

LA MISE EN ŒUVRE EN 2020 DE LA COMMUNICATION DE 2017 DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LA PROTECTION DES ENFANTS MIGRANTS

NOTE DE SYNTHÈSE (INFORM) DU REM

Janvier 2022



INTRODUCTION

Cette note de synthèse (Inform) du REM résume les conclusions du rapport du REM sur la mise en œuvre en 2020 de la Communication de 2017 de la Commission européenne sur la protection des enfants migrants. Le rapport du REM présente les progrès réalisés par les États membres de l'UE et la Norvège en 2020 dans la mise en œuvre des actions recommandées dans la Communication sur la protection des enfants migrants¹.

Le rapport porte sur les catégories de mineurs définies dans la Communication de 2017, à savoir : les mineurs accompagnés/ les familles avec enfants², les mineurs séparés³ et les mineurs non accompagnés⁴, y compris ceux qui sont enregistrés dans le système d'asile, ceux qui ne demandent pas l'asile mais qui sont enregistrés dans d'autres procédures de migration, et enfin ceux qui ne demandent pas l'asile et

qui restent en dehors du système d'asile/de migration/de protection des mineurs. Le rapport présente la législation, les politiques et les pratiques en place dans les États membres et en Norvège du 1er janvier au 31 décembre 2020.

Le rapport a été préparé sur la base des rapports nationaux annuels sur la migration et l'asile de 25 Points de contact nationaux (PCN) du REM⁵. Ils s'appuient en grande partie sur une analyse de la législation et de documents politiques existants, et sur des informations fournies par les autorités nationales. Les ONG concernées⁶, y compris celles qui ont participé à l'élaboration du rapport 2019, ont également fourni des informations complémentaires à la demande de la Commission européenne⁷. Ces contributions illustrent certains exemples de bonnes pratiques en matière de protection des enfants migrants.



POINTS CLÉS

■ Bien que la présence d'enfants migrants dans l'UE ait diminué ces dernières années, le nombre d'enfants migrants, y compris les mineurs non accompagnés, enregistrés comme résidant dans l'UE est resté élevé en 2020. Selon Eurostat, les États membres et la Norvège

ont reçu près de 13 550 demandes d'asile de mineurs non accompagnés⁸. En outre, tous les mineurs non accompagnés qui arrivent dans l'UE ne demandent pas l'asile. Cependant, les données sur le nombre de mineurs

- 1 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : La protection des enfants migrants, COM(2017) 211 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=FR>, dernier accès le 23 juin 2021.
- 2 Mineur accompagné : Un mineur qui est accompagné et effectivement pris en charge par un adulte responsable de lui en vertu de la loi ou de la pratique de l'État membre concerné. Familles avec enfants : mineurs accompagnés par l'un ou les deux parents ou par leur principal responsable légal ou habituel (directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, ou d'un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire, ainsi que sur le contenu de la protection accordée, JO L 337 (directive "qualification") - déduite de la définition du mineur non accompagné à l'article 2, point l) - voir ci-dessous).
- 3 Enfant séparé : Un enfant de moins de 18 ans qui se trouve hors de son pays d'origine et qui est séparé de ses deux parents ou de la personne qui s'occupait auparavant de lui de manière légale ou habituelle. Il peut s'agir d'enfants accompagnés d'autres membres adultes de la famille (Source : Glossaire du REM, version 7).
- 4 Mineur non accompagné : un mineur qui arrive sur le territoire d'un État membre de l'UE sans être accompagné de l'adulte qui en est responsable en vertu de la législation ou de la pratique de l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne ; ou qui est laissé seul après son entrée sur le territoire de l'État membre (directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou apatrides en tant que bénéficiaires d'une protection internationale, d'un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire, et du contenu de la protection accordée (refonte), article 2, point l).
- 5 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, NO.
- 6 Child Circle, Jesuit Refugee Service (JRS), Missing Children Europe, Terre des Hommes.
- 7 En accord avec les lignes directrices du REM sur la coopération avec les tiers.
- 8 Eurostat (migr_asyunaa), Demandeurs d'asile considérés comme des mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe - données annuelles (arrondies), 2021, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=fr, dernier accès le 5 juillet 2021. Statistiques 2020 non disponibles pour le Royaume-Uni.

non accompagnés qui ne demandent pas l'asile ne sont pas systématiquement collectées dans l'UE.

