



Notice scientifique

Les mineurs non accompagnés dans l'Union européenne

CAROLE BILLET, 2024

La nécessité d'une protection spécifique

Les enfants qui migrent sont nombreux. En 2020, 13% des migrants dans le monde étaient des enfants. Ils sont parfois accompagnés, c'est le cas de ceux qui voyagent avec des membres de leur famille ou avec leur tuteur, mais peuvent être non accompagnés, isolés, parce qu'ils sont partis seuls ou ils ont été séparés de leur famille et de leur tuteur au cours du voyage. Ces mineurs non accompagnés (MNA) sont particulièrement vulnérables et doivent faire l'objet d'une protection particulière. Ils sont en effet exposés au risque d'être victimes de maltraitance, de la traite ou de l'exploitation, sous des formes variées telle l'exploitation sexuelle, l'esclavage domestique, la contrainte à commettre des délits, l'exploitation au travail, la mendicité forcée... Parfois ces mineurs cumulent malheureusement plusieurs formes d'exploitation.

L'augmentation du nombre de migrants et de réfugiés en Europe pose la question de l'accueil de ces MNA. La plupart arrivent de façon irrégulière dans l'Union européenne, c'est-à-dire sans document les autorisant à séjourner dans l'Union européenne. Le nombre précis d'arrivée de MNA en situation irrégulière est toutefois difficile à établir, car justement leur situation irrégulière fait qu'ils cherchent souvent à éviter les contrôles aux frontières. Selon l'agence Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de gardes côtes, il y a eu environ 15 000 MNA entrés dans l'Union européenne en 2020, mais avec une augmentation autour de 20 000 en 2023. Il s'agit en grande majorité de garçons entre 14 et 18 ans. Dans la mesure où ils arrivent souvent par la route de la Méditerranée orientale, les Etats comme la Grèce, l'Italie ou l'Espagne sont ceux où ils sont les plus nombreux. La proportion la plus élevée d'arrivées d'enfants a été enregistrée en Grèce, où les enfants migrants représentaient 34% de l'ensemble des arrivées, et parmi ces enfants, 48% étaient non accompagnés

Pour les MNA qui risquent une persécution dans leur Etat d'origine, ils peuvent obtenir un statut protecteur spécifique dans l'Union européenne et sont protégés par le principe de non-refoulement pendant leur demande d'asile. Pour cette catégorie leur nombre peut être établi puisqu'ils déposent officiellement une demande d'asile auprès des autorités compétentes des Etats membres. On peut observer ici de grandes variations. Selon Eurostat, le nombre de MNA parmi les demandeurs d'asile était de 11 460 en 2013, pour atteindre 91 955 au moment de la « crise migratoire » dans l'Union européenne. Il était redescendu à 13 550 en 2020, mais réaugmente à

nouveau pour atteindre 39 515 en 2022.

Face à cette situation, l'Union européenne tente de mettre en place des règles communes, de façon à ce que les MNA fassent l'objet d'une même protection quel que soit l'Etat membre vers lequel ils se rendent.

Le régime de protection dans l'Union européenne

Le principe de la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'Union européenne a consacré comme principe cardinal le principe de la prise en compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant » dans toutes les décisions devant être prises concernant les MNA, que ces décisions soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs. L'intérêt supérieur de l'enfant doit ainsi être une considération primordiale. C'est un principe qui est apparu la Convention internationale des Droits de l'Enfant de 1989 et qui est aujourd'hui consacré dans de nombreux règlements et directives de l'Union européenne.

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme utilise également cette notion dans sa jurisprudence quand bien même ce principe n'apparaît pas dans le texte de la Convention européenne des droits de l'homme dont elle vérifie le respect. Cette convention a en effet été adoptée en 1950, et la Cour en fait donc parfois une lecture modernisée pour s'adapter aux besoins de la société actuelle. Elle a ainsi précisé dans plusieurs arrêts que l'intérêt supérieur des enfants doit primer dans toutes les décisions qui les concernent¹ et a affirmé que les juridictions nationales doivent placer l'intérêt supérieur de l'enfant « au cœur de leurs considérations et lui accorder un poids crucial »², même si elle reconnaît par ailleurs que ce principe doit également être mis en balance avec d'autres intérêts.

Le développement de droits spécifiques

En tant que population particulièrement vulnérable, les MNA bénéficient de droits et de garanties reconnus par des instruments juridiques contraignants prévus en droit de l'Union européenne. Ceux-ci sont toutefois éparpillés dans différents textes. Il n'existe en effet pas de texte spécifique portant sur les droits des MNA à l'heure actuelle, il s'agit plutôt de droits consacrés dans des articles qui sont insérés dans des instruments ayant un objet plus large. Il s'agit notamment de la directive sur la procédure d'octroi du statut de réfugié, la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains ou encore la directive sur le droit au regroupement familial.

