

Compte-rendu du colloque de Paris

« Mineurs isolés étrangers en quête de protection : quelles perspectives en Europe ? »

17 septembre 2012

Le 17 septembre 2012 s'est tenu à Paris le premier colloque de restitution des résultats de l'étude comparative européenne sur le droit d'asile des mineurs isolés étrangers dans l'Union européenne (UE). Cette étude, coordonnée par France terre d'asile, a été cofinancée par la Commission européenne et menée en partenariat avec six organisations européennes : le Conseil italien pour les réfugiés (CIR), le Helsinki Committee de Hongrie, l'International Humanitarian Initiative Foundation de Pologne, l'Institute for Rights, Equality and Diversity (I-Red) de Grèce, l'organisation lettone Shelter.Safe house et l'association Terre des Hommes d'Allemagne.

Près de 250 participants et une vingtaine d'intervenants, représentants d'institutions ou d'associations de différents pays européens (Belgique, Grèce, Hongrie, Italie, Royaume-Uni...), ont été réunis pour ce colloque. L'objectif était de présenter les résultats de l'étude et de débattre des sujets abordés. Les échanges entre intervenants ainsi qu'avec la salle ont permis d'approfondir la connaissance de la situation de la demande d'asile des mineurs isolés étrangers (MIE) dans plusieurs États membres de l'Union européenne. Les huit recommandations issues de l'étude, pour une meilleure mise en œuvre du droit d'asile pour les MIE ont, par ailleurs, été amplement diffusées.

La journée a été animée par Hélène Delmotte, rédactrice en chef à la Gazette Santé Social.



Mot d'accueil

Jean-Pierre DEBUISSON, président du Centre Français de protection de l'enfance – Etablissements
Pierre HENRY, directeur général de France terre d'asile

Le colloque s'est ouvert sur un mot d'accueil de **M. Jean-Pierre Debuissou**, président du Centre français de protection de l'enfance – Etablissements ainsi que de **M. Pierre Henry**, directeur général de France terre d'asile. Les deux intervenants ont rappelé quelques enjeux liés à la problématique des mineurs isolés étrangers, tant du point de vue des politiques publiques que de celui de la prise en charge quotidienne.



Présentation

Quelle politique en faveur des mineurs isolés étrangers en France ?

Jean-Louis DAUMAS, Directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Ministère de la Justice

M. Jean-Louis Daumas, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la Justice, est intervenu pour présenter la politique mise en œuvre en France en faveur des MIE et les évolutions envisagées. Il a tout d'abord rappelé que les 7 500 MIE présents en France¹ sont « avant tout en attente de protection, qu'ils sachent exprimer ou non ce besoin ». Or, les procédures complexes proposées à ces enfants manquent de clarté malgré l'obligation internationale de la France de les protéger au titre de l'article 20 de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide).



L'intervention de M. Daumas a également été l'occasion d'évoquer la multiplicité des acteurs de la prise en charge des MIE en France. Prenant acte de ce constat, il a déclaré **que les choix à adopter dans ce domaine seraient le fruit de la concertation entre l'État, les collectivités territoriales et les militants associatifs**. Il a ainsi annoncé le souhait de la ministre de la Justice de mettre en place un groupe de travail réunissant les associations afin de bénéficier de leur expertise. Cette présentation a aussi permis de souligner **le rôle des départements dans la prise en charge des MIE**, en tant qu'acteurs principaux de la protection de l'enfance. Or, comme il a été précisé, les arrivées de ces mineurs se concentrent sur quelques territoires seulement. En effet, « plus de la moitié des jeunes étrangers isolés présents aujourd'hui dans l'hexagone sont accueillis en Ile-de-France. Paris et la

¹ Ce chiffre, donné par les Conseils généraux, comprend également les jeunes majeurs isolés encore pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dans le cadre d'un « contrat jeune majeur » comme l'a rappelé, plus tard, Mme Laurence Vagnier, directrice du projet « Mineurs isolés étrangers » au Ministère de la Justice.

