

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.5.2010
COM(2010)213 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014)

SEC(2010)534

1. INTRODUCTION

L'épineux problème des mineurs non accompagnés ne cesse de prendre de l'ampleur: un très grand nombre de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides âgés de moins de dix-huit ans arrivent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux ou sont laissés seuls après leur entrée sur le territoire de l'Union européenne¹. Bien que certains États membres soient beaucoup plus que d'autres confrontés à ce problème, tous sont concernés.

Les statistiques relatives aux mineurs non accompagnés ne sont pas répandues ou manquent de cohérence. En revanche, elles sont davantage complètes et comparables pour ce qui concerne les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile. Selon les données présentées par le Réseau européen des migrations², on a, en 2008, recensé un total de 11 292 demandes d'asile introduites par des mineurs non accompagnés dans les 22 États membres³ ayant participé à cette étude. En 2007, 8 030 demandes d'asile au total avaient été déposées. Au cours de l'année 2008, le nombre de demandes a donc augmenté de 40,6 % dans ces États membres. Les pays dont les mineurs non accompagnés avaient la nationalité variaient, même si, dans l'ensemble, les ressortissants afghans, irakiens et ceux de certains États africains figuraient au premier rang.

Les raisons qui expliquent l'arrivée de cette catégorie particulièrement vulnérable d'enfants sont multiples: ils fuient des guerres, des conflits, la pauvreté ou des catastrophes naturelles, des discriminations ou des persécutions; leur famille les envoie en espérant qu'ils aient une vie meilleure ou pour qu'ils accèdent à l'enseignement et à la protection sociale, notamment aux soins médicaux; ils rejoignent des membres de leur famille; ils sont victimes de la traite des êtres humains et voués à être exploités, etc.

Dans sa communication de juin 2009⁴, la Commission a tracé les grandes lignes du développement ultérieur de la stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant⁵ et a annoncé l'élaboration d'un plan d'action pour les mineurs non accompagnés. Dans le programme de Stockholm, entériné par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009⁶, ce dernier a accueilli avec intérêt le projet de la Commission d'élaborer un plan d'action, qui sera adopté par le Conseil, combinant des mesures de prévention, de protection et d'assistance au retour⁷. Dans sa résolution sur le programme de Stockholm, le Parlement européen a insisté sur le fait que le plan d'action de l'UE devrait aborder des questions telles que la protection, la recherche de solutions durables dans l'intérêt supérieur de l'enfant et la coopération avec les pays tiers⁸.

Le programme de Stockholm demande expressément à la Commission «d'envisager des mesures pratiques visant à faciliter le retour du grand nombre de mineurs non accompagnés

¹ Aux fins du présent document, la définition du vocable «mineur non accompagné» est celle énoncée à l'article 2, point f), de la directive 2001/55/CE du Conseil.

² La synthèse, d'une part, et les rapports nationaux, d'autre part, sont disponibles sur le site internet du Réseau européen des migrations:
<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>.

³ À l'exception de la Bulgarie, de Chypre, du Danemark, du Luxembourg et de la Roumanie.

⁴ COM(2009) 262.

⁵ COM(2006) 367.

⁶ 17024/09, p. 68.

⁷ Voir également le «Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm», COM(2010) 171 final.

⁸ P7_TA(2009)0090.

qui n'ont pas besoin d'une protection internationale». Or les analyses montrent que la solution ne saurait se limiter au retour, qui ne constitue qu'une option parmi d'autres, parce que la question est beaucoup plus complexe et pluridimensionnelle et que la marge de manœuvre dont jouissent les États membres lorsqu'ils prennent des mesures à l'égard de mineurs non accompagnés est clairement délimitée.

La Commission place les normes instituées par la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant au cœur de toute action concernant les mineurs non accompagnés. Les instruments législatifs et financiers de l'Union relatifs à l'asile, à l'immigration et à la traite des êtres humains encadrent déjà, directement ou indirectement, le cas particulier des mineurs non accompagnés et prévoient une protection de leurs droits. Il y a toutefois lieu d'améliorer la cohérence et d'accroître la coopération au sein de l'UE, d'une part, et avec les pays d'origine et de transit, d'autre part, de manière à ce que l'Union et les États membres apportent des réponses concrètes et efficaces. Une approche commune à l'échelle de l'Union s'impose donc.

