



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 28 octobre 2005  
[... *Conference 2005/Document11*]

MG-RCONF (2005) 13  
Original: Français

**Conférence régionale sur « Les migration des mineurs non accompagnés:  
agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant »**

Torremolinos, Málaga - Espagne  
27-28 octobre 2005

**CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR GENERAL**

Mme Najat M'Jid

## *Présentation des conclusions du Rapporteur Général*

- *Principales caractéristiques de la migration des mineurs non accompagnés,*
- *Identification de problèmes en matière d'accueil et de prise en charge des mineurs non accompagnés,*
- *Propositions de solutions en matière d'intégration des mineurs non accompagnés tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant*

Mesdames, Messieurs,

C'est à moi que revient le redoutable honneur, en tant que Rapporteur Général, de présenter les conclusions synthétiques des exposés et des débats de cette Conférence régionale du Conseil de l'Europe, organisée en partenariat avec les autorités espagnoles.

J'essaierai d'être brève et concise et simplement d'insister sur quelques points qui sont apparus transversaux dans nombre d'interventions, de mettre en exergue les faits saillants et les convergences des situations très diverses exposées lors des ces très riches interventions.

En accord avec la Direction Générale de la Cohésion Sociale du Conseil de l'Europe et dans le cadre du Département des Migrations, il a été décidé d'unir les représentants des pays membres du Conseil, de pays non membres, européens ou non, comme le Maroc, la Tunisie, l'Angola, la République du Congo, les représentants d'institutions internationales et d'organisations non gouvernementales, chercheurs et observateurs divers, impliqués dans la gestion des migrations des mineurs non accompagnés, afin de faciliter la réflexion sur le cas complexe, souvent difficile à cerner, de ce type de migrations. Le deuxième parti pris a été celui de fonder cette réflexion sur des cas d'étude très précis, permettant de jouer sur les différentes échelles de description et d'analyse du phénomène. C'est ainsi que le cas du Maroc a été exposé par Mme le Docteur Najat M'Jid, celui de l'Espagne par Mme Rosa Maria Bravo Rodriguez, celui de France par Mme Elizabeth Johnston, celui de Suisse par Mr Sylvain Vite, celui de Belgique par Mme le Dr Ching Lin Pang, celui d'Italie par Mme Roberta Medda-Windischer, celui de Hongrie par Mme Renata Rakaczki.

Ces cas d'études localisées ont été renforcés par des exposés plus généraux, à l'échelle d'un pays ou d'un groupe de pays. Ainsi vous avez pu prendre connaissance de l'expérience grecque exposée par Mr George Moschos, Défenseur adjoint des enfants,.

Je crois que le pari de réunir à la fois les publics et les cas d'études, pris en Europe, Afrique, a été tenu et que les débats ont été riches.

La tenue de cette Conférence Régionale à Malaga, avec la contribution des autorités espagnoles de la région autonome d'Andalousie et du gouvernement central, n'est pas un hasard. L'Espagne, et particulièrement l'Andalousie, de par sa position géographique (frontières intra-

européenne et euroéo-africaine) ayant été par le passé un pays d'émigration, s'est vu devenir un pays d'immigration et de transit.

### **Plusieurs points ou constats se dégagent des travaux de la Conférence Régionale :**

**1. Tout d'abord, la réaffirmation forte, dès l'ouverture de la Conférence**, par Mme la Secrétaire Générale Adjointe, Mme Maud de Boer-Buquicchio, de l'importance de la défense et de la protection des Droits de l'enfant, droits interdépendants, inaliénables, indivisibles. L'intérêt supérieur de l'enfant devant constituer la pierre angulaire de toutes les politiques menées dans la gestion de la migration des mineurs non accompagnés, et ce tout le long de leur parcours migratoire ( pays d'origine, de transit, d'accueil et de retour). Les politiques européennes, dans une vision globale et intégrée, doivent d'une part, être axées sur l'élaboration et la mise en œuvre de pratiques basées sur les Droits de l'enfant et, d'autre part, sur des stratégies de solidarité et de coopération menées avec les pays d'origine.