Seine-St-Denis assument à eux deux la charge de plus de 2500 jeunes ». M. Daumas a également fait référence à la situation préoccupante de plusieurs départements d'outre-mer et, notamment, de Mayotte qui implique de « vraies différences de traitement entre les jeunes. » Ainsi, lors de son exposé M. Daumas a annoncé l'engagement pris par la ministre de la Justice de mettre en place des travaux pour « parvenir à la définition d'une véritable politique nationale en faveur des MIE ». Aussi, il a affirmé que **les responsabilités respectives des départements** – qui « resteront certainement les acteurs majeurs de la prise en charge » – **et de l'État** – qui « a un rôle essentiel à jouer pour que soient assurés au mieux, en harmonie avec les autres acteurs, l'accueil, l'éducation, la protection de ces jeunes » – **seraient clarifiées.**

Par ailleurs, les priorités à établir dans la prise en charge des MIE ont été énumérées. Celles-ci consistent d'abord en la mise à l'abri de ces jeunes. Puis, leur accueil, leur orientation et d'éventuels soins doivent être mis en place, en parallèle du travail d'évaluation de leur identité et de leur âge. Enfin, les jeunes reconnus mineurs seront pris en charge dans le cadre du dispositif d'aide sociale à l'enfance (ASE) géré par les Conseil généraux. Ces missions, comme l'a précisé M. Daumas, doivent être « l'expression d'une vraie solidarité républicaine entre collectivités, ce qui signifie que doit être envisagée l'hypothèse de la gestion des flux de mineurs isolés étrangers et leur placement dans les départements de manière rationnelle et équilibrée ». Ainsi, ce discours a posé la question de la **réflexion à mener quant au rééquilibrage entre départements.**

Présentation

L'action de l'Union européenne dans la mise en œuvre du droit d'asile des mineurs isolés étrangers
Marcin Antoni PRUSS, Commission Européenne, conseiller en politiques publiques

Par la suite, l'approche européenne nous a été présentée par **M. Marcin Antoni Pruss**, conseiller en politiques publiques auprès de la Commission européenne. Il a tout d'abord souligné l'existence de plusieurs instruments légaux européens traitant la question du droit d'asile² ou des aspects collatéraux à la protection internationale³. Il a également mentionné les instruments internationaux relatifs à la protection de l'enfance⁴. Cependant, comme l'a noté M. Pruss, **aucun de ces instruments légaux ne s'intéresse à la problématique du droit d'asile pour ces enfants aux besoins de protection spécifiques.**

L'intervention de M. Pruss a également été l'occasion d'évoquer **la révision du régime européen commun d'asile au regard des nouvelles dispositions relatives aux MIE** ayant été introduites dans la

² Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 18), directives « qualification » (directive 2004/83/EC et 2011/95/EU), directive « procédure » (directive 2005/85/EC), directive « accueil » (directive 2003/9/EC).

³ Règlement Dublin (343/2003), directive concernant la protection des victimes de la traite (directive 2004/81/EC), directive « retour » (directive 2008/115/EC).

⁴ Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 24), Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

législation ou étant en cours de négociation. Pour ce qui est de la **directive « accueil »**, celles-ci concernent la détention des MIE⁵, la prise en compte des besoins spécifiques des mineurs durant la procédure, la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'accès à l'éducation des MIE et la recherche des membres de la famille du mineur⁶. La nouvelle **directive « qualification »** renforce également les dispositions relatives à la recherche de membres de la famille de l'enfant, établit une liste indicative des éléments à prendre en considération pour évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant et, enfin, contient un article rassemblant les dispositions spécifiques aux MIE. M. Pruss a également évoqué la proposition de modification de la **directive « procédure »**. Celle-ci consacre explicitement le droit de l'enfant à demander l'asile, donne accès aux MIE à une assistance juridique gratuite non seulement en appel mais également en première instance et oblige les États membres à nommer un représentant légal aux mineurs demandeurs d'asile ainsi qu'à fournir aux officiers de protection une formation sur les techniques d'interview spécifiques aux mineurs. Par la suite, la proposition de modification du **règlement Dublin II** a également été abordée. Le nouveau règlement obligerait notamment les États membres à rechercher les membres de la famille du mineur afin de respecter, autant que possible, le principe de l'unité de famille. Enfin, les négociations sont toujours en cours concernant la modification du **règlement Eurodac**. M. Pruss a évoqué l'ambition des États membres de voir l'âge minimal auquel la prise d'empreintes d'un mineur est autorisée abaissée à 12 ans⁷. La Commission, quant à elle, souhaite voir figurer, dans la nouvelle version du règlement, l'obligation pour les États membres d'expliquer à l'enfant sous une forme qu'il puisse comprendre la procédure de prise d'empreintes ainsi que l'interdiction d'utiliser la base de données si ce n'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'intervention de M. Pruss s'est terminée sur la mention des **initiatives relatives aux MIE mises en place par la Commission**. Il a d'abord salué la mise en œuvre du **plan d'action 2010-2014 sur les mineurs isolés** dont les deux principaux objectifs sont d'examiner et de combiner les pratiques ainsi que d'aborder des questions telles que la protection, l'intérêt supérieur de l'enfant et la coopération avec les pays tiers. Parmi les solutions proposées, M. Pruss a évoqué la mise en place de campagnes ciblées de sensibilisation dans les pays d'origine et de transit des victimes de la traite, de programmes de protection régionaux et d'une réflexion sur l'amélioration des conditions d'accueil des MIE et la recherche d'une solution durable pour l'enfant. Enfin, les missions du **nouveau bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA)** ont été présentées. Elles se rapportent à la coopération entre États membres, au soutien opérationnel apporté aux États et à l'assistance technique fournie à l'UE au regard de ces politiques et législations.

