

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre

[COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)]

(2015/C 012/11)

Rapporteuse: M^{me} Grace ATTARD

Le 3 juillet 2014, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre»

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 septembre 2014.

Lors de sa 502^e session plénière des 15 et 16 octobre 2014 (séance du 15 octobre 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 143 voix pour et 1 voix contre.

1. Recommandations et observations

1.1 Le CESE soutient la proposition de modifier le règlement (UE) n° 604/2013. Toutefois, il juge nécessaire de lever les obstacles tels que, entre autres, la complexité des systèmes administratifs, judiciaires ou autres des États membres, le manque d'information et la crainte de dénonciation, afin de garantir qu'aucun mineur ne soit laissé dans une situation d'insécurité juridique ou ne devienne apatride.

1.2 Le CESE recommande vivement que le principe de **«l'intérêt supérieur de l'enfant»** prime sur toute autre disposition de droit national et international.

1.3 Le CESE observe que la proposition à l'examen ne fournit pas de critères quant à la manière dont «l'intérêt supérieur de l'enfant» est déterminé, et par qui. Cette définition devrait être conforme aux règles et normes des conventions internationales sur les droits de l'homme.

1.4 Le Comité recommande de fournir au personnel confronté aux mineurs non accompagnés une formation spécifique au respect des droits de l'enfant.

1.5 Pour éviter les conflits d'intérêts et garantir la disposition d'un personnel qualifié, l'organe appelé à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être un organe indépendant sans lien avec les services d'immigration. Il s'agira préférentiellement de l'organe national chargé des questions liées à la protection de l'enfance⁽¹⁾.

1.6 Le CESE souligne qu'il convient, de manière urgente et prioritaire, d'envisager de mettre fin au **placement en rétention des mineurs**, accompagnés ou non, quelle que soit la procédure dont ils font l'objet.

⁽¹⁾ Tel que la *Oficina de Protección de Menores* en Espagne, ou l'Office de la jeunesse allemand (*Jugendamt*).

1.7 Les mineurs non accompagnés ou séparés de leur famille ne devraient jamais se voir refuser l'entrée dans un pays, conformément à l'obligation de **non-refoulement** découlant des droits de l'homme internationaux, du droit humanitaire et du droit des réfugiés.

1.8 Le CESE recommande à la Commission d'établir des procédures uniformes et des délais adéquats et souples pour les cas évoqués dans les paragraphes 4 *ter*, 4 *quater* et 4 *quinquies*, afin de faire en sorte que les États membres nouent des accords qui soient dans l'intérêt du mineur.

1.9 Les termes «informer» et «possibilité effective» doivent être clairement définis, de manière à garantir que le mineur soit assisté par des travailleurs sociaux dûment formés, des interprètes indépendants et un représentant qualifié agissant en tant que tuteur légal afin que le mineur soit en mesure de comprendre les enjeux de l'ensemble du processus de demande de protection internationale dans tout État membre de l'UE.

1.10 Le CESE considère qu'un **tuteur légal** devrait être un «représentant qualifié» qui ait une expérience des contacts avec les enfants ainsi qu'une connaissance du droit national en matière d'étrangers et de la législation sur la protection des enfants.

1.11 Le CESE demande instamment aux États membres de garantir que toutes leurs procédures pour évaluer l'âge d'un mineur sont basées sur l'intérêt supérieur de celui-ci, que leur objectif premier est d'assurer que le mineur se voie accorder les droits et la protection qui lui reviennent. Il convient de mener cette évaluation en présence d'un tuteur légal.

1.12 Le CESE recommande fortement qu'au cas où un mineur devienne majeur au cours de la procédure de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, l'âge pris en considération soit celui de cette personne à la date de sa première demande.