Cette approche commune devrait être fondée sur le respect des droits de l'enfant, tels qu'énoncés dans la charte des droits fondamentaux et dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, en particulier sur le respect du principe de «l'intérêt supérieur de l'enfant» qui doit prévaloir dans tous les actes relatifs aux enfants, accomplis par des autorités publiques⁹. Il est fondamental de veiller à ce qu'une protection soit accordée à tout enfant qui en a besoin et que, indépendamment de leur statut d'immigré, de leur nationalité ou de leurs antécédents, tous les enfants soient, avant toute chose, traités comme tels¹⁰. Cette approche doit également reposer sur la solidarité et le partage des responsabilités entre États membres et avec les pays d'origine et de transit, ainsi que sur une coopération accrue avec des organisations spécialisées de la société civile et des organisations internationales.

À la suite de consultations avec les États membres¹¹ et les organisations de la société civile, et sur la base d'activités de recherche spécifiques, essentiellement des rapports rédigés par le Réseau européen des migrations (REM)¹² et par l'Agence des droits fondamentaux¹³, plusieurs problèmes ont été recensés, et des solutions, dégagées. Ils sont présentés dans le plan d'action tout d'abord comme des données insuffisantes et ensuite comme constituant trois grands volets d'action: la prévention, les programmes de protection régionaux, l'accueil et la recherche de solutions durables. La protection et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ont été intégrés dans l'ensemble des actions.

2. DONNEES

On ne peut correctement apprécier la situation ni dégager des solutions adaptées sans procéder à une évaluation claire fondée sur des données exhaustives, fiables et comparables.

Le règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale¹⁴ n'impose aux États membres l'obligation de transmettre des statistiques

⁹ Article 24 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et article 3 de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

¹⁰ Article 24 de la charte des droits fondamentaux et article 3 de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

¹¹ Et notamment les réponses à un questionnaire d'enquête, document 16869/09 du Conseil.

¹² Voir le rapport du REM.

¹³ Rapport publié le 30 avril 2009, disponible à l'adresse www.fra.europa.eu.

¹⁴ Règlement (CE) n° 862/2007.

annuelles ventilées qu'au sujet des mineurs non accompagnés qui demandent une protection internationale. En raison de cette limitation, les statistiques relatives aux mineurs non accompagnés qui arrivent sur le territoire de l'UE présentent donc des lacunes sous l'angle de l'exhaustivité et de l'harmonisation. Il conviendrait donc qu'elles englobent l'ensemble des mineurs non accompagnés.

La Commission et les agences¹⁵ apportent déjà leur concours en réalisant des études sur ce sujet. Les réseaux existants, tels que le Réseau européen des migrations, devraient soutenir les échanges d'informations et de données entre États membres.

Il est nécessaire de rassembler davantage d'informations sur les axes migratoires et les réseaux criminels afin de mettre en place une coopération efficace avec les pays d'origine et de transit. Ces informations pourraient être recueillies avec le concours d'organisations internationales et figurer systématiquement dans les profils migratoires des pays concernés. En outre, FRONTEX a mis sur pied le réseau d'analyse des risques FRONTEX et a développé la collecte de données concernant plusieurs indicateurs relatifs à la migration clandestine. Quant à Europol, il est déjà actif dans le domaine des activités criminelles.

¹⁵ Agence des droits fondamentaux, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Évaluation et mise en œuvre de la législation

- La Commission proposera que les États membres exploitent pleinement le potentiel des ventilations actuelles et supplémentaires visées dans le règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, afin de rassembler des données détaillées sur les mineurs non accompagnés. Si cela ne donne pas les résultats escomptés, il conviendrait de recueillir les informations requises directement auprès des administrations des États membres.

Agences et réseaux

- L'UE et ses États membres devraient faire appel aux agences et réseaux existants pour améliorer la collecte et l'échange d'informations relatives aux mineurs non accompagnés:
 - en améliorant sensiblement l'échange d'informations entre les États membres dans le cadre du Réseau européen des migrations et du Bureau européen d'appui en matière d'asile;
 - en renforçant les rôles de FRONTEX et d'Europol en matière de collecte et d'analyse de données en faisant appel à toutes les sources disponibles, notamment les informations recueillies par les réseaux d'officiers de liaison «Immigration».
- FRONTEX est invitée:
 - à procéder à une évaluation annuelle fondée sur les données recueillies par le réseau d'analyse des risques FRONTEX, afin de fournir aux États membres une analyse des risques relative aux mineurs non accompagnés qui franchissent les frontières extérieures des États membres de l'UE;
 - à mettre au point des indicateurs relatifs aux groupes vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés, dans les rapports d'opérations communes;
 - à effectuer une analyse des risques axée sur la nature des menaces auxquelles les mineurs non accompagnés sont confrontés.
- Le Bureau européen d'appui en matière d'asile est invité:
 - à recueillir des données, à développer et analyser des informations relatives aux pays d'origine qui sont pertinentes pour l'évaluation des besoins de protection des mineurs non accompagnés, en vue de mieux étayer des décisions de qualité;
 - à suivre la question des mineurs non accompagnés qui demandent l'asile, notamment dans les États membres les plus concernés.