⁵ Elle ne peut, désormais, être mise en œuvre que dans des cas exceptionnels et pour une courte durée.

⁶ Cette procédure est rendue obligatoire.

⁷ Il est actuellement à 14 ans.



Présentation

L'étude comparative sur le droit d'asile des mineurs isolés étrangers dans l'Union européenne

Laurent DELBOS, coordinateur du projet, France terre d'asile

M. Laurent Delbos, coordinateur du projet, a présenté l'étude comparative sur la mise en œuvre du droit d'asile pour les MIE dans les 27 pays de l'UE. Cette présentation a permis de clarifier **la méthodologie et les enjeux de l'étude**. Celle-ci a débuté dès janvier 2011 avec l'élaboration d'un questionnaire commun portant sur 60 points. Puis, des chercheurs de chacune des sept organisations impliquées y ont répondu. C'est la compilation et l'analyse de ces résultats qui ont donné lieu au rapport final ainsi qu'à la synthèse présentée lors de ce colloque. L'étude est organisée en huit grandes parties⁸ qui font chacune l'objet de recommandations. M. Laurent Delbos a, par ailleurs, insisté sur la **forte hétérogénéité des législations et des pratiques** qui a été constatée tout en relevant la présence **de nombreuses bonnes pratiques** qui mériteraient d'être généralisées pour construire un cadre de référence adapté aux MIE.

⁸ Aperçu général des procédures d'asile pour les MIE, statistiques et profils, représentation légale, règlement Dublin II, prise en charge pendant la procédure, entretien principal, prise de décision et conséquences, aspects spécifiques de l'asile à la frontière.

Table-ronde n°1 – La représentation légale des mineurs isolés étrangers demandeurs d’asile

Présentation des résultats de l’étude comparative sur ce thème

Sonja WELP, Terre des Hommes, chargée de projet (Allemagne)

Discutants

Tin VERSTEGEN, Nidos, directeur (Pays-Bas)

Laurence VAGNIER, Ministère de la Justice, directrice du projet MIE



La première table ronde était consacrée au thème de **la représentation légale des MIE dans l’UE**. Les conclusions de l’étude sur le sujet ont été présentées par **Mme Sonja Welp**, qui a assuré les recherches au sein de l’association Terre des hommes – Allemagne. Elle a tout d’abord rappelé que les mineurs, ne bénéficiant pas de la capacité juridique, ont besoin d’être représentés par un adulte dans toutes les procédures légales qu’ils entreprennent. Pourtant, elle a relevé que l’absence de définition commune du terme de « représentant légal » donne lieu à **une hétérogénéité des modèles de représentation légale parmi les États membres de l’UE**. Deux principaux modèles ont été dégagés par l’étude. Le premier consiste à assurer une représentation légale par un tuteur spécifique pour les MIE demandeurs d’asile. Au sein même de ce modèle, la représentation légale peut être assurée par une seule organisation, ou par plusieurs, comme en France. Dans le second modèle, la représentation légale est assurée par un tuteur dédié à tous les MIE. Des différences peuvent encore être identifiées au sein de ce modèle. Dans certains pays, comme la Belgique et les Pays-Bas, la représentation n’est assurée que par une seule organisation regroupant les représentants légaux; dans d’autres, comme en Autriche, elle est fournie par le centre d’accueil du jeune ; enfin, plusieurs organisations peuvent en avoir la charge comme c’est le cas en Allemagne.

