

Avis du Comité économique et social européen sur «la protection des mineurs isolés migrants en Europe»**(avis d'initiative)**

(2020/C 429/04)

Rapporteuse: **Özlem YILDIRIM (FR-II)**

Décision de l'assemblée plénière	20.2.2020
Base juridique	Article 32, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	9.7.2020
Adoption en session plénière	18.9.2020
Session plénière n°	554
Résultat du vote	215/1/5
(pour/contre/abstentions)	

1. Recommandations et observations

1.1. Le CESE recommande une nouvelle fois que le principe de l'«intérêt supérieur de l'enfant» prime sur toute autre disposition de droit national et international.

1.2. Le CESE exhorte l'Union européenne à développer une approche cohérente et harmonisée de la protection des MENA en Europe.

1.3. Le CESE fait état de sa vive préoccupation à l'égard de la situation des MENA qui comptent parmi les personnes les plus vulnérables dans le contexte de la migration et sont dès lors exposés à un risque accru de violation de leurs droits fondamentaux.

1.4. Le CESE réitère sa demande aux États membres de faire en sorte que les enfants en situation irrégulière soient protégés en tant qu'enfants avant tout, et par les systèmes nationaux de protection de l'enfance.

1.5. Le CESE exhorte les États membres à prévenir toutes les violences exercées contre des enfants migrants en créant des voies de migration sûres, légales et régulières.

1.6. Le CESE rappelle une nouvelle fois ⁽¹⁾ l'interdiction absolue de détention des enfants quelle que soit leur situation administrative. Il condamne fermement cette pratique et rappelle qu'elle est en violation de la Convention internationale des droits de l'enfant.

1.7. Pour protéger efficacement les MENA, le CESE exhorte les États membres à allouer les ressources nécessaires aux services publics et à offrir des services adaptés, notamment par le biais de formation spécialisées et de renforcement des capacités des professionnels de la protection de l'enfance.

1.8. Le CESE invite la Commission européenne à établir une Directive relative à la protection des MENA qui aurait comme corollaire l'intérêt supérieur de l'enfant.

1.9. Le CESE rappelle que tout MENA doit être, dans les plus brefs délais et jusqu'à sa majorité, assisté par un tuteur compétent qui devra être informé de toutes les décisions prises le concernant et l'assister tout au long de sa procédure. Ce tuteur devra toujours être en capacité d'agir dans l'intérêt de l'enfant et ne pas être en conflit d'intérêt avec les services nationaux de protection de l'enfance.

⁽¹⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre l'abus et l'exploitation sexuels des enfants et contre la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI» (JO C 48 du 15.2.2011, p. 138).

1.10. Le CESE rappelle qu'en vertu du principe de «présomption de minorité», un jeune se présentant comme mineur doit être considéré comme tel jusqu'à ce qu'une décision de justice ayant autorité de chose jugée soit rendue.

1.11. Le CESE invite les États membres à évaluer la minorité en s'appuyant sur un faisceau d'indices, aux premiers rangs desquels les déclarations de l'intéressé, les documents d'état civil présentés, les entretiens conduits avec l'intéressé par des professionnels compétents, et le cas échéant, la vérification de l'authenticité des documents d'état civil.

1.12. Le CESE invite, en l'absence de réelle fiabilité des tests osseux, à les cesser purement et simplement. Le CESE considère que ce n'est pas parce qu'on ne possède pas de moyen de vérification fiable qu'il faut avoir recours à des moyens que l'on sait approximatifs.

1.13. Étant donné la difficulté de couvrir tous les questions et principes liés aux MENA dans cet avis, le CESE propose de mener une série d'études de suivi axées sur des sous-thèmes spécifiques.

2. Contexte

2.1. Le mineur étranger non accompagné, («MENA», encore appelé «mineur isolé étranger») est «un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride âgé de moins de dix-huit ans» qui soit «entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne» soit «a été laissé seul après être entré sur le territoire des États membres» ⁽²⁾.