- La protection des enfants migrants est restée un domaine dans lequel la législation et les politiques aux niveaux européen et national ont connu une évolution considérable au cours de l'année 2020. La plupart des États membres et la Norvège ont introduit de nouvelles dispositions concernant les mineurs non accompagnés demandant l'asile en 2020, telles que des dispositions relatives à la représentation des mineurs non accompagnés demandant une protection et la possibilité d'un examen médical pour déterminer l'âge d'un mineur.
- Le renforcement de la prise en charge et de la protection des mineurs non accompagnés est resté une priorité dans de nombreux États membres, avec des évolutions notables en ce qui concerne notamment l'examen des normes d'hébergement et de prise en charge et l'élaboration d'approches spécifiques pour certains groupes d'âge de mineurs ; l'hébergement des mineurs dans des structures spécialement adaptées ou étendues correspondant à leurs besoins ; et le renforcement de la formation des policiers, du personnel des services de l'enfance et des structures d'accueil.
- L'année 2020 a connu une situation sans précédent due à la pandémie de Covid-19. Ainsi, les États membres ont introduit des mesures temporaires pour minimiser les conséquences sanitaires, telles que des instructions à suivre lors de l'identification et de l'enregistrement des mineurs (non accompagnés). Ils se sont généralement efforcés de maintenir l'accès à la justice/aux garanties

procédurales, ainsi que l'accès à l'éducation pour tous les élèves (y compris ceux issus de l'immigration). Les États membres ne disposent généralement pas d'une politique ou d'une stratégie spécifique en matière d'intégration des enfants migrants. Toutefois, des programmes nationaux favorisant l'inclusion des enfants migrants par le biais de l'éducation et de la prise en charge des jeunes enfants ont été mis en œuvre dans certains États membres.

- De nouvelles options de prise en charge alternatives (non institutionnelles) des mineurs non accompagnés, notamment en ce qui concerne la prise en charge en milieu familial/les familles d'accueil, ont été introduites ou améliorées par deux États membres et la Norvège en 2020.
- La rétention d'enfants migrants est légalement autorisée dans environ la moitié des États membres, bien que, selon les informations collectées, elle ne soit mise en œuvre qu'en dernier recours et soumise à de fortes garanties pour protéger le bien-être de l'enfant. En 2020, la plupart des États membres et la Norvège n'ont signalé aucun changement législatif ou politique important en ce qui concerne la rétention des enfants, que ce soit pendant la procédure d'asile ou aux fins du retour.
- Les recherches et les projets des organisations non gouvernementales (ONG) ont mis notamment en évidence le rôle des tuteurs dans la prévention des disparitions d'enfants et l'importance de fournir aux enfants migrants un accès à l'information et à une assistance juridique gratuite et de qualité pour leur permettre d'accéder à la justice.



PROCÉDURES D'IDENTIFICATION, D'ENREGISTREMENT, D'ACCUEIL ET D'ASILE

La Communication de 2017 note que lors du passage des frontières, les enfants migrants qui entrent en contact avec les autorités des États membres, doivent toujours être identifiés et enregistrés en tant que mineurs, être prioritaires dans les procédures liées aux frontières, et recevoir un soutien adéquat de la part d'un personnel spécialement formé. La Communication recommande de prêter attention aux vulnérabilités et aux besoins de protection spécifiques des mineurs non accompagnés et des enfants migrants séparés. Elle souligne également que l'identification d'une personne en tant que mineur est cruciale, car elle peut influencer sur les procédures et le traitement ultérieurs.

Les nouveautés de 2020 en matière d'identification et d'enregistrement des mineurs (c'est-à-dire la collecte de données biométriques, l'identification des besoins particuliers) concernent principalement des procédures d'identification des mineurs⁹ nouvelles ou révisées. En outre, des instructions destinées au personnel pour minimiser les risques sanitaires de la Covid-19 lors de l'identification et de l'enregistrement des mineurs accompagnés et non accompagnés (ainsi que

des adultes), ou dans les centres d'accueil ont également été adoptées¹⁰.

Dans le domaine de l'évaluation de l'âge, quelques États membres¹¹ ont introduit de nouvelles méthodes, telles que l'évaluation médicale de l'âge¹² dans les cas où il existe des doutes sur le fait que le demandeur de protection internationale est un mineur, ou ont publié des protocoles ou des recommandations sur l'ensemble de la procédure d'évaluation de l'âge afin de compléter la législation en la matière¹³. Un État membre a également introduit l'évaluation de l'âge dans le cadre de la procédure d'identification des ressortissants de pays tiers qui prétendent être mineurs mais qui ne demandent pas l'asile¹⁴.