L'enjeu est de taille, a rappelé, Mme la Secrétaire Générale Adjointe. Il s'agit pour l'Europe, devant l'afflux croissant des mineurs non accompagnés, de se positionner : se veut-elle une Europe ouverte et tolérante ou une Europe renfermée sur ses propres intérêts ?

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, a été rappelé, lors de cette séance introductive par les autres intervenants, à savoir Mme Consuelo Rumi, Secrétaire d'Etat à l'Immigration et l'Emigration (Espagne), Mme Amparo Marzal Martinez, Directrice Générale de la Famille et de l'Enfance (Espagne), Mme Micaela Navarro Garzon, Conseillère à l'égalité et au bien-être social(Espagne).

Mr George Moschos, Défenseur adjoint des enfants ( Grèce), a rappelé les principes formulés par le Réseau Européen des Défenseurs des enfants (ENOC), dans le cadre de l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés : abolition de la détention; révision des modalités d'identification et de détermination de la minorité ; droit à l'information dans la langue du mineur et notamment sur les procédures de demande d'asile ; droit à des conditions de vie dignes : possibilités de faire appel en cas de refus de demande d'asile ; représentation légale garantissant les Droits des Enfants en attendant le retour dûment préparé au sein de sa famille ou le placement dans un centre d'accueil dédié à cet effet ; formation spécifique destinée à tous les intervenants ; obtention d'un permis de séjour, une fois la majorité atteinte dans le pays d'accueil.

### **2. L'analyse des principales caractéristiques de la migration des mineurs non accompagnés, à travers les études de cas précitées, met en évidence les points suivants :**

Il s'agit de mineurs seuls, sans représentant légal ou tuteurs, âgés de moins de 18 ans et venant de pays tiers, répondant aux profils suivants : exilés fuyant des pays en conflits armés, ethniques ou religieux, peu ou mal informés sur les procédures de demande d'asile ; mineurs victimes de trafic ( exploitation sexuelle, travail clandestin) ; fugueurs, errants ; mineurs possédant un parent ou une connaissance dans le pays de destination. *Mais la proportion la plus importante est représentée par*

*les migrations économiques des mineurs souvent mandatés par la famille, et donc chargés du projet de toute une famille, le but étant de trouver du travail et d'obtenir des papiers de régularisation.*

Il s'agit, dans la très grande majorité de garçons âgés de 14-16 ans, non ou faiblement scolarisés, ayant cumulé des expériences de travail informel, issus de familles instables ou économiquement précaires, les enfants étant considérés comme la principale source de revenus.

Les filles, quoique présentes, paraissent moins visibles car rapidement enrôlés dans les trafics à des fins de travail domestique ou de prostitution.

Les pays d'origine de ces mineurs migrants non accompagnés sont diverses et variées avec des proportions variables d'un pays à l'autre : Maghreb, Afrique Sub-saharienne mais également Roumanie, pays de l'Est, Afrique Ouest, Amérique latine, Chine

Leur nombre est difficile à estimer, de par leur statut de clandestinité et de leur grande mobilité intra-européenne et les données sont variables d'un pays à l'autre et en fonction des nationalités. Mais tous les intervenants s'accordent sur l'augmentation et l'ampleur du phénomène migratoire des mineurs non accompagnés, de plus en plus jeunes.

**Les facteurs de poussée émanant des pays d'origine sont :** les conflits armés, ethniques, religieux ; les crises socio-économiques ; l'absence de perspectives d'avenir ; la difficulté voire l'impossibilité d'accès à l'Europe ( politique restrictive d'octroi des visas) ; le mandat du mineur devenant porteur du projet de toute une famille.

**Les facteurs d'attraction des pays de destination sont :** le mythe de l'Eldorado européen véhiculé par les médias et les retours estivaux des résidents réguliers affichant une image de réussite économique ; la mémoire historique commune ( patrimoine socio-culturel lié aux protectorats, colonisations et migrations successives) ; la multitude des possibilités de transport rendant la mobilité plus aisée ; le statut non refouable du mineur migrant non accompagné ; l'augmentation et la meilleure structuration des réseaux de trafic et des filières.