2.2. Les MENA sont présents dans tous les États membres de l'UE, mais en 2019, 60 % de l'ensemble des MENA ont été enregistrés dans quatre pays (Grèce, Allemagne, Belgique et Pays-Bas). En 2019, 13 800 demandeurs d'asile ayant sollicité une protection internationale dans les 27 États membres de l'Union européenne (UE) étaient considérés comme étant des mineurs non accompagnés. Au niveau de l'UE, les MENA représentaient 7 % de l'ensemble des demandeurs d'asile âgés de moins de 18 ans. La plupart étaient des garçons (85 %). Deux tiers étaient âgés de 16 ou 17 ans (soit 9 200 personnes), ceux âgés de 14 ou 15 ans représentaient 22 % des mineurs non accompagnés (3 100 personnes) et enfin, ceux de moins de 14 ans 11 % (1 500 personnes) ⁽³⁾.

2.3. Les enfants migrants font partie des groupes les plus vulnérables de nos sociétés. Privés de leurs parents, ce qui constitue en soi une forte insécurité et un danger, les MENA ont très souvent eu un parcours migratoire long, chaotique, traumatisant et marqué par la violence. Ils continuent à être exposés à de multiples dangers et sont des proies particulièrement vulnérables pour les réseaux criminels: trafic d'enfants à des fins d'exploitation sexuelle et travail des enfants notamment.

2.4. Le CESE recommande une nouvelle fois que le principe de l'«intérêt supérieur de l'enfant» prime sur toute autre disposition de droit national et international ⁽⁴⁾.

2.5. Il affirme également que les situations diverses et compliquées auxquels les MENA font face requièrent des approches multidisciplinaires (juridico-psycho-médico-sociales), exhaustives et holistiques.

2.6. La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (1989, «CIDE») constitue le cadre général de protection des enfants en Europe. Pourtant, ni cet instrument, ni la Convention européenne des droits de l'homme (1950), ni la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (1996) ne prévoient de dispositions spécifiques s'appliquant directement aux MENA.

⁽²⁾ Article 2 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 (JO L 337 du 20.12.2011, p. 9).

⁽³⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774042/3-28042020-AP-FR.pdf/a5951a9e-fe8f-ef1a-64f1-cdedfc925eb2>

⁽⁴⁾ Voir en ce sens notamment, la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, la Convention Européenne sur l'exercice des droits des enfants, et l'avis du CESE du 15 octobre 2014, «Protection internationale des mineurs non accompagnés» (JO C 12 du 15.1.2015, p. 69).

2.7. Il faudra attendre le 26 juin 1997 pour que le Conseil de l'Europe adopte le premier instrument juridique traitant spécifiquement de la question des enfants migrants non accompagnés. Cette résolution est toutefois un instrument non contraignant. Si des textes européens font bien référence aux MENA, tels que la directive retour ou la directive 2003/9/CE ⁽⁵⁾, aucun instrument spécifique à l'échelle de l'UE n'a été rédigé.

2.8. Dès lors, en l'absence d'un cadre juridique précis, les États membres font face à de grandes difficultés pour gérer la problématique des MENA de manière concertée et cohérente. Force est donc de constater que dans les États membres, la situation des MENA se caractérise par d'énormes disparités dans les législations qui définissent la manière dont ils doivent être traités et les procédures auxquelles ils sont soumis (détermination de l'âge, tuteurs, droits, etc.).

2.9. Ainsi, le cadre juridique applicable aux MENA doit être renforcé par les États membres. Le CESE invite la Commission européenne à établir une directive relative à la protection des MENA qui aurait comme corollaire l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette nécessité est encore plus évidente au vu des situations déplorables de nombreux MENA dénoncées partout en Europe par des associations de défense des droits des enfants.

3. Observations générales

3.1. Le CESE fait état de sa vive préoccupation à l'égard de la situation des MENA, qui comptent parmi les personnes les plus vulnérables dans le contexte de la migration et sont dès lors exposés à un risque accru de violation de leurs libertés et droits fondamentaux.

3.2. La CIDE fait obligation aux États d'accorder aux enfants sans papiers le même traitement qu'à «tous» les enfants, sans distinction ⁽⁶⁾. Le CESE constate que dans la pratique il existe une tension entre les dispositions législatives nationales régissant le contrôle de l'immigration et celles qui concernent la protection des enfants. Le CESE réitère sa demande aux États membres de faire en sorte que les enfants en situation irrégulière soient protégés en tant qu'enfants avant tout, et par les systèmes nationaux de protection de l'enfance ⁽⁷⁾.