Collecte d'informations

- La Commission exhortera les États membres ainsi que les agences et réseaux concernés à améliorer l'exhaustivité des données relatives aux mineurs non accompagnés.
- La Commission préconisera l'insertion d'une section relative aux mineurs non accompagnés dans les profils migratoires des principaux pays d'origine et de transit.

3. PREVENTION DES MIGRATIONS PERILLEUSES ET DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS — ACCROISSEMENT DES CAPACITES DE PROTECTION DANS LES PAYS TIERS

3.1. Prévention

La prévention des migrations périlleuses et de la traite des enfants constitue la première étape d'une lutte efficace contre le phénomène des mineurs non accompagnés. Il faut distinguer les actions et les politiques menées en fonction du groupe dont les mineurs non accompagnés font partie (demandeurs d'asile, victimes de la traite des êtres humains, mineurs entrant illégalement sur le territoire de l'UE pour y travailler ou autre) et/ou du pays ou de la région dont ils sont originaires. L'implication des pays d'origine et de transit est fondamentale, à l'instar de la coopération des organisations de la société civile et des organisations internationales intervenant sur le terrain, et ne préjugera pas du droit des mineurs non accompagnés de solliciter une protection internationale dans l'Union.

On dénombre quatre principaux axes d'intervention. En premier lieu, l'UE et les États membres doivent poursuivre leurs efforts pour intégrer la question des migrations et, notamment, celle des mineurs non accompagnés, dans la coopération au développement, dans des domaines clés tels que la réduction de la pauvreté, l'éducation, la santé, la politique de l'emploi, les droits de l'homme et la démocratisation ainsi que la reconstruction après les conflits. En déployant ces efforts, ils s'attaqueront aux causes profondes des migrations et créeront un environnement permettant aux enfants de grandir dans leur pays d'origine en bénéficiant de bonnes perspectives de développement personnel et d'un niveau de vie décent.

Deux autres axes d'intervention pourraient viser les enfants eux-mêmes et les personnes qui sont effectivement – ou sont susceptibles d'être – en contact avec eux. Des activités de sensibilisation et des formations ciblées devraient être préconisées dans les pays d'origine et de transit, afin de favoriser l'identification précoce et la protection des victimes potentielles de la traite des êtres humains. Elles devraient cibler un public plus large ainsi que les victimes potentielles et les collectivités auxquelles elles appartiennent, les agents des services répressifs, les gardes-frontières et d'autres acteurs concernés. Des activités similaires devraient tendre à informer les enfants et leur famille des risques liés à la migration clandestine vers l'UE, des alternatives possibles pour étudier, se former et travailler dans leur pays d'origine et des voies légales pour étudier dans l'UE. D'autres actions pourraient comprendre un travail ciblé à l'échelle locale, par l'intermédiaire des établissements scolaires et dans le cadre d'une interaction avec les communautés d'origine. Du personnel spécialement formé dans les principales zones d'émigration et de traite des êtres humains pourrait évaluer les situations à risque et intervenir à un stade précoce.

Il importe également d'associer les diasporas établies dans l'UE aux activités de sensibilisation menées dans leur pays d'origine, et d'utiliser des voies informelles de communication avec les communautés d'origine pour dissiper les mythes au sujet de la vie en Europe. Il conviendrait de prendre également en considération le rôle des médias dans les pays d'origine.

L'UE continuera enfin de promouvoir la mise en place de systèmes de protection de l'enfance, qui relie entre eux les services nécessaires dans tous les secteurs sociaux pour prévenir les risques de violence, de mauvais traitements, d'exploitation et de négligence qui menacent les enfants et y faire face, de même que pour subvenir aux besoins des enfants non pris en charge par leur famille et assurer la protection des enfants placés dans des institutions. L'Union continuera également d'apporter son soutien aux systèmes d'enregistrement des naissances

qui, en garantissant que tous les enfants possèdent une identité légale et accèdent aux droits que la loi leur reconnaît, jouent un rôle important dans leur protection.

Les activités menées dans ces domaines peuvent être financées par les instruments de coopération extérieure de l'UE, tels que le programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (ci-après «le programme thématique»), des instruments géographiques tels que le Fonds européen de développement, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), et les programmes géographiques relevant de l'instrument de financement de la coopération au développement. Il conviendrait d'assurer également une coordination avec les fonds internes concernés.