1.13 Il convient de réexaminer une série de **programmes politiques de l'UE** ⁽²⁾ sur la protection des immigrants mineurs sans papiers. Parmi les éléments à examiner figurent, entre autres, la régularisation en tant qu'instrument de la politique d'immigration, l'information et le soutien à fournir aux familles sans papiers, la constitution d'une base de données de preuves, l'enregistrement des naissances et la protection des données, ainsi que le droit à l'éducation et à la formation professionnelle, les services de santé et le logement.

1.14 Le CESE considère qu'il est nécessaire de formuler **une définition plus globale** du «mineur non accompagné en séjour irrégulier» afin d'embrasser les différentes situations qui apparaissent en pratique et ne sont pas prises en compte par le règlement proposé.

1.15 Le CESE souligne qu'il importe de consulter des experts, des praticiens et professionnels du droit issus de la société civile qui disposent d'une expérience en matière d'enfants migrants et a hâte de collaborer à ce processus avec la Commission.

2. Synthèse de la proposition de la Commission

2.1 La proposition de la Commission vise à modifier l'article 8, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (ci-après le «règlement de Dublin III»).

2.2 Cette proposition a été avancée à la suite d'un récent arrêt ⁽³⁾ de la Cour de justice de l'Union européenne, qui clarifie les règles permettant de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une telle demande introduite par un mineur non accompagné. Elle améliorera la situation des mineurs qui introduisent une demande de protection internationale et dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche n'est présent sur le territoire de l'UE.

2.2.1 Le paragraphe 4 *bis* est une codification de l'arrêt de la Cour concernant l'affaire C-648/11 et dispose que «lorsqu'aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche du mineur non accompagné ne se trouve en séjour régulier dans un État membre, comme indiqué aux paragraphes 1 et 2, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit une demande de protection internationale et est présent, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur».

⁽²⁾ Voir: Dr. Sarah Spencer, COMPAS (Centre «migration, politique et société»), Université d'Oxford.

⁽³⁾ Affaire C-648/11 MA et autres contre Secretary of State for the Home Department, Royaume-Uni.

2.2.2 Le paragraphe 4 *ter* concerne la situation où un mineur qui demande une protection internationale comme indiqué au paragraphe 4 *bis* est présent sur le territoire d'un État membre sans avoir introduit de demande dans cet État membre. L'État membre concerné informe le mineur non accompagné de son droit d'introduire une demande et lui offre la possibilité effective d'introduire une demande dans cet État membre, à moins que ce ne soit pas dans l'intérêt supérieur du mineur.

2.2.3 Le mineur a ainsi le choix entre deux possibilités: introduire une demande de protection internationale ou ne pas introduire de demande.

2.2.4 En vertu du paragraphe 4 *quater*, dans le deuxième cas, c'est-à-dire dans le cas d'un mineur qui décide de ne pas introduire de nouvelle demande dans l'État membre où il se trouve, situation qui n'est pas abordée dans l'affaire C-648/11, le mineur est transféré dans l'État membre qui, après examen de l'intérêt supérieur du mineur, apparaît comme étant le plus indiqué. Cette règle vise à garantir une certaine sécurité quant à la détermination de l'État membre responsable, par l'introduction d'une règle certaine et prévisible, et à assurer que la procédure ne traîne pas inutilement dans le temps. Les garanties en faveur des mineurs prévues à l'article 6 du règlement (UE) n° 604/2013 s'appliquent à tous les mineurs qui sont soumis aux procédures de ce règlement, mais la proposition prévoit également, au paragraphe 4 *quater*, l'obligation pour les États membres sollicités ou requérants de coopérer quant à la détermination de l'intérêt supérieur du mineur.

3. Contexte

3.1 Les mineurs non accompagnés doivent affronter des situations diverses et compliquées, qui requièrent des approches multilatérales, exhaustives et globales.

3.2 Le CESE recommande d'informer chaque enfant, en fonction de son âge, des droits que lui confère la convention des Nations unies qui lui est applicable, et de permettre ainsi de donner la possibilité aux mineurs, et notamment aux mineurs «invisibles» dépourvus d'une tutelle adéquate, de demander une protection.