3.3. Le CESE exhorte les États membres à prévenir toutes les violences exercées contre des enfants migrants en créant des voies de migration sûres, légales et régulières telles que des procédures souples, rapides et efficaces notamment de regroupement familial, l'augmentation des quotas de réinstallation des migrants ou l'octroi de visas humanitaires, ce qui renforcera les garanties pour les enfants et les membres de leur famille.

3.4. Le CESE exhorte les États membres à mettre en place des procédures spécifiques et efficaces de régularisation de leur séjour à la recherche d'une «solution durable» pour les MENA garantissant leur intérêt supérieur.

3.5. Le CESE rappelle l'interdiction absolue de détention des enfants quelle que soit leur situation administrative. Il condamne fermement cette pratique et rappelle qu'elle est en parfaite violation de la CIDE (article 3). Le CESE constate ⁽⁸⁾ en effet que la détention peut avoir de très sévères conséquences sur la santé et le développement des enfants, quelle que soit la durée de cette détention. La détention est toujours contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant ⁽⁹⁾.

3.6. Le CESE invite les États membres à édicter des législations nationales interdisant la détention et favorisant le développement d'alternatives adaptée à la particulière vulnérabilité des MENA — comme la prise en charge par des familles d'accueil et le placement dans un lieu de vie autonome surveillé.

3.7. Le CESE rappelle l'importance de la garantie du respect du droit des enfants à prendre part aux décisions qui les concernent.

⁽⁵⁾ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98), dite «Directive retour»: «avant que soit prise une décision de retour concernant un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour est accordée en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant». La directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 (JO L 31 du 6.2.2003, p. 18) définit des termes clés dont celui de mineur non accompagné.

⁽⁶⁾ Article 2 CIDE.

⁽⁷⁾ Avis du CESE sur la «protection internationale des mineurs non accompagnés» (JO C 12 du 15.1.2015, p. 69).

⁽⁸⁾ Voir «A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children», PACE Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 2017.

⁽⁹⁾ The European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), Position Statement on «Ending detention of children for immigration purposes», adopted by the 23rd ENOC, 27 September 2019.

3.8. Le CESE recommande aux États membres de prévoir des garanties légales pour l'accès des MENA aux procédures de protection internationale et des garanties que des informations adaptées à leur âge leur soient fournies. Pour ce faire, il apparaît opportun de créer des unités d'asile spécialisées dans l'assistance aux enfants migrants et dans la communication d'informations adaptées aux enfants, dans leur langue maternelle, notamment en intégrant la prise en compte de considérations liées au genre et à la dimension transculturelle dans ces dispositifs nationaux.

3.9. Pour protéger les MENA contre toutes les formes d'exploitation, le CESE invite les États membres à accorder aux enfants qui font l'objet d'exploitation et de violences le statut de victime de traite d'êtres humains assorti de l'obtention d'un titre de séjour. Le CESE insiste également sur la nécessaire urgence des décisions rendues concernant les MENA.

3.10. Les MENA ne devraient jamais être soumis à des procédures pénales pour des motifs exclusivement liés à leur statut au regard de l'immigration ou quand leur participation à des activités criminelles résulte de leur exploitation.

3.11. Pour protéger de manière efficiente les MENA, le CESE exhorte les États membres et l'Union européenne à allouer les ressources nécessaires aux services publics et à offrir des services adaptés, notamment par le biais de formation spécialisées et de renforcement des capacités des professionnels de la protection de l'enfance. Cette formation devrait être mise en place à l'échelle européenne.

3.12. La protection des MENA ne s'arrête pas aux frontières européennes. Le CESE encourage l'UE et les États membres à prioriser les besoins et les droits des MENA dans les instruments et actions extérieures, en particulier lors de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération.

3.13. Le CESE rappelle que tous les MENA doivent être dans les plus brefs délais et jusqu'à leur majorité assistés par un tuteur compétent qui devra être informé de toutes les décisions prises les concernant et les assister tout au long de leur procédure. Ce tuteur devra toujours être en capacité d'agir dans l'intérêt de l'enfant et ne pas être en conflit d'intérêt avec les services nationaux de protection de l'enfance.