Financement

Les instruments de coopération extérieure de l'UE et des États membres devraient:

- être pleinement exploités, d'une manière bien coordonnée, pour financer des projets dans les pays tiers visant à prévenir les migrations périlleuses et la traite des enfants, notamment en offrant dans le pays/la région d'origine d'autres solutions qui soient profitables aux enfants;
- en partenariat avec les autorités centrales et locales des pays d'origine, les organisations de la société civile et les organisations internationales, financer:
 - des programmes ciblés de sensibilisation à l'intention des enfants en danger, ainsi que d'autres types d'actions de prévention à l'échelon local, dans les établissements scolaires, les communautés et les familles;
 - la formation d'un personnel spécialisé dans les principales régions d'origine pour déceler les situations dangereuses et intervenir auprès des familles et des communautés;
 - des études dans les principaux pays d'origine pour mieux comprendre les raisons poussant les enfants à entreprendre une migration dépendante ou indépendante;
- soutenir les activités visant à protéger les enfants de toute forme de violence ou d'exploitation, et notamment promouvoir la mise sur pied de systèmes de protection de l'enfance et d'enregistrement des naissances.

Relations avec les pays tiers

L'UE et les États membres devraient:

- aborder régulièrement les questions liées à la protection de l'enfance dans le cadre des dialogues entre l'Union et les pays tiers consacrés aux droits de l'homme et aux migrations;
- examiner systématiquement la possibilité d'introduire, dans les accords conclus avec les pays tiers, des dispositions spécifiques traitant la question des migrations des mineurs non accompagnés et permettant de coopérer dans des domaines tels que la prévention, la localisation des familles, le retour ou la réinsertion.

Lutte contre la traite des êtres humains

L'UE et les États membres devraient:

- renforcer les actions en faveur des enfants victimes de la traite des êtres humains, en leur prêtant assistance et en les protégeant le plus tôt possible, en les dirigeant vers des services spécialisés dans le pays où ils sont découverts. Cette assistance devrait au moins inclure les mesures prévues par la directive relative aux victimes de la traite des êtres humains¹⁶;
- renforcer les capacités des pays tiers à lutter contre la traite des êtres humains, à protéger les mineurs non accompagnés et à leur prêter assistance dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et des normes et conventions internationales, indépendamment de leur nationalité;
- mettre en œuvre les mesures de prévention prévues par le document d'orientation générale sur la traite des êtres humains et promouvoir les instruments régionaux de lutte contre la traite des êtres humains.

Visas et informations

- Les services consulaires des États membres devraient examiner minutieusement les demandes de visa introduites au nom d'enfants.
- Dans le portail sur l'immigration, la Commission fera expressément mention des mineurs non accompagnés afin d'améliorer les informations communiquées aux migrants potentiels.

3.2. Programmes de protection dans les pays tiers

Sans préjudice de l'obligation faite à l'Union d'assurer la protection des personnes dans le besoin, les mineurs ne devraient pas être forcés d'entreprendre des voyages dangereux à destination de l'UE pour y chercher une protection internationale. Il est donc important de mettre en place des programmes de protection proches des pays d'origine et/ou de continuer à financer ceux-ci.

Conformément aux orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant¹⁷, l'Union continuera d'imposer aux bénéficiaires de fonds européens des normes élevées de protection et d'assistance en faveur des mineurs non accompagnés; les projets devront au moins comprendre des infrastructures scolaires, des soins médicaux et une information sur les droits des mineurs et sur les procédures.

L'UE et les États membres devraient continuer:

en ce qui concerne le financement:

- de financer les activités visant à protéger les mineurs demandeurs d'asile et réfugiés ainsi qu'à leur prêter assistance, notamment les activités de lutte contre l'exploitation et le recrutement forcé, par exemple par des bandes criminelles;

en ce qui concerne les relations avec les pays tiers:

¹⁶ Directive 2004/81/CE du Conseil.

¹⁷ Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, Conseil de l'UE, *UE Lignes directrices Droits de l'homme et droit humanitaire international*, 2009.

- d'apporter leur soutien aux pays tiers pour les aider à améliorer les capacités législatives et administratives leur permettant d'identifier les mineurs, demandeurs d'asile et victimes de la traite des êtres humains, et de mettre en place des programmes d'assistance spécifiques;
- d'inclure des actions d'aide à l'enfance et de protection de celle-ci dans le cadre des programmes de protection régionaux, qui devraient être étendus pour couvrir d'autres régions clés sous l'angle des flux migratoires à destination de l'UE et des besoins de protection.