3.3 En 2013, quelque 120 000 demandeurs d'asile dans l'UE étaient des mineurs, soit plus d'un quart du nombre total de demandeurs d'asile. 12 685 d'entre eux étaient des mineurs non accompagnés⁽⁴⁾. La proportion de mineurs non accompagnés demandant l'asile en Europe est restée stable sur les 10 dernières années, s'établissant autour de 5 % de l'ensemble des demandes d'asile déposées en Europe.

3.4 Le statut des «enfants en déplacement» peut différer suivant les différentes étapes de leur voyage et ces enfants sont susceptibles d'être soumis à des situations de vulnérabilité nombreuses et diverses⁽⁵⁾, qu'il convient de s'employer à résoudre.

3.5 Ils peuvent voyager avec leur famille, ou indépendamment, ou avec des personnes n'appartenant pas à leur famille, ou encore être laissés seuls après leur entrée sur le territoire d'un État membre. Il arrive que les parents ou tuteurs de ces enfants soient sans-papiers, par exemple s'ils sont entrés illégalement sur le territoire ou s'ils ont dépassé la durée de validité de leurs permis de séjour ou visas familiaux. Leurs parents ou tuteurs peuvent également être dans une situation irrégulière au regard de l'immigration, par exemple dans le cas où des enfants viennent en Europe pour y retrouver leur famille mais n'entrent pas dans les cadres du regroupement familial. Il arrive aussi que des enfants nés en Europe soient sans-papiers parce que leurs parents sont sans-papiers. De plus, dans le cas de mesures d'expulsion, certains enfants sont laissés seuls.

3.6 Les États membres sont légalement tenus de garantir que leur législation nationale respecte les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans l'affaire C-648/11 s'agissant du règlement n° 604/2013, et les protections et normes de la convention de l'ONU, et doivent respecter deux principes transversaux de la Convention relative aux droits de l'enfant (CNUDE): a) le principe de non-discrimination (article 2) et b) l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3). Toute politique ou pratique contraire aux lois internationales et européennes devrait être poursuivie pour cause d'illégalité et des procédures en manquement devraient être engagées dès qu'il y a violation des droits de l'enfant.

⁽⁴⁾ Eurostat (2014), Statistiques asile, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁽⁵⁾ Voir le document d'information élaboré par le Forum européen pour les droits de l'enfant (2012), disponible en anglais à l'adresse: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Observations générales

4.1 Le règlement proposé garantira que les États membres se conforment à l'observation générale n° 6 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE), laquelle porte sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.

4.2 La Convention de La Haye de 1996 ⁽⁶⁾ dispose que, indépendamment de la législation nationale, la limite d'âge des «enfants» ou «mineurs» est TOUJOURS de 18 ans.

4.3 Il convient d'**intégrer** les principes fondamentaux concernant les droits de l'enfant à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des lois, politiques, procédures et pratiques ayant trait aux enfants migrants non accompagnés.

4.4 La législation proposée devrait s'appliquer aux mineurs dont la demande d'asile a été précédemment rejetée par un État membre.

4.5 Le personnel confronté aux mineurs non accompagnés (forces de l'ordre, autorités judiciaires, personnes chargées des entretiens, interprètes, travailleurs sociaux, professionnels de la santé, tuteurs, représentants légaux, policiers et garde-frontières, entre autres) devrait recevoir **une formation spécifique** au respect des droits de l'enfant.

4.6 La Convention des Nations unies fait obligation aux États d'accorder aux enfants sans-papiers le même traitement qu'à «tous» les enfants, sans distinction. Toutefois, 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 demande instamment aux États membres de faire en sorte que les enfants en situation irrégulière soient protégés en tant qu'enfants avant tout par les systèmes nationaux de protection de l'enfance.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE a fermement exprimé ses vues sur les politiques et les pratiques relatives aux droits fondamentaux des migrants en situation régulière ou irrégulière dans un large éventail d'avis ⁽⁷⁾ et à travers sa participation au Forum européen sur l'intégration.