3.14. Comme le CESE l'a déjà rappelé, bien que la législation de l'UE reconnaisse l'importance de la tutelle légale, elle ne définit pas les obligations du tuteur légal. Le tuteur légal devrait être un «représentant qualifié» qui ait une expérience des contacts avec les mineurs ainsi qu'une connaissance du droit national en matière de droits des étrangers et de la législation sur la protection des enfants, et qui ait autorité de représenter l'enfant tout au long du processus décisionnel ⁽¹⁰⁾, à condition que l'enfant y consente ⁽¹¹⁾. La procédure de désignation des tuteurs en Belgique pourrait servir de source d'inspiration ⁽¹²⁾.

3.15. Le CESE rappelle qu'en plus de l'assistance juridique, le MENA doit également avoir accès à une protection sociale et à une structure d'accueil et d'hébergement provisoire de qualité décente. Cet accueil devra être adapté à sa vulnérabilité, avec un accompagnement de professionnels spécialistes de la jeunesse, une possibilité de bilan médical ou psychologique et accès aux soins de santé.

3.16. Les MENA doivent également avoir accès à l'enseignement dans le respect des choix du mineur et le cas échéant de son tuteur. Par ailleurs, les programmes Erasmus et Erasmus+ pourraient également faciliter la participation des MENA et anciens MENA devenus majeurs.

3.17. Le CESE insiste sur l'importance d'informer chaque enfant, en fonction de son âge, des droits que lui confère la Convention des Nations unies, et de permettre ainsi aux mineurs dépourvus d'une tutelle adéquate de demander une protection.

⁽¹⁰⁾ Voir en ce sens «La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe», Nisrine Eba Nguema, 2015; <https://doi.org/10.4000/revdh.1147>.

⁽¹¹⁾ Convention de La Haye de 1996.

⁽¹²⁾ La Belgique a mis en place un service de désignation de tuteur très rapide. Tous les MENA se voient désigner un tuteur pouvant être un particulier (après une procédure de sélection et avoir suivi une formation) qui l'accompagnera dans toutes ses procédures: voir https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne. Ses missions sont définies ainsi: «En tant que représentant légal chargé de veiller au bien-être général du mineur, le tuteur apparaît comme le “fil rouge” garant du développement des aptitudes nécessaires à une participation active à la société.»: https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagnes/tuteur/missions_du_tuteur.

4. Observations particulières

4.1. L'article premier de la CIDE définit l'enfant comme toute personne âgée de moins de 18 ans. Sa situation juridique particulière lui assure un ensemble de droits que les États parties doivent assurer. Cette protection est tributaire de sa condition de minorité ce qui en pratique et dans tous les États membres pose la question de la détermination de son âge.

4.2. Le CESE rappelle qu'en vertu du principe de «présomption de minorité», un jeune se présentant comme mineur doit être considéré comme tel jusqu'à ce qu'une décision de justice ayant autorité de chose jugée soit rendue. Il doit dès lors être immédiatement mis à l'abri dans des conditions dignes et compatibles avec sa particulière vulnérabilité.

4.3. Le CESE rappelle également qu'une présomption de validité des actes d'état civil étrangers présentés par le jeune en faveur de sa minorité doit s'appliquer et qu'ils doivent être les premiers éléments à prendre en considération pour établir la minorité. Seule une contestation formelle de l'authenticité de l'acte d'état civil présenté devrait permettre de renverser la présomption de validité qui s'y rattache.

4.4. Le CESE rappelle qu'en vertu de l'article 8 de la CIDE, «si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les États parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible»⁽¹³⁾.

4.5. Or, la procédure de vérification de l'âge du migrant ne devrait intervenir en principe que lorsqu'il ne possède pas de documents administratifs officiels prouvant son âge et en cas de doute sérieux⁽¹⁴⁾.

4.6. Le CESE constate une nouvelle fois qu'il n'existe pas de cohérence dans les États membres face aux méthodes d'évaluation de l'âge du MENA, dont aucune n'a démontré sa fiabilité.

4.7. Le CESE invite les États membres à évaluer la minorité en s'appuyant sur un faisceau d'indices, au premier rang desquels les déclarations de l'intéressé, les documents d'état civil présentés, les entretiens conduits avec l'intéressé et, le cas échéant, la vérification de l'authenticité des documents d'état civil, soulignant que l'expertise médicale de l'âge ne peut intervenir qu'en cas de doute persistant et en dernier recours.