4. ACCUEIL ET GARANTIES PROCEDURALES DANS L'UE

Les mesures d'accueil et l'accès aux garanties procédurales pertinentes devraient s'appliquer dès l'instant où un mineur non accompagné est découvert aux frontières extérieures ou sur le territoire de l'UE, jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée. Il conviendrait d'inviter les organisations spécialisées de la société civile à jouer un rôle plus actif pendant toute la durée de la procédure. Des mesures idoines doivent être arrêtées afin d'assurer une transition sans heurts pour les enfants qui, atteignant l'âge de 18 ans et devenant adultes, risquent de perdre la protection et le soutien dont ils bénéficiaient.

4.1. Procédures lors du premier contact et normes de protection

Des dispositions prévoyant une protection renforcée des mineurs non accompagnés figurent déjà dans les instruments pertinents de l'UE en matière de migration. Ces dispositions sont cependant propres à un contexte, en ce qu'elles s'appliquent aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, aux migrants en situation irrégulière et aux victimes de la traite des êtres humains. En outre, elles ne prévoient pas les mêmes critères d'accueil et d'assistance. De même, dans certains États membres, des difficultés particulières surviennent s'agissant des situations frontalières/des zones de transit. Il y a lieu de combler ces lacunes potentielles en matière de protection.

En particulier, la réglementation de l'UE ne prévoit pas la désignation d'un représentant dès l'instant où les autorités découvrent un mineur non accompagné, c'est-à-dire avant le déclenchement de l'application des instruments juridiques pertinents. La représentation n'est expressément prévue que pour les demandeurs d'asile. Bien que des garanties importantes en faveur des mineurs non accompagnés figurent dans les directives sur le retour, sur l'octroi d'une protection temporaire, sur les victimes de la traite des êtres humains¹⁸ et dans les instruments internationaux pertinents¹⁹, les États membres conservent une marge d'interprétation. En outre, il n'existe pas de conception commune des prérogatives, de la qualification et du rôle des représentants. Les mineurs non accompagnés devraient être informés de leurs droits et avoir accès aux mécanismes de recours et de contrôle existants.

Quel que soit le lieu où les mineurs non accompagnés sont découverts, il conviendrait qu'ils soient séparés des adultes en vue de les protéger et de mettre fin à toute relation avec les trafiquants ou les passeurs et d'empêcher une (nouvelle) victimisation. Dès le premier contact,

¹⁸ Directives 2008/115/CE, 2001/55/CE et 2004/81/CE.

¹⁹ Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a, dans l'observation générale n° 6 (2005), intitulée «Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine», recensé les normes internationales relatives au traitement des enfants non accompagnés découlant de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

l'attention accordée à la protection est capitale tout comme la détermination, à un stade précoce, du type de mineur concerné, car elles peuvent contribuer à l'identification des mineurs non accompagnés les plus vulnérables. L'application des différentes mesures prévues par la législation et l'instauration d'un climat de confiance sont indispensables pour obtenir de précieuses informations pour identifier et localiser les familles, pour s'assurer que les mineurs non accompagnés ne disparaissent pas, pour identifier les trafiquants ou les passeurs et les poursuivre en justice.

Les mineurs non accompagnés devraient toujours être placés dans des lieux d'hébergement appropriés, et traités d'une manière qui soit pleinement compatible avec leur intérêt supérieur. Si une rétention est exceptionnellement justifiée, on ne doit y recourir qu'en dernier ressort, pour la période appropriée la plus brève possible, et en faisant prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant.

La disparition de mineurs non accompagnés qui devraient être sous la garde d'autorités nationales constitue un autre sujet de préoccupation majeur. Certains (re)tombent entre les griffes des passeurs, d'autres tentent de rejoindre des membres de leur famille ou de leur communauté dans d'autres États membres et/ou se retrouvent à travailler dans l'économie souterraine et à vivre dans des conditions dégradantes.

Action législative

- L'UE devrait adopter des normes de protection plus élevées en faveur des mineurs non accompagnés, en menant à bien des négociations sur la révision de l'acquis en matière d'asile²⁰ et en adoptant une législation plus complète sur la traite des êtres humains²¹ et l'exploitation sexuelle des enfants²².
- La Commission veillera à la bonne application de la législation de l'UE et, sur le fondement d'une analyse d'impact, appréciera s'il est nécessaire d'introduire des modifications ciblées ou un instrument spécifique définissant des normes communes en matière d'accueil et d'assistance applicables à tous les mineurs non accompagnés, en ce qui concerne la tutelle, la représentation légale, l'accès aux lieux d'hébergement et aux soins, les premiers entretiens, les services éducatifs et les soins médicaux adaptés, etc.

²⁰ Propositions portant modification de la directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, COM(2008) 815; du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, COM(2008) 820; règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, COM(2008) 825; de la directive 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, COM(2009) 554, et de la directive 2004/83/CE du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, COM(2009) 551.