Le deuxième point évoqué par Mme Welp avait trait à **la formation et aux connaissances des représentants légaux dans les différents pays**. Elle a affirmé que, dans la plupart des pays membres de l’UE, il n’existe aucune obligation officielle de connaissance ou de suivi d’une formation pour être tuteur légal. Cependant, certains pays leur fournissent, en pratique, des formations. Le cas de Malte et de la Belgique où des sessions de formation de quatre à cinq jours sont organisées.

Le dernier aspect abordé concernait **la possibilité de changer de tuteur légal**. Deux grandes différences ont été soulevées. Dans certains pays, comme c'est le cas en France, il est impossible de changer de tuteur légal. Dans d'autres, et le cas de la Belgique a été présenté, une demande peut être soumise. Cependant, la méconnaissance de cette possibilité parmi les jeunes rend cette procédure inutilisée.

L'exposé de Mme Welp s'est terminé sur la diffusion des **trois recommandations** de l'étude relatives à la représentation légale. Tout d'abord, il est préconisé qu'un représentant légal soit systématiquement nommé pour toute la durée de la procédure. De plus, ce tuteur devrait être spécialement formé et indépendant. Enfin, cette intervention a insisté sur la nécessité d'entendre l'enfant sur son représentant légal et de mettre en place une évaluation de celui-ci.

Par la suite, **M. Tin Verstegen**, directeur de Nidos, aux Pays-Bas, a introduit quelques données concernant les pratiques de ce pays relatives à la représentation légale. Il a tout d'abord présenté les missions de Nidos, dont l'une des activités principales est de **former les représentants légaux**. Il a également précisé que les mineurs donnaient tous **leur opinion sur les tuteurs** chargés de les représenter à partir de questionnaires qui leur sont distribués. Puis, interrogé sur les difficultés auxquelles fait face l'organisation, M. Verstegen a fait allusion à **la complexe mise en œuvre d'un retour durable** avec les jeunes ne pouvant pas rester aux Pays-Bas.

Enfin, **Mme Laurence Vagnier**, directrice du projet MIE au ministère de la Justice français, a complété cette première table ronde par des données sur la France. Elle a d'abord précisé que la part des MIE qui demandent l'asile, en France, est beaucoup plus faible qu'aux Pays-Bas⁹. Puis, elle a présenté **les deux cas spécifiques de nominations d'« administrateurs ad hoc »**, représentants légaux français, à savoir pendant la procédure de demande d'asile et durant le maintien du jeune en zone d'attente. Mme Vagnier a, ensuite, abordé la question des **conditions requises pour faire partie de la liste des « administrateurs ad hoc »**. Elle a affirmé que le texte réglementaire ne prévoit que la manifestation d'un intérêt pour les questions liées à la protection de l'enfance. Quand à **la formation des tuteurs**, elle peut être assurée par les associations dont ils proviennent. Cependant, les personnes s'inscrivant de façon indépendante sur la liste ne bénéficient d'aucune formation. En 2011, une formation expérimentale des administrateurs *ad hoc* intervenant en zone d'attente a été organisée par l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse. Aussi, Mme Vagnier a déclaré que le ministère réfléchissait à la possibilité d'organiser une nouvelle formation pour les administrateurs *ad hoc* intervenant durant la demande d'asile des mineurs.

Les échanges avec la salle ont permis de revenir sur certains points mentionnés par les intervenants. Il a tout d'abord été demandé **une explication quant au faible taux de MIE demandeurs d'asile en France** en comparaison avec celui des Pays-Bas ou de la Belgique. Plusieurs éléments de réponse ont

⁹ 595 demandes d'asile de MIE ont été enregistrées par l'Ofpra en 2011.

été évoqués par **Mme Vagnier**. Elle a, tout d'abord, mentionné le manque d'information des jeunes quant aux démarches qu'ils pourraient entreprendre. Puis, la question de l'interdiction de travail des demandeurs d'asile a également été évoquée comme un élément retenant les mineurs de déposer une demande d'asile alors que rechercher un emploi peut leur paraître plus pressant. **M. Verstegen** a confirmé ce propos en soulignant le cas des Pays-Bas où la demande d'asile est moins complexe qu'en France et présente moins d'inconvénients. Ainsi, les mineurs sont moins découragés d'engager la procédure qui permettra peut-être la reconnaissance de leurs craintes de persécutions.

Une participante a, par la suite, évoqué le **faible nombre de réponses positives à l'issue de la procédure d'asile des MIE en France**, expliquant que cette situation dissuadait les intervenants sociaux d'orienter les jeunes vers la demande d'asile. M. Delbos a rappelé qu'en 2011, 36,6 % des MIE demandant l'asile avaient obtenu un statut de protection soit quasiment le double du taux de reconnaissance des demandeurs d'asile majeurs.