Les voies d'accès en Europe sont multiples : mer, air, terre.... Les coûts des passages sont variables en fonction des distances, des moyens de transport, des filières et réseaux.

**3. L'analyse du cadre juridique, des modalités d'accueil et de prise en charge fait ressortir les éléments suivants :** Si les principes fondateurs de la Convention des Droits de l'enfant, dont l'intérêt supérieur de l'enfant sont traduits dans pratiquement toutes les législations nationales, les pratiques restent variables d'un pays à l'autre, d'une ville et d'une région à l'autre dans un même pays.

Les droits des mineurs migrants non accompagnés ne sont pas respectés partout. Ainsi, sont dénoncés à des degrés variables et souvent au sein d'un même pays : les détentions administratives, l'absence de représentation légale, les retours forcés et/ou non préparés, l'absence de possibilité de faire appel si la demande d'asile est refusé ; l'absence d'information des mineurs de leurs droits, des

procédures de demande d'asile ; la non prise en compte des opinions des mineurs ; le doute du fait de l'imprécision des méthodes de détermination de la minorité ne bénéficiant pas au mineur ; la non-équité quant à l'accès aux soins, à l'éducation et à la formation ; les violences subies lors des appréhensions par la police ; des structures d'accueil surpeuplées avec un encadrement non adapté ; l'absence de mécanismes de suivi des mineurs qui fuguent ou disparaissent ; le risque permanent de l'expulsion à l'atteinte de la majorité

Cette grande hétérogénéité des pratiques d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre explique aussi la grande mobilité des mineurs non accompagnés à la recherche de réponses plus adaptées à leurs attentes.

En vue de répondre à ces dysfonctionnements, nombreux pays ont initié et mis en œuvre d'autres procédures et/ou stratégies : révision des lois ; processus d'harmonisation des procédures ; partenariats décentralisés (locaux et régionaux), et partenariats ONG-pouvoirs publics, entre pays d'accueil et d'origine; titres de séjours renouvelables pour jeunes en formation.

Les intervenants ainsi que les participants s'accordent sur l'urgence d'adopter une stratégie globale basée sur une coopération internationale intégrant à la fois l'Europe et les pays d'origine. Ce qui permettrait ainsi d'avoir une meilleure connaissance des parcours migratoires (ampleur, modes opératoires, causes, filières, etc...), d'adapter les programmes et dispositifs aux profils des mineurs non accompagnés, d'impliquer efficacement les services consulaires et représentants légaux des pays d'origine. Tout ceci en vue de construire avec le mineur migrant non accompagné son projet de vie. Ce projet de vie se doit d'être élaboré avec le mineur, imposant d'une part une bonne connaissance du vécu du mineur, de sa situation familiale, de son parcours migratoire et d'autre part l'accès à un statut lui permettant l'accès à des services socio-éducatifs et de formation. Ce projet de vie, une fois élaboré, mis en œuvre se doit d'être suivi dans le pays d'origine si les conditions s'y prêtent (après une fine évaluation sociale) ou à défaut dans le pays d'accueil.

Parallèlement, une véritable politique de prévention de la migration des mineurs non accompagnés doit être mise en œuvre, basée sur une stratégie de co-développement décentralisé (local et régional), des campagnes de communications en matière d'information et de sensibilisation dans les pays d'origine, d'accueil et de transit et une lutte renforcée contre les réseaux de trafic et les filières.

Enfin, les participants insistent sur le fait que les politiques européennes menées dans le domaine de la migration des mineurs non accompagnés, doivent intégrer les dimensions Nord-Sud et Est-Ouest.