5.2 Il convient de garantir à tous les enfants migrants ou en situation irrégulière au regard de l'immigration des **conditions d'accueil qui leur soient adaptées**, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et à d'autres conventions internationales, telles que la Convention relative aux droits des personnes handicapées, que ces enfants détiennent ou non des papiers d'identité, ce y compris dans le cas d'une migration intra-européenne.

5.3 Il convient que dès l'arrivée d'un mineur non accompagné/séparé de sa famille, une assistance juridique gratuite soit fournie, et qu'un **tuteur légal** qualifié et indépendant soit nommé pour assurer une activité de soutien, de conseil et de protection auprès dudit mineur jusqu'à ce que celui-ci soit réuni à sa famille ou soit placé dans un établissement adéquat.

5.4 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 d'étrangers et de la législation sur la protection des enfants et qui ait autorité de représenter l'enfant tout au long du processus décisionnel, à condition que l'enfant y consente ⁽⁸⁾. Le tuteur devra disposer de ressources financières afin d'être en mesure de mobiliser le cas échéant une expertise supplémentaire, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

5.5 Pendant toute la durée de la procédure de détermination de l'État membre responsable, les mineurs non accompagnés doivent avoir accès à un logement, à la scolarisation et à la formation professionnelle, et à des services de santé **sur un pied d'égalité avec les autres enfants** vivant sur le territoire de l'État membre qui les reçoit. Il convient à cet égard de porter une attention particulière à l'état psychologique de l'enfant.

⁽⁶⁾ Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, ci-après dénommée «la Convention de La Haye de 1996», http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=70

⁽⁷⁾ (JO C 128/29 du 18.5.2010), (JO C 48/6 du 15.2.2011), (JO C 67 du 6.3.2014), (JO C 317/110 du 23.12.2009).

⁽⁸⁾ Convention de La Haye de 1996.

5.6 Il convient que les mesures politiques et plans d'action en faveur des enfants tiennent compte de **la perception qu'ont les enfants** et des récits qu'ils font de leurs expériences. Les recherches menées sur la nécessité de disposer de preuves centrées sur les enfants, et notamment leur droit à exprimer librement leurs opinions sur tous les sujets qui les touchent, ont fourni des informations précieuses de première main pour le Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)⁽⁹⁾.

5.7 Les termes «informer» et «possibilité effective» doivent être clairement définis, de manière à garantir: a) que le mineur soit assisté par des travailleurs sociaux dûment formés, des interprètes indépendants et un tuteur légal afin que le mineur soit à même de comprendre les enjeux de l'ensemble du processus de demande de protection internationale dans tout État membre de l'UE, dans une langue qu'il comprend, et b) qu'il soit en mesure de donner ou de refuser, le cas échéant, son consentement par écrit.

5.8 À aucun moment du processus de demande de protection internationale, le mineur ne doit être placé en **réention**. Par ailleurs, le placement en réention ne permettra pas aux mineurs d'exercer leur droit à se déplacer vers un autre État membre pour y déposer une demande⁽¹⁰⁾.

5.9 Toute décision prise au titre des règlements Dublin II et III et concernant des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile devrait respecter la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne⁽¹¹⁾.

5.10 Il convient que les accords et protocoles avec différents États membres que le règlement proposé appelle de ses vœux soient conformes au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5.11 Le CESE souscrit pleinement à l'idée que, après l'adoption du règlement modifié, la Commission devrait entreprendre une révision des actes délégués, comme cela est prévu dans le règlement Dublin III et sur la base de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5.12 S'agissant du droit du mineur au regroupement familial, il convient de clarifier le terme de «**frère ou sœur adulte**» pour garantir que l'adulte en question soit à même de respecter ses obligations envers le mineur de manière responsable et conformément à la législation.