Le dernier échange a concerné **une meilleure répartition des MIE sur le territoire français**. À ce titre, Mme Vagnier a évoqué le cas de la Seine-Saint-Denis. Dans ce département, une procédure particulière vise à évaluer l'âge des MIE qui, une fois identifiés comme mineurs, sont répartis dans d'autres départements. Cependant, il arrive que ce second département procède, lui aussi, à une évaluation de l'âge du mineur qui peut alors devenir majeur avant la fin de la procédure. Elle a donc conclu sur l'urgence de la mise en place d'une procédure harmonisée entre départements.

Présentation

Les mineurs isolés demandeurs d'asile et les droits de l'enfant

Marie DERAÏN, Défenseure des enfants (France)

Fabienne QUIRIAU, présidente de la Commission enfance de l'UNICEF France et directrice générale de la CNAPE (France)

La première table ronde a été suivie d'une **présentation du sujet des MIE du point de vue des droits de l'enfant**. C'est **Mme Marie Derain**, défenseure des enfants, qui a initié cette présentation. Elle est tout d'abord revenue sur la question de l'évaluation de l'âge des MIE en affirmant que toutes les garanties n'étaient pas mises en œuvre pour que les droits de l'enfant soient préservés dans le cadre de cette procédure. Elle a par ailleurs déclaré qu'il était difficile, dans les temps impartis, de **rechercher l'intérêt supérieur de l'enfant** et de le prendre en compte. Elle a cependant rappelé que le doute devrait bénéficier à l'enfant bien que cela soit trop peu souvent le cas. Elle a également souligné les obstacles existants au **droit de l'enfant à être entendu**. En effet, les questions de la langue du mineur ou du temps qui lui est consacré sont essentielles mais peu considérées. Quant à **l'accès à l'éducation de ces jeunes**, Mme Derain a précisé qu'après seize ans, les mineurs se voyaient quasi-systématiquement opposer un refus d'accès au système scolaire de droit commun. Enfin, **les problèmes du manque d'hébergements** pour ces jeunes ont été abordés d'autant plus qu'ils exposent ces mineurs, déjà vulnérables, aux réseaux de traite et de prostitution.



Par la suite, **Mme Fabienne Quiriau**, présidente de la Commission enfance de l'Unicef France et directrice générale de la CNAPE (Convention nationale des associations de protection de l'enfant), a conclu cette dernière présentation de la matinée. Elle est tout d'abord revenue sur la décision prise par le Président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis de refuser l'accès aux dispositifs de protection de l'enfance du département. Selon elle, **si la question de la répartition des MIE sur le territoire est « nécessaire pour apaiser les tensions », elle ne doit pas occulter** les problèmes de

fond, à savoir « **la réalité plus large de la grave question des MIE** qui met en jeu leurs droits fondamentaux, leur survie, voire leur vie ». À ce titre, elle a affirmé que certaines pratiques et procédures oublient, parfois, l'évidence selon laquelle les MIE sont « d'abord des enfants avant d'être des étrangers ». Mme Quiriau a également souligné **l'utilisation devenue commune de l'expression d' « intérêt supérieur de l'enfant »** tout en précisant que le terme avait besoin d'être défini pour ne pas être galvaudé. Or il semble qu'aucune réponse ne soit apportée à ces questions qui se posent pourtant de façon récurrente.

Cette présentation a également été l'occasion de revenir sur **la question du peu de MIE demandeurs d'asile en France**. Selon Mme Quiriau, l'explication provient du positionnement de la France parmi les pays européens qui ne veulent pas trop perfectionner leur système d'accueil pour ne pas faire « appel d'air ».