Parmi les droits prévus dans ces instruments, on peut par exemple mentionner la nécessité d'assurer aux MNA des conditions d'accueil adaptées et notamment garantir un hébergement sûr et approprié. Sont également envisagés tout un ensemble de services d'appui nécessaires tel que la représentation indépendante (c'est-à-dire un représentant pour défendre l'intérêt de l'enfant lors d'entretiens), mais aussi un accès à l'enseignement, aux soins de santé, à un soutien psychosocial ou encore des mesures liées à l'intégration (comme apprendre la langue). Par ailleurs pour toute décision, l'enfant doit être informé de ses droits, et notamment du droit de donner ou de refuser de donner son consentement ; il doit également savoir ce qu'implique un tel choix,

c'est pour cela qu'il est essentiel qu'un tuteur ou un représentant soit désigné.

Les stratégies politiques

Au-delà de ces textes qui posent un cadre de normes européennes, l'Union européenne développe un cadre politique, une stratégie d'action pour renforcer la protection des MNA. Des mesures concrètes à mettre en place pour renforcer leurs droits y sont envisagés. C'est le cas de la stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant de 2006, de l'Agenda de l'UE pour les droits de l'enfant de 2011, du plan d'action pour les mineurs non accompagnés, ou encore de la Communication de 2017 sur la protection des enfants migrants ou encore la stratégie de l'UE sur les droits des enfants en mars 2021. L'adoption régulière de ces différents documents témoigne du fait qu'il s'agit d'une préoccupation des institutions de l'Union européenne et qu'elles accordent une vigilance particulière. L'agence de l'Union européenne pour l'asile accorde également une attention particulière aux MNA, et développe par exemple des guides de bonnes pratiques à l'attention des Etats sur les conditions d'accueil des MNA.

Les difficultés rencontrées pour assurer une protection effective

Même s'il existe des règles harmonisées, la protection des MNA dans les Etats membres de l'Union européenne demeure encore largement insuffisante. Les Etats n'arrivent pas toujours à garantir effectivement les droits consacrés, faute de logements disponibles, ou de dispositif de protection effectif. Certes l'Union européenne et les Etats financent des infrastructures et tentent de soutenir les autorités en charge de la protection des MNA, mais ces moyens sont bien souvent insuffisants face aux besoins importants. Une situation particulièrement préoccupante se déroule dans les îles Canaries pour les centres d'accueil pour mineurs sont surchargés, et où les nouveaux mineurs arrivants sont placés dans des postes de police ou des centres temporaires pour migrants ne garantissant pas la protection des enfants.

Par ailleurs, pour qu'un MNA puisse bénéficier des droits prévus, sa minorité doit pouvoir être établie qu'il est mineur. Bien souvent les mineurs qui arrivent n'ont pas de documents permettant d'établir officiellement leur âge : ils n'ont pas avec eux de passeport, de carte d'identité ou d'acte de naissance. Or les autorités compétentes soupçonnent certains migrants d'essayer de mentir sur leur âge pour pouvoir bénéficier des droits spécifiques aux enfants, car en effet les règles sont plus protectrices que pour les adultes. Des Etats européens, dont la France, ont cherché à utiliser des moyens scientifiques pour établir l'âge des personnes, comme les « test osseux » c'est-à-dire l'utilisation de rayons X. Des radiographies de la main, du poignet ou des dents, comparées à des tableaux normalisés, permettent alors de déterminer « l'âge osseux » de la personne. Néanmoins cette méthode est très critiquée, pour des raisons éthiques ; juridiques, et même au plan médical, des médecins spécialisées doutent de leur fiabilité.

Bibliographie

E. Lenain & B. Taxil, Qui sont les migrants et les réfugiés ? et toutes les questions que tu te poses

sur les migrations dans le monde, Fleurus, Paris, 2019, 48 p.

Childmigrants: Irregular entry and asylum, note du Service de recherche du Parlement européen, 2022
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698769/EPRS_BRI\(2022\)698769_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698769/EPRS_BRI(2022)698769_EN.pdf)

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 6 mai 2010 – Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), COM 2010 213 final
<https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/action-plan-on-unaccompanied-minors-2010-14.html>

Guide de l'EASO sur les conditions d'accueil des mineurs non accompagnés ; normes opérationnelles et indicateurs décembre 2018, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Guidance-reception-unaccompanied-children-standards-and-indicators-FR.pdf>

Centre ressources sur les mineurs isolés étrangers <https://www.infomie.net/>

Cofinancé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation de la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.