De nouvelles mesures législatives ou politiques visant à faciliter l'identification et l'orientation précoces des mineurs victimes de la traite des êtres humains ont été prises dans certains États membres¹⁵, en raison du nombre croissant de mineurs non accompagnés. Ces mesures comprennent l'introduction de nouvelles stratégies globales de lutte contre la traite des êtres humains¹⁶, une nouvelle législation ou des

9 BE, BG, CY, FR, HR, IE, IT, NL, NO.

10 BE, CY, FR, HR (directives à l'intention du personnel pour minimiser les risques sanitaires de la Covid-19 lors de l'identification et de l'enregistrement des mineurs non accompagnés), IT.

11 BG, DE, IT, NL, SE.

12 BG.

13 DE, IT, NL.

14 NL.

15 Par exemple, CY.

16 CZ, FR.

recommandations sur l'identification des victimes et la mise à disposition d'un soutien et d'une protection¹⁷, ainsi que des mesures de renforcement des capacités, telles que des instructions¹⁸ et la formation¹⁹ du personnel, afin d'améliorer l'identification des victimes en première ligne par le personnel de la protection de l'enfance et/ou la police. En outre, deux États membres (la Hongrie et la Norvège) ont renforcé le statut des victimes de la traite des êtres humains en reconnaissant les travailleurs du sexe comme des victimes (et non comme auteurs) et en étendant les droits de séjour à un plus grand nombre de victimes de la traite lorsqu'elles coopèrent dans les procédures pénales.

La Communication de 2017 prévoit que les conditions d'accueil doivent être conformes à l'acquis communautaire et comprendre un hébergement sûr et approprié, ainsi que les services de soutien nécessaires pour garantir l'intérêt supérieur et le bien-être de l'enfant. En 2020, de nombreux États membres ont fait état de nouveaux efforts pour

améliorer la protection et la prise en charge des mineurs non accompagnés, notamment dans les nouvelles structures d'accueil, en examinant les normes minimales pour leur hébergement et leur prise en charge, en développant des approches spécifiques pour certains groupes d'âge, et en adaptant ou en développant des structures adaptées aux besoins des mineurs non accompagnés²⁰. Des lieux d'accueil supplémentaires, ou "zones de sécurité" dans certains États membres, ont été créés ou sont devenus opérationnels pour les mineurs non accompagnés au sein des structures existantes²¹. Après le début de la pandémie de Covid-19, quelques États membres ont également introduit des mesures temporaires pour protéger les mineurs non accompagnés²² (par exemple, de nouvelles capacités d'isolement au sein des structures d'accueil (séparées), le transfert vers des antennes supplémentaires où ils peuvent déposer leur demande d'asile, etc).



TUTELLE

Les mineurs non accompagnés ou séparés de la personne qui s'occupe d'eux sont particulièrement vulnérables et susceptibles d'être victimes d'abus et d'exploitation. Par conséquent, la Communication de 2017 recommande aux États membres de concentrer leurs efforts sur le renforcement des autorités et des institutions de tutelle afin de garantir la désignation rapide de tuteurs pour tous les mineurs non accompagnés. La Communication indique en outre que les tuteurs peuvent contribuer à éviter que les mineurs disparaissent ou soient victimes de la traite des êtres humains, soulignant leur rôle crucial dans la garantie de l'accès aux droits et la sauvegarde des intérêts de tous

les mineurs non accompagnés, y compris de ceux qui ne demandent pas l'asile.

Les systèmes et les approches en matière de tutelle varient considérablement dans l'UE. Pour renforcer ces systèmes et approches, quelques États membres ont introduit de nouvelles dispositions en 2020²³, par exemple en réglementant les obligations du représentant d'accompagner un mineur dans la procédure de protection internationale²⁴, en élargissant la définition des membres de la famille²⁵, en clarifiant la répartition des pouvoirs entre le juge aux affaires familiales et le juge des tutelles²⁶, et en augmentant l'allocation du tuteur pour la prise en charge de l'enfant²⁷.