4.8. Compte tenu de leur particulière vulnérabilité, le CESE rappelle que le bénéfice du doute doit profiter aux MENA.

4.9. Le CESE rappelle que l'expertise par examen osseux pratiquée dans de très nombreux États est très contestée quant à sa fiabilité scientifique par des institutions et des experts internationaux⁽¹⁵⁾ mais également critiquée pour le non-respect de la vie privée de l'enfant, les dangers potentiels sur sa santé (lors de l'usage de rayons X) ainsi que les erreurs possibles.

4.10. Le CESE invite les États membres, en l'absence d'une réelle fiabilité de ces tests, à les cesser purement et simplement. Le CESE considère que ce n'est pas parce qu'on ne possède pas de moyen de vérification fiable qu'il faut avoir recours à des moyens que l'on sait approximatifs.

4.11. Le CESE exhorte les États membres à protéger les MENA en leur donnant le temps et de véritables moyens pour établir leur identité en utilisant par exemple la coopération diplomatique (sous réserve de l'accord et en l'absence de mise en danger du jeune), en fournissant des commencements de preuve, comme des rapports d'expertise psycho-sociales, pour établir sa minorité.

4.12. Le CESE propose qu'en dernier recours, en l'absence de preuves documentaires et en cas de doutes sérieux sur l'âge du mineur, une évaluation de l'âge par une approche multidisciplinaire soit menée par des professionnels indépendants, ayant une expertise appropriée et des connaissances sur les origines culturelles et ethniques de l'individu. Les procédures appliquées en Angleterre pourront servir de source d'inspiration.

⁽¹³⁾ Voir également article 24 du PIDCP de 1966 et l'article 7 CIDE.

⁽¹⁴⁾ Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (juillet 2010) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (15 avril 2011) ont précisé que l'évaluation de l'âge ne devrait intervenir qu'en cas de doute.

⁽¹⁵⁾ Fiabilité scientifique remise en cause notamment par le Parlement européen (résolution du 12 septembre), ou encore dans les recommandations du Comité des droits de l'enfant du 12 juin 2009. L'Ordre national des médecins en Belgique (avis du 20 février 2010), l'Académie nationale de médecine en France condamnent la fiabilité de ces tests. Le Défenseur des droits en France condamne l'utilisation des tests osseux (26 février 2016). Voir également en ce sens le rapport de la plateforme «Mineurs en exil» (Belgique) «L'estimation de l'âge des MENA en question: problématique, analyse et recommandations», septembre 2017.

4.13. Le CESE invite les États membres à mettre en place une commission de supervision à l'échelle européenne pour proposer une évaluation holistique de l'âge commune aux États membres et superviser les protocoles et pratiques en matière d'estimation de l'âge.

4.14. Sous peine d'inefficacité, les conclusions de toute procédure doivent être impérativement motivées et pouvoir faire l'objet d'un recours suspensif, effectif, rapide et susceptible d'appel.

5. Observations spéciales COVID-19

5.1. La pandémie de COVID-19 renforce inmanquablement les risques rencontrés par les MENA dont l'état de santé est déjà souvent fragilisé: impossibilité de respecter les mesures de confinement, accès insuffisant à l'alimentation, à l'hygiène et à l'eau, carences d'informations adaptées sur les gestes barrières et les précautions à prendre, difficultés d'accès aux soins.

5.2. Le CESE appelle toutes les institutions européennes à entreprendre toutes les actions nécessaires pour veiller à ce que les droits de tous les enfants garantis par les textes internationaux soient respectés pendant la crise sanitaire liée à la COVID-19, et qu'ils soient protégés dignement face à la crise économique qui se profile.

5.3. Le CESE se réjouit de la récente relocalisation de MENA de Grèce au Luxembourg, au Portugal, en France, en Finlande et en Allemagne et demande instamment aux États membres de prioriser et poursuivre la relocalisation immédiate de ceux qui vivent dans des conditions indignes, notamment en Grèce ⁽¹⁶⁾.

Bruxelles, le 18 septembre 2020.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁶⁾ Voir <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/4/5e980505a/agences-lonu-felicitent-premiere-relocalisation-denfants-accompagnes-grece.html> et <https://www.eepa.be/?p=3856>.