Son exposé a également permis de mettre en valeur **trois grandes observations relatives à la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) du point de vue du Comité des droits de l'enfant**. Tout d'abord, si la Cide est un texte pivot pour ce qui est des droits de l'enfant, beaucoup d'autres textes internationaux et européens qui concernent les adultes s'imposent également aux législations et pratiques nationales relatives aux MIE. Si l'on y ajoute la législation interne, tous ces droits s'entremêlent pour former **des zones de droit floues, facteurs défavorables pour une bonne politique d'accueil**. C'est pourquoi, une des recommandations du Comité est de favoriser le décryptage de ces textes. Pour ce qui est de leur application, **le Comité invite à mutualiser les pratiques**. Ainsi, Mme Quiriau a suggéré que soient suivies certaines pratiques européennes respectueuses des droits de l'enfant. Enfin, **la méconnaissance du texte de la Cide** par les professionnels a été évoquée, de même que **les interprétations partielles et restrictives du texte**. Mme Quiriau a complété son propos en soulignant que les pouvoirs publics avaient focalisé leur action sur les seuls articles 20¹⁰ et 22¹¹ de la Cide alors même que les MIE sont concernés par l'ensemble de la Convention. De plus, la lecture de ces deux articles a pu conduire à des interprétations spécifiques qui feraient relever les MIE d'un dispositif dérogatoire au droit commun¹². Mme Quiriau a, par la suite, mentionné **la loi du 5 mars 2007** qui a mis fin aux débats sur le sujet en disposant que les « enfants privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille » relèvent de la protection de l'enfance de droit commun. Pour autant, cette loi n'a pas précisé quelle autorité était responsable de la protection de ces enfants avant qu'il ne soit établi qu'ils sont bien des mineurs isolés. Or, comme il l'a été spécifié par Mme Quiriau, la phase de recherche des membres de la famille « doit se conjuguer avec la mise en œuvre simultanée d'une protection appropriée », car cette phase est « insécurisante, confuse, risquée pour l'enfant. » Ainsi, comme il l'a été suggéré,

¹⁰ Cet article oblige les États parties à procurer une « aide spéciale » à tout enfant « privé de son milieu familial ».

¹¹ Cet article demande aux États parties de mettre en place des « mesures appropriées » pour les enfants demandeurs d'asile.

¹² Si certains États ont conclu des termes « aide spéciale » et « mesures appropriées » que les MIE pouvaient relever d'une aide dérogatoire du droit commun, l'esprit du Comité est plutôt d'affirmer la nécessité de prendre en compte leur situation de vulnérabilité spécifique impliquant un besoin de protection renforcé.



« Mineurs isolés étrangers en quête de protection :
Quelles perspectives en Europe ? » - 17 septembre 2012

malgré les avancées de la France concernant la mise en œuvre de la Cide, des efforts restent à faire. Parmi ceux-là, « **la désignation rapide et systématique d'un représentant légal offrirait à l'enfant la garantie du respect de tous ses droits.** Et même s'il y a doute quant à son âge et à la véracité de son histoire, le doute doit lui bénéficier. »

Table-ronde n°2 – La détention et la réadmission sous Dublin II des mineurs isolés étrangers
demandeurs d'asile

Présentation des résultats de l'étude comparative sur ce thème

Maria DE DONATO, Consiglio Italiano per i Rifugiati, chargée de projet (Italie)

Discutantes

Judith DENNIS, British Refugee Council, chargée de projet (Royaume-Uni)

Julia IVAN, Hungarian Helsinki Committee, chargée de projet (Hongrie)



La seconde table ronde a abordé les sujets de **la détention et de la réadmission sous Dublin II des MIE**. C'est **Mme Maria De Donato**, qui a assuré les recherches au sein du CIR, qui a présenté les résultats de l'étude sur ces sujets. En premier lieu, elle a souhaité rappeler qu'une résolution du Conseil de l'Europe affirme que, lorsqu'il s'agit de mineur, les **transferts Dublin ne doivent être mis en place que s'ils interviennent dans « l'intérêt supérieur de l'enfant »**. Or, comme l'a mis en évidence l'étude, la plupart des pays européens autorisent les transferts des MIE dans le cadre du règlement Dublin II indépendamment de cette préoccupation. Certains ont, cependant, suspendu les **transferts vers la Grèce** suite à l'arrêt *M.S.S contre Belgique et Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme. D'autres pays affirment également avoir suspendu les **transferts vers l'Italie** en raison des lacunes des conditions d'accueil dans ce pays. La France affirme ne pas renvoyer de MIE au titre du Règlement Dublin II. Cependant, comme l'a déclaré Mme De Donato, en 2011, environ 10 cas de mineurs admis dans un autre pays depuis la France ont été relevés. En revanche, **en Italie, les MIE ne sont pas transférés vers un autre pays européen sauf dans le cas du regroupement familial ou lorsque le principe de l'« intérêt supérieur de l'enfant » l'exige**. Cette pratique correspond à la quatrième recommandation de l'étude.