PRISE EN CHARGE ALTERNATIVE (NON-INSTITUTIONNELLE)

La Communication de 2017 encourage les États membres à s'assurer qu'une série d'options de prise en charge alternative (non institutionnelle) des mineurs non accompagnés soit proposée. Elle constate que, si le recours à la prise en charge en milieu familial/par la famille d'accueil pour les enfants non accompagnés s'est développé ces dernières années et s'est avéré efficace tout en permettant de réduire les coûts, cette option reste encore insuffisamment utilisée. En 2020, deux États membres et la Norvège ont cherché

à introduire ou à renforcer des options de prise en charge alternative des mineurs non accompagnés, telles que la mise en œuvre d'une prise en charge en milieu familial (Estonie), d'options de prise en charge extrafamiliale, notamment dans une institution d'aide à l'enfance, une famille d'accueil ou la famille du tuteur (Lettonie), ainsi que par une prise en charge et une installation alternatives pour les mineurs non accompagnés dans des familles d'accueil (Norvège).



ACCÈS À L'ÉDUCATION (NOTAMMENT L'ÉDUCATION ET LA GARDE DES JEUNES ENFANTS)

La Communication de 2017 encourage les États membres à s'assurer que tous les enfants migrants aient

accès en temps utile à une éducation formelle (ou non formelle) inclusive, notamment l'éducation et la garde des

17 LT, SK.

18 CY, CZ, ES (mineurs accompagnés arrivant à l'aéroport Barajas de Madrid et demandant une protection internationale).

19 DE.

20 AT, BE, BG, CY, EE, FI, FR, HU, IT, LV, NO.

21 BE, BG, CY, IT.

22 AT, BE, FR, IT, SK.

23 AT, BG, LU, PL.

24 BG.

25 AT, où "les mineurs non mariés qui demandent/obtiennent l'asile ou la protection subsidiaire sont considérés comme des membres de la famille de la personne qui les représente légalement mais qui n'est pas leur parent, à condition que la représentation légale existait déjà avant l'entrée".

26 LU, en remplaçant le terme "juge de tutelle" par "juge des affaires familiales".

27 LV.

jeunes enfants, quel que soit le statut de l'enfant et/ou de ses parents ; à élaborer et à mettre en œuvre des programmes ciblés pour favoriser l'accès à l'éducation ; à donner la priorité à l'éducation dans toutes les politiques liées à l'intégration, en utilisant davantage de fonds européens pour soutenir l'intégration/l'éducation.

Dans l'UE, l'accès à l'éducation est un droit fondamental pour les enfants, qui leur est offert le plus tôt possible. Cependant, l'année 2020 a créé une situation sans précédent pour tous les enseignants, les parents et les élèves/étudiants, en raison de la pandémie de Covid-19, les États membres s'efforçant de maintenir l'accès à l'éducation pour tous les élèves. De nombreux États membres ont temporairement organisé des cours en ligne²⁸, certains faisant état de cours de langue en ligne pour les enfants migrants²⁹, des cours d'aide aux devoirs. Ils ont également alloué des fonds supplémentaires pour fournir des ordinateurs portables aux enfants

migrants³⁰, et/ou d'heures de soutien scolaire disponibles pour les élèves nouvellement arrivés³¹.

En outre, deux États membres (la Finlande et l'Allemagne) ont introduit des programmes continus pour le développement et l'éducation des jeunes enfants³², visant à rendre l'éducation plus inclusive pour les enfants (migrants) nouvellement arrivés et à fournir un soutien adapté à leurs familles. Enfin, dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire, deux États membres (l'Autriche et la Finlande) ont prolongé ou prévoient de prolonger la scolarité obligatoire pour tous, y compris les enfants migrants, jusqu'à l'âge de 18 ans. Dans un État membre (Belgique), depuis septembre 2020, l'enseignement obligatoire commence dès l'âge de cinq ans (au lieu de six), afin de garantir que tous les enfants suivent un enseignement dès la petite enfance (école maternelle) pendant au moins un an, facilitant ainsi leur transition vers l'enseignement primaire.

ACCÈS À LA JUSTICE

La Communication de 2017 indique que les délais de traitement des demandes d'asile et des autres procédures concernant les enfants migrants sont parfois longs. Elle souligne que les procédures de détermination du statut des enfants devraient être prioritaires (le "principe d'urgence"), conformément aux orientations du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants³³.