Les interviews menées par Mme Imogen LAMB, journaliste à Radio France Internationale, avec des mineurs migrants non accompagnés, en France, en Espagne, au Royaume-Uni et au Maroc, ont permis aux participants d'appréhender la perception de leur vécu. Certains disent ne pas se sentir à l'aise, en confiance, les premiers contacts avec les autorités ne se faisant pas dans des espaces appropriés. D'autres décrivent les centres d'accueil comme des centres de détention (saturation,

enfermement, châtiments corporels), ne disposant pas d'éducateurs formés à l'écoute et à l'approche Droits.

L'accessibilité à l'école, à la formation et/ou à l'emploi n'est pas générale pour tous. Les mineurs interviewés se disent mal ou peu informés sur leurs droits ; les délais de réponse quant à son devenir sont relativement longs, entraînant souffrance et crainte de se voir expulsés. Certains errent de pays en pays à la recherche de réponses attendues (permis de séjour, scolarisation formation voire emploi).

La crainte de l'expulsion est dominante chez la plupart d'entre eux, car représente échec, insécurité, clandestinité, délinquance, réseaux maffieux.

La pression morale subie par les familles sur ces mineurs non accompagnés est importante : ils doivent à la fois rassurer leurs parents et taire leur carence affective et solitude.

Le retour volontaire n'est pas inscrit dans les objectifs immédiats de ces mineurs. Retour seulement si réussite (permis de séjour, formation, emploi).

**4. Dans le cadre d'une gestion de la migration des mineurs non accompagnés dans l'intérêt supérieur de l'enfant**, Mr Hatem Kotrane, membre du Comité des Droits de l'Enfant, a rappelé l'urgence d'adopter une approche holistique fondée sur les Droits de l'Enfant ( cf observation générale 6, en 2005, définissant les règles minima en matière d'accueil et de prise en charge des Mineurs migrants non accompagnés). Il a par ailleurs fait référence au document réalisé en 2004, conjointement par Save the Children et UNHCR, intitulé « Programme de Mineurs non accompagnés en Europe : Déclaration des bonnes pratiques ».

Mr Michel Villan, Président du Comité Européen sur les Migrations (CDMG), Conseil de l'Europe, a mis l'accent sur 2 initiatives menées par le CDMG : d'une part, le développement d'un monitoring et d'une évaluation des politiques menées et d'autre part la mise en place d'un dialogue entre pays d'émigration, de transit et d'immigrations. Mr Villan a rappelé les propositions de la plateforme politique du Conseil de l'Europe sur les migrations (mise en place par le CDMG), dans le cadre d'une gestion de la migration des mineurs non accompagnés tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant : coopération décentralisée et cohérente, plaçant les migrants au cœur des initiatives ; campagnes médiatiques d'information ; mise en place d'un cadre permettant l'échange d'informations et de savoir-faire ; l'élaboration et la mise en œuvre de projets de vie adaptés aux mineurs dans leur pays d'origine ou à défaut dans les pays d'accueil.

Mr Villan a annoncé la mise en place d'un comité ad hoc, qui sera à même d'élaborer des projets de recommandations émanant des conclusions de cette conférence.

Mr Manuel Lezuerta, Directeur (Commissariat aux Droits de l'Homme), dans son intervention, a insisté sur le respect effectif des Droits fondamentaux des mineurs migrants non accompagnés, ceux-ci étant avant tout des enfants vulnérables . Mr Lezuerta appelle à une

mobilisation de tous les acteurs intervenant dans ce domaine du pays d'origine au pays d'accueil, en passant par le pays de transit, pour asseoir une politique holistique de protection des mineurs migrants non accompagnés.

Mme Annick Goeminne, de la Commission Européenne, a rappelé les dispositifs contraignants, en matière de demande d'asile pour les mineurs migrants non accompagnés. La directive sur la qualification des réfugiés (2004/83/EC, Avril 2004) a adopté des dispositifs reconnaissant les mineurs non accompagnés, élaboré des procédures spécifiques aux mineurs migrants non accompagnés, basées sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, pour pallier aux manques de données relatives à l'ampleur du phénomène des mineurs migrants non accompagnés, une procédure a été élaborée et sera mise en œuvre dès 2007, poussant les Etats membres de fournir des statistiques, selon une méthodologie précise.