²¹ Proposition de directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI, COM(2010) 95 final.

²² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI, COM(2010) 94 final.

Analyse et échange d'informations

- L'UE devrait évaluer différentes expériences pour lutter contre les disparitions et promouvoir les meilleures pratiques.
- Les États membres sont invités à:
 - privilégier le recours aux signalements des personnes portées disparues dans le système d'information Schengen en cas de fuite ou de disparition;
 - envisager l'introduction de mécanismes de réexamen en vue de contrôler la qualité de la tutelle pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit représenté tout au long du processus décisionnel et, notamment, pour prévenir les abus.

Agences

- Le Bureau européen d'appui en matière d'asile est invité à organiser des activités de formation et à élaborer les meilleures pratiques en matière de conditions d'accueil, de procédures d'asile et d'insertion des mineurs non accompagnés.
- FRONTEX est invitée:
 - à inclure dans le programme de formation des gardes-frontières un module spécifique de formation aux modes de détection des cas de vulnérabilité particulière chez les mineurs non accompagnés, comme les mineurs victimes de la traite des êtres humains;
 - à insérer un paragraphe distinct sur les groupes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés, dans les accords sur les modalités de travail devant être conclus avec des pays tiers;
 - à offrir une assistance technique aux autorités chargées de surveiller les frontières dans les pays tiers, en ce qui concerne les mesures frontalières relatives aux mineurs non accompagnés.

Financement

La Commission entend:

- faire un usage efficace des fonds disponibles, apporter son soutien aux réseaux européens de tuteurs, échanger les meilleures pratiques et élaborer des lignes directrices ainsi que des programmes de cours et de formation communs, etc.;
- accorder un financement aux États membres, s'ils remplissent les conditions requises, pour l'installation de lieux d'accueil répondant aux besoins spécifiques des mineurs non accompagnés.

4.2. Détermination de l'âge et recherche de la famille

La question de la détermination de l'âge est cruciale, elle est liée à l'octroi de plusieurs garanties procédurales et juridiques prévues dans la législation pertinente de l'UE, ainsi qu'à l'obligation de satisfaire aux exigences en matière de protection des données lors de

l'enregistrement d'informations concernant des mineurs non accompagnés dans des bases de données telles qu'EURODAC.

Les procédures et techniques de détermination de l'âge sont variables, leur fiabilité et leur caractère proportionnel suscitant souvent des réserves. La possibilité de former un recours n'est pas toujours garantie²³. Ainsi que des experts l'ont souligné, le tuteur devrait être présent à tous les stades de la procédure et il convient que le mineur soit traité comme tel jusqu'à preuve du contraire.

La recherche de la famille est un élément clé du principe du maintien de l'unité familiale. Elle est également liée aux obligations énoncées dans les instruments applicables de l'UE, c'est-à-dire qu'un mineur ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement s'il n'est pas remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à une structure d'accueil adéquate dans l'État de retour. La recherche des familles pose toutefois de grandes difficultés aux États membres.

- La Commission publiera des lignes directrices relatives aux meilleures, en collaboration avec des scientifiques et des juristes experts ainsi qu'avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile qui élaborera de documents techniques consacrés à la détermination de l'âge
- Le Bureau européen d'appui en matière d'asile est invité à organiser des actions de formation concernant la détermination de l'âge, à mettre au point un module dans le cadre du programme de formation européen en matière d'asile et à élaborer un manuel de bonnes pratiques.
- Les États membres devraient utiliser le système d'information sur les visas (VIS), lorsqu'il sera opérationnel, pour vérifier l'identité d'un mineur non accompagné s'il y est enregistré, dans le respect des conditions énoncées à l'article 19 du règlement VIS²⁴.
- La Commission entend:
 - encourager les États membres à s'apporter une assistance mutuelle pour la recherche des familles dans les pays où ils ont établi à cette fin des réseaux opérationnels;
 - promouvoir une approche commune (c'est-à-dire des lignes directrices relatives aux meilleures pratiques) de la détermination de l'âge et de la recherche des familles, y compris en ce qui concerne la manière d'aborder ces questions dans le cadre des recours.

5. RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES

Les solutions durables doivent reposer sur une évaluation, au cas par cas, de l'intérêt supérieur de l'enfant et consister en:

- un retour et une réinsertion dans le pays d'origine; ou
- l'octroi du statut de bénéficiaire d'une protection internationale ou d'un autre statut juridique permettant au mineur de s'intégrer valablement dans l'État membre où il réside; ou

²³ Voir le rapport du REM.

²⁴ Règlement (CE) n° 767/2008.

– une réinstallation.