5.13 Le CESE recommande aux États membres de fournir le soutien et les soins spécialisés nécessaires aux **mineurs vulnérables**, y compris les enfants souffrant de problèmes psychologiques, d'un handicap mental ou physique et/ou de problèmes de santé, ainsi que les enfants dans des situations d'urgence, y compris ceux qui proviennent de zones de conflits où eux ou leur famille ont pu vivre des situations traumatisantes, ou bien encore les adolescentes enceintes ou les parents de moins de 18 ans.

5.14 Le CESE demande instamment aux États membres de garantir que toutes leurs procédures pour **évaluer l'âge** d'un mineur: a) sont basées sur l'intérêt supérieur de celui-ci⁽¹²⁾, b) se déroulent en présence d'un tuteur légal et c) sont menées par un large panel de professionnels indépendants, dans le cadre d'équipes d'experts hommes et femmes, qui comprennent notamment des pédopsychologues, des travailleurs sociaux et des juristes spécialisés. Il y a lieu de documenter avec précision le processus d'évaluation et la décision rendue.

5.15 Jusqu'au terme de l'évaluation, toute personne se déclarant mineure doit être considérée et traitée comme telle.

5.16 L'évaluation de l'âge devrait se dérouler en premier lieu sur la base des preuves documentaires. Un jugement récent du Tribunal espagnol a posé que de telles preuves ne sauraient être mises en cause.

5.17 Il y a lieu d'informer pleinement le mineur de la procédure d'évaluation de l'âge et de ses conséquences et d'accorder aux dires du mineur l'importance requise en fonction de son âge et de sa maturité.

⁽⁹⁾ FRA (2009), Mettre en place des indicateurs pour la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant dans l'Union européenne.

⁽¹⁰⁾ Comité des droits de l'enfant des Nations unies, observation générale n° 6, Traitement des mineurs non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ Cour de justice de l'Union européenne: du 6 juin 2013, affaire C-648/11.

⁽¹²⁾ Réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC), www.ombudsnet.org

5.18 En l'absence de preuves documentaires ou en cas de doutes sérieux sur l'âge du mineur, une enquête médicale et physiologique peut être menée en dernier recours, dans le respect de la culture, de la dignité et de l'intégrité morale et physique de l'enfant, sachant que certains examens physiques peuvent être particulièrement stressants, invasifs et traumatisants. Il convient de demander et obtenir son consentement informé à cette enquête médicale et physiologique lorsqu'elle est jugée nécessaire. Cette enquête doit s'accompagner d'une évaluation socio-pédagogique menée par des experts. Ces deux procédures devraient être cumulatives.

5.19 Les conclusions de toute procédure doivent pouvoir **faire l'objet d'un recours**.

5.20 La situation juridique des **mineurs non accompagnés qui atteignent la majorité** est complexe et diffère suivant les États membres. Si les règles de procédure à ce sujet sont fixées dans la directive sur l'asile, il est néanmoins nécessaire d'établir des règles sur les droits de la personne qui atteint l'âge de 18 ans pendant la procédure.

5.21 Le CESE recommande fortement que dans un tel cas, l'âge de la personne soit déterminé lors des phases initiales de demande, afin de réduire le risque que le mineur ne dérive vers une situation irrégulière et disparaisse.

5.22 La réaction des États membres au **trafic d'enfants** doit être déterminée non pas par le statut de l'enfant au regard de l'immigration et par sa demande d'asile, mais par l'intérêt supérieur de l'enfant.

5.23 Les enfants en situation d'immigration irrégulière 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.

5.24 Les États membres ont jusqu'à fin juillet 2015 pour appliquer la directive sur la protection des demandeurs d'asile, laquelle fait entre autres obligation aux États membres de repérer à un stade précoce les cas de mineurs vulnérables non accompagnés.

Bruxelles, le 15 octobre 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