En ce qui concerne **la détention des MIE à la frontière**, seuls six pays européens l'interdisent¹³. Cependant, même dans ces États, la question de l'évaluation de l'âge vient complexifier le sujet. En effet, si la minorité est mise en doute, la détention est rendue possible. En outre, dans les pays où la détention des MIE est autorisée à la frontière, la question du surpeuplement des cellules se pose, notamment à Malte et en Grèce. Enfin, Mme De Donato a abordé le cas particulier de la Bulgarie où la détention des demandeurs d'asile, mineurs ou majeurs, est interdite. Ainsi, l'interdiction de détention à la frontière concerne les seuls MIE demandeurs d'asile.

Par la suite, **Mme Judith Dennis**, chargée de projet au British Refugee Council, est intervenue sur le sujet de **la détention des MIE au Royaume-Uni**. Elle a tout d'abord précisé que celle-ci était interdite une fois le mineur sur le territoire. Cependant, à la frontière, cette pratique est autorisée sous certaines conditions et pour une période de courte durée. Elle a par ailleurs spécifié que, lorsque les jeunes arrivent par les ports, l'UKBA (United Kingdom Border Agency, Agence des frontières du Royaume-Uni) est chargée d'estimer leur âge. Or, lorsqu'elle considère que leur apparence physique permet de conclure à leur majorité sans autre analyse, ils sont considérés comme des adultes, sans passer par la procédure habituelle de détermination de l'âge. En ce qui concerne **l'application du Règlement Dublin II au Royaume-Uni**, Mme Dennis a souligné que cet État faisait partie de ceux qui autorisent les transferts de mineurs au titre du règlement Dublin II. En revanche, elle a complété son propos en affirmant que le Royaume-Uni avait interdit les renvois vers la Grèce et l'Italie tout en soulignant que cette interdiction ne vaut que parce que les cours de justice la garantissent, et donc uniquement dans le cadre d'un recours contre un tel transfert.

Par la suite, **Mme Julia Ivan**, chargée des recherches pour le Hungarian Helsinki Committee, a présenté le cas de **la Hongrie**. Pour ce qui est de **la détention des MIE**, elle a évoqué les standards élevés de la loi hongroise en matière de garanties pour les mineurs tout en insistant sur la non-application de ces dispositions¹⁴. Quant à **l'application du règlement Dublin II** dans le pays, Mme Ivan a précisé que la Hongrie fait surtout partie des États accueillant des MIE transférés depuis d'autres pays européens. À ce sujet, la question de l'évaluation de l'âge pose problème. En effet, quand un jeune s'est déclaré majeur en Hongrie, puis mineur dans un autre pays européen, il est, dans la majorité des cas, considéré comme majeur à son retour en Hongrie. Dans certains cas, même lorsque le MIE présente aux autorités hongroises un certificat de minorité délivré par un autre pays européen, celui-ci n'est pas pris en compte et le MIE, considéré comme majeur.

La discussion avec la salle s'est ensuite concentrée sur la question des **modalités d'évaluation de l'âge dans les différents pays européens**. Mme Dennis a ainsi pu préciser qu'au Royaume-Uni, les officiers d'immigration demandent généralement qu'une évaluation de l'âge du jeune soit effectuée par les travailleurs sociaux. Elle a cependant évoqué un obstacle majeur à une bonne évaluation de l'âge, la question du peu de temps dédié à l'évaluation. En effet, lorsque les jeunes sont placés en

¹³ Belgique, Chypre, Irlande, Lituanie, Roumanie et Slovaquie.

¹⁴ À la frontière, les mineurs demandeurs d'asile ne devraient pouvoir être détenus que durant les quelques heures nécessaires à la recherche d'un centre dans lequel ils pourraient être accueillis.



**« Mineurs isolés étrangers en quête de protection :
Quelles perspectives en Europe ? » - 17 septembre 2012**

détention, les travailleurs sociaux doivent évaluer l'âge assez rapidement, entrave à une évaluation convenable. Mme Ivan a, quant à elle, décrit la situation en Hongrie où la question de l'évaluation de l'âge reste purement médicale par l'application de la méthode de Greulich et Pyle. Elle a insisté sur l'absence d'évaluation psychologique dans la considération de l'âge de l'enfant malgré les controverses existantes quant à la pertinence de la méthode médicale. Elle a d'ailleurs, à ce sujet, abordé le cas de l'Allemagne où certains médecins refusent de procéder à une évaluation médicale considérant que cela ne correspond pas à leurs missions.