Mme Goeminne a rappelé qu'en vue d'harmoniser les pratiques un fonds européen pour réfugiés, a été dédié à la formation des gardes frontaliers. Dans le même sens, a été mis en place un système d'évaluation des dispositifs mis en place en vue d'assurer la protection, la sécurité des mineurs migrants non accompagnés et des mineurs victimes de trafic

Mme Margarita de la Rasilla, Conseillère juridique pour les mineurs non accompagnés, Espagne, a souligné qu'en Espagne les mineurs migrants non accompagnés avaient droit aux procédures de demande d'asile. Le mineur migrant non accompagné doit bénéficier non seulement des mêmes traitements que les mineurs du pays d'accueil, et doit avoir accès à la demande d'asile mais du fait de la non-information ou de la désinformation des mineurs migrants non accompagnés, le nombre de demandes d'asile reste faible. Mme de La Rasilla a souligné les aléas de la détermination de la minorité, les délais relativement longs, le risque d'expulsion si la demande d'asile est refusée. Pour surmonter ces difficultés, des bonnes pratiques ont été initiées : possibilité de demande d'asile dès l'arrivée à la frontière si la minorité est prouvée, ou en dehors de la présence de tutelle et réduction des délais de traitement des procédures.

En tant que pays observateur, le représentant de l'Angola a insisté sur la notion d'une approche globale de la migration des mineurs migrants non accompagnés, alliant les pays d'accueil, les pays de transit et d'origine. Il a par ailleurs insisté sur la clarification des concepts utilisés, une harmonisation des pratiques, une coopération efficace développée avec les pays d'origine.

**5. En matière de modèles d'intégration, Mme Carmen Belinchon Sanchez, a abordé les projets de vie des mineurs migrants non accompagnés :** 1884 mineurs vivent actuellement dans les centres en Andalousie, l'optique étant de permettre à ces mineurs de vivre, s'épanouir, se développer, de se former, de favoriser le regroupement familial si possible ou à défaut dans une famille d'accueil. Certains à la majorité ont eu accès à un permis de séjour, son projet de vie étant dûment construit. Mme Sanchez a insisté sur le fait que la migration des mineurs non accompagnés évolue avec le temps : âge, profil, langue, raisons, modes opératoires...

Il faut tenir compte des profils de ses mineurs, de la problématique familiale, du parcours migratoire : offrir un projet de vie au mineur, tout en travaillant avec la région ou ville d'origine, pour un véritable développement humain durable, maintenir et renforcer les liens familiaux.

Les ressources humaines doivent être dûment formées et qualifiées pour répondre de manière adéquate et adaptée aux mineurs migrants non accompagnés.

Mme Sanchez a insisté sur le fait que le regroupement familial ne peut être fait à la légère, nécessitant un très long travail : repérage, identification, analyse, implication, aide au projet du jeune voire même aide à la communauté. Elle a insisté sur le fait que mettre un terme aux filières et aux réseaux, nécessite une véritable politique participative de coordination et de coopération avec les pays d'origine.

### **Pour conclure**

La conférence a permis à tous d'avoir une analyse critique de la gestion des mineurs migrants non accompagnés, l'intérêt supérieur de l'enfant, n'étant pas toujours de mise. On note une connaissance partielle et parcellaire de l'ampleur du phénomène, une hétérogénéité des pratiques, une saturation des dispositifs d'accueil et de prise en charge, un dépassement des dispositifs sécuritaires coûteux. D'où la nécessité du développement d'une stratégie globale, intégrée impliquant à la fois les pays d'accueil, de transit et d'origine.

La vraie question est la suivante : Veut-on protéger et promouvoir les Droits des mineurs migrants non accompagnés ou veut-on arrêter les flux migratoires ?

Le défi qui nous attend tous : agir dans l'intérêt supérieur du mineur migrant non accompagné et en même temps prévenir la migration des mineurs non accompagnés.