Bien que, dans certains cas, les garanties procédurales aient été suspendues en raison de la pandémie de Covid-19³⁴, quelques États membres ont renforcé en 2020 ces garanties

pour les mineurs dans le cadre de la procédure d'asile³⁵. Ils ont adopté une nouvelle procédure accélérée pour les mineurs demandant l'asile³⁶ ; ils ont introduit de nouveaux supports d'information, guides, ou applications adaptés aux enfants et expliquant la procédure pour les mineurs non accompagnés³⁷. Ils ont également réexaminé les garanties procédurales³⁸ et établi de nouvelles formes durables de coopération entre les autorités compétentes³⁹, afin de garantir une prise en considération suffisante de l'intérêt supérieur de l'enfant.

RÉTENTION ET ALTERNATIVES À LA RÉTENTION

La Communication de 2017 souligne que la rétention administrative des enfants migrants doit toujours être conforme au droit de l'UE, appliquée exclusivement dans des circonstances exceptionnelles, en cas de stricte nécessité, uniquement en dernier recours, pour la durée la plus courte possible, et jamais dans un établissement pénitentiaire. Lorsqu'il existe des motifs de rétention, tout doit être fait pour garantir un éventail réalisable d'alternatives à la rétention administrative des enfants migrants.

La majorité des États membres et la Norvège n'ont signalé aucun changement législatif ou politique important concernant la rétention des enfants en 2020, que ce soit pendant

la procédure d'asile ou aux fins du retour⁴⁰. Les autres États membres ont introduit un certain nombre de changements concernant la rétention des mineurs⁴¹, tels que la suspension de la rétention⁴², l'élargissement des possibilités de rétention pour certains mineurs aux fins du retour⁴³ et la révision de la procédure d'hébergement des mineurs arrivés avec un demandeur d'asile adulte placé en rétention⁴⁴.

28 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, IT, LU, PL, NL, SI, SK, NO.

29 AT, CZ, HR, LU, SK.

30 NL.

31 AT, BG, LU.

32 Les programmes du gouvernement fédéral *Sprach-Kitas* et *Kita-Einstieg* en Allemagne et les programmes *Oikeus oppia* (droit d'apprendre) et *Oikeus Osata* (droit aux compétences) en Finlande.

33 Conseil de l'Europe, "Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants", https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b2cf3, dernière visite le 7 septembre 2021.

34 Par exemple, BE.

35 BG, CY, FI, FR, MT, NL, SE.

36 MT.

37 FI, FR, SE.

38 BG.

39 NL.

40 AT, BG, CY, DE, FI, FR, HR, HU, IE (les enfants ne peuvent pas être détenus à des fins d'immigration en vertu de la loi en IE), IT, LT, LU, MT, PL, SE, SK, SI, NO.

41 BE, CZ, EE, LV, NL, PT.

42 BE.

43 NL.

44 LV.

Publication

Janvier 2022

Citation :

Réseau européen des migrations, Rapport du REM sur la mise en œuvre en 2020 de la Communication de 2017 de la Commission européenne sur la protection des enfants migrants, Note de synthèse du REM. Bruxelles : Réseau européen des migrations

En savoir plus :

Site internet du REM : www.ec.europa.eu/emn

Page LinkedIn du REM : <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>

La traduction en français a été réalisée par le Point de contact français du REM.



Suivre les actualités du REM

Site internet du REM www.ec.europa.eu/emn

Page LinkedIn du REM <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>

Twitter du REM <https://twitter.com/EMNMigration>

Points de contact nationaux du REM

Allemagne www.emn-germany.de

Autriche www.emn.at

Belgique www.emnbelgium.be

Bulgarie www.emn-bg.com

Croatie <https://emn.gov.hr/>

Chypre www.moi.gov.cy

Danemark https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/page/denmark-emn-ncp-info_en

Espagne <http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion>

Estonie www.emn.ee

Finlande www.emn.fi

France <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2>

Grèce <http://emn.immigration.gov.gr>

Hongrie www.emnhungary.hu

Irlande www.emn.ie

Italie www.emnitalyncp.it

Lettonie www.emn.lv

Lituanie www.emn.lt

Luxembourg www.emnluxembourg.lu

Malte <http://homeaffairs.gov.mt/en/MHAS-Information/EMN/Pages/European-Migration-Network.aspx>

Pays-Bas www.emnnetherlands.nl

Pologne www.emn.gov.pl

Portugal <http://rem.sef.pt>

République slovaque www.emn.sk

République tchèque www.emncz.eu

Roumanie www.mai.gov.ro

Slovénie www.emm.si

Suède www.emnsweden.se

Norvège www.emnnorway.no

Géorgie www.migration.commission.ge

République de Moldavie www.bma.gov.md/en