- Il convient que les autorités compétentes arrêtent au plus tôt (si possible dans un délai maximal de six mois) une décision quant à l'avenir de tout mineur non accompagné, compte tenu de l'obligation de rechercher sa famille, d'explorer d'autres possibilités pour sa réinsertion dans sa société d'origine et de déterminer la solution qui répond le mieux à son intérêt supérieur.

5.1. Retour et réinsertion dans le pays d'origine

Dans de nombreux cas, l'intérêt supérieur de l'enfant sera probablement de rejoindre sa famille et de grandir dans son propre environnement social et culturel. Compte tenu de cet élément, les États membres devraient être encouragés à élaborer des solutions innovantes de partenariat avec les pays tiers d'origine et de transit, par exemple en finançant un éventail d'activités en matière d'éducation et de formation. Le retour ne représente toutefois qu'une des options envisageables et l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours prévaloir. Il convient de privilégier le départ volontaire.

La directive sur le retour²⁵ contient plusieurs garanties juridiquement contraignantes concernant les mineurs qui doivent être transposées en droit national au plus tard en décembre 2010, ce qui améliorera sensiblement la situation dans plusieurs États membres. La législation de l'UE présente toutefois certaines lacunes pour ce qui concerne la protection des mineurs non accompagnés. Les États membres ont notamment la possibilité d'exclure du champ d'application de la directive les ressortissants de pays tiers qui sont appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier de leur frontière extérieure. Par conséquent, les mineurs non accompagnés qui relèvent de cette catégorie ne peuvent bénéficier des garanties offertes par la directive. Les États membres sont cependant tenus de leur offrir le bénéfice des garanties et droits fondamentaux prévus dans leur législation nationale, dans la charte des droits fondamentaux de l'UE, dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et dans les instruments du Conseil de l'Europe. Il y a lieu que cette situation fasse l'objet d'une analyse complémentaire.

Par ailleurs, bien que l'assistance d'un tuteur offerte aux demandeurs d'asile et l'assistance requise dans le cadre du processus de retour diffèrent, il convient de tenir compte de la nécessaire continuité de l'assistance apportée durant les procédures d'asile et de retour. Les accords de réadmission conclus par l'UE s'appliquent pleinement aux mineurs. Toutefois, étant donné qu'ils doivent être appliqués dans le respect des garanties énoncées ailleurs dans l'acquis de l'UE, ils ne contiennent aucune disposition particulière relative à la protection des mineurs.

L'assistance accordée aux mineurs doit relever d'un processus marqué par la continuité et la stabilité, qui doit englober l'étape du retour et l'étape postérieure à celui-ci. Dans tous les cas, le retour doit s'effectuer selon des modalités sûres, convenant à un enfant et adaptées selon que le mineur est un garçon ou une fille. La difficulté à cet égard consiste à faire en sorte que le retour du mineur se déroule dans le plein respect des normes internationales et que celui-ci soit accepté dans son environnement d'origine. Le travail sur le terrain est fondamental pour convaincre la famille et la collectivité d'accueillir le mineur et pour éviter qu'il ne soit l'objet d'une stigmatisation et d'une nouvelle victimisation s'il a été victime de la traite des êtres

²⁵ Directive 2008/115/CE du Conseil.

humains. Un moyen d'y parvenir pourrait consister à donner la possibilité de suivre des cours ou une formation et à aider les pays d'origine à offrir aux enfants et aux jeunes des perspectives en termes d'études et d'emploi en recourant aux instruments financiers existants. Il convient aussi que la réinsertion fasse l'objet d'un suivi pour éviter tout problème majeur.

Les mesures destinées à assurer l'application des dispositions relatives aux mineurs figurant dans la directive sur le retour peuvent bénéficier²⁶ d'un financement au titre du Fonds européen pour le retour. Une des priorités du programme thématique consiste également à aider les pays tiers à résoudre les problèmes des mineurs non accompagnés. Les États membres et les pays tiers devraient faire un usage plus ciblé de ces ressources.

La Commission entend:

en ce qui concerne le financement:

- accorder la priorité au financement, par le Fonds pour le retour et le programme thématique, des actions axées sur les mineurs non accompagnés, et notamment:
 - des projets visant à assurer un contrôle et un suivi après le retour, en particulier s'agissant d'enfants victimes de la traite des êtres humains;
 - des mesures promouvant le regroupement familial au moyen d'actions de recherche des familles dans les États membres et dans les pays d'origine;
 - des mesures de soutien aux familles et aux collectivités en matière de réinsertion;
 - des mesures d'appui aux autorités des pays d'origine pour la gestion des retours, la création de centres de formation, le soutien des familles et des mineurs de retour, la protection des victimes de la traite des êtres humains et la prévention de toute nouvelle victimisation, etc.;
 - des études et travaux de recherche;
 - des mesures soutenant des projets et politiques menés dans les pays d'origine pour offrir des possibilités d'études et de formation à tous les mineurs;

en ce qui concerne le suivi de la législation:

- publier une étude sur les pratiques et législations des États membres en matière de retour des mineurs non accompagnés et sur la situation des mineurs non accompagnés qui relèvent d'accords de réadmission;
- promouvoir dans les États membres les pratiques les plus adaptées aux enfants.

5.2. Statut de bénéficiaire d'une protection internationale, autre statut juridique et intégration des mineurs non accompagnés

Les mineurs non accompagnés pourraient obtenir le statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection internationale dans les conditions énoncées dans la législation de l'UE. Eu égard à leur vulnérabilité particulière, les mesures visant à soutenir leur intégration dans la société

²⁶ Voir le document SOLID(2008)-21.

d'accueil sont fondamentales. Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) pourrait financer des activités pertinentes dans ce domaine.

La législation et les politiques de l'UE ne règlent pas le cas des mineurs qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure de retour, laissant aux législations nationales le soin de régir l'octroi à ceux-ci d'un titre de séjour, pour des motifs d'ordre humanitaire ou autre. Lorsque le retour est impossible ou que l'intérêt supérieur du mineur non accompagné est qu'il soit intégré dans son pays de résidence, il convient qu'un statut juridique lui soit accordé, qui lui confère au moins les mêmes droits et le même niveau de protection qu'avant, et qu'un logement convenable lui soit trouvé. Les mineurs doivent être soutenus sur la voie d'une intégration réussie dans la société qui les accueille.

Financement

Les États membres sont invités à exploiter au mieux les possibilités de financement offertes par le FER et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers.

- La Commission entend:
 - renforcer les activités liées aux mineurs non accompagnés lors de la définition des priorités de l'action de l'Union dans les programmes de travail annuels adoptés au titre de ces Fonds;
 - réfléchir à la manière dont la dimension des mineurs non accompagnés pourrait être mieux intégrée dans la prochaine génération d'instruments financiers qui seront disponibles, à partir de 2014, dans le domaine de la gestion des flux migratoires;
 - financer des projets en faveur de l'intégration des mineurs non accompagnés ayant un statut juridique, en accordant une attention particulière aux programmes visant à soutenir le rétablissement des victimes de formes de violence ou de traite des êtres humains visant spécifiquement les enfants.

Élaboration de politiques

- La question particulière des mineurs non accompagnés devrait être approfondie dans les politiques d'intégration nationales et de l'UE, par l'échange et l'élaboration de bonnes pratiques, etc.
- La Commission entend:
 - s'attaquer aux défis particuliers que posent les mineurs non accompagnés, dans le nouveau programme de l'UE en faveur de l'intégration des immigrants;
 - examiner la situation spécifique des mineurs non accompagnés dans l'étude prévue sur le traitement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui ne peuvent temporairement pas faire l'objet d'une mesure de retour et évaluer la nécessité et l'opportunité d'établir un cadre commun relatif aux mineurs qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure de retour.

5.3. Réinstallation

La réinstallation dans l'UE des mineurs non accompagnés qui sont réfugiés dans un pays tiers pourrait aussi être envisagée après un examen minutieux de l'intérêt supérieur de l'enfant pour autant qu'il n'existe pas d'autre solution durable²⁷. Pour procéder à ces appréciations, les États membres continueront de collaborer étroitement avec le HCR et les organisations compétentes de la société civile.

- La Commission encouragera les États membres à continuer d'exploiter au mieux les possibilités de financement offertes par le FER pour les activités liées à la réinstallation.

²⁷ COM(2009) 447.

- La Commission et les États membres devraient faire en sorte que les besoins particuliers des mineurs soient pris en considération lors de la mise en œuvre du programme européen commun de réinstallation dont la création est proposée.

6. CONCLUSION

Le présent plan d'action a pour objet d'apporter des réponses concrètes aux défis posés par l'arrivée de nombreux mineurs non accompagnés sur le territoire de l'UE, qui respectent pleinement les droits de l'enfant et du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il convient de l'envisager comme le point de départ d'un processus à long terme et son exécution dépend du soutien et de la contribution de toutes les parties prenantes: institutions et agences de l'UE, États membres, pays tiers et société civile. D'autres actions seront proposées dans les années à venir, tandis que des études, des analyses et des évaluations d'impact pourront être réalisées.

La Commission rendra compte de l'exécution du présent plan d'action avant la mi-2012 et avant 2015, et pourrait proposer qu'il soit révisé ou complété par des actions supplémentaires.