Table-ronde n°3 – Le traitement de la demande d’asile des mineurs isolés étrangers

Présentation des résultats de l’étude comparative sur ce thème

Miltos PAVLOU, Institute for rights, equality and diversity, directeur (Grèce)

Discutantes

Katja FOURNIER, Plate-forme mineurs en exil, Coordinatrice (Belgique)

Coralie CAPDEBOSQ, chef de section à la division Afrique de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (France)



La troisième table ronde a évoqué le sujet du **traitement de la demande d’asile des MIE**. C’est **M. Miltos Pavlou**, directeur de l’ONG grecque I-Red, qui a présenté les résultats de l’étude comparative sur ce thème. Il est tout d’abord revenu sur la question du **déroulement de l’entretien dans les différents pays européens**. En effet, dans treize pays européens, l’entretien des MIE a toujours lieu alors que, dans les autres, une décision peut être prise sur leur demande d’asile sans qu’ils soient entendus. M. Pavlou a, ensuite, insisté sur **la nécessité de former les agents d’asile chargés d’interroger l’enfant** sur les problématiques spécifiques liées à leur situation vulnérable. Or, seuls quatorze États prévoient une formation spécifique des officiers de protection. Enfin, en ce qui concerne les **conditions de l’entretien**, M. Pavlou a précisé que seuls certains pays européens prennent en compte le développement psychologique de l’enfant durant l’interrogatoire alors que d’autres prévoient des conditions spécifiques partiellement appliquées et enfin certains n’envisagent aucune condition particulière. L’intervention s’est terminée sur le rappel des **deux recommandations de l’étude** quant au traitement de la demande d’asile des MIE. Tout d’abord, les États membres sont invités à ne pas émettre de décision négative sur la demande d’asile des mineurs sans les avoir préalablement reçus en entretien. Ensuite, il est recommandé que l’entretien ait lieu dans des conditions adaptées à l’enfant et soit mené par des agents spécialement formés à la question des mineurs.

Mme Katja Fournier, coordinatrice de la plate-forme « Mineurs en exil » de Belgique, a ensuite apporté des éléments concernant **le traitement de la demande d'asile des MIE** dans ce pays. En effet, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) belge a adopté une **technique spécifique d'entretien** adaptée aux enfants. Les officiers de protection sont d'abord formés à l'analyse d'éléments de langage des mineurs autres que la parole. Un des aspects important de cette technique est de commencer par laisser l'enfant s'exprimer sans poser de questions précises comme c'est le cas pour les adultes. Mme Fournier a d'ailleurs évoqué le sujet de la **crédibilité** et du **niveau de la preuve** comme une question épineuse. Elle a, à ce sujet, mentionné le « test de la montre »¹⁵ pour illustrer la difficulté à se souvenir de détails précis. Enfin, elle a abordé **l'information des officiers de protection quant aux persécutions spécifiques aux enfants** dans leurs pays d'origine. En effet, cette question fait l'objet d'un important travail de recherche que publie le Centre de documentation des instances d'asile belge.

Mme Coralie Capdeboscq, chef de section à la division Afrique de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), a complété cette table ronde en évoquant **les pratiques françaises de traitement de la demande d'asile des mineurs**. Elle a, tout d'abord, affirmé que les MIE demandeurs d'asile sont **presque systématiquement convoqués en entretien** sauf dans le cas où une réponse positive peut être émise sans avoir entendu l'enfant. En revanche, **l'Ofpra ne possède pas d'unité spécialisée** dans laquelle les agents seraient spécialement formés à la question des persécutions spécifiques aux enfants ou à des techniques spécifiques d'entretien. Pour ce qui est du motif pour lequel le statut de réfugié peut être accordé aux mineurs, selon Mme Capdeboscq, les persécutions spécifiques aux enfants sont prises en compte par l'Ofpra dans le sens où la plupart des mineurs sont reconnus réfugiés pour cause de persécutions liées à des faits qui leur sont imputés, tel que l'engagement politique de l'un de leurs parents par exemple.

L'échange avec la salle a été l'occasion de préciser **les formations que peuvent suivre les officiers de protection**. Mme Capdeboscq a affirmé, à ce sujet, qu'aucune formation spécifique sur l'interculturalité ou les traumatismes subis par les mineurs n'était délivrée aux officiers de protections par l'Ofpra. Les seules formations sur le sujet qu'ils peuvent suivre sont celles qui leur sont proposées par des agents extérieurs.

Par ailleurs, Mme Capdeboscq a pu préciser que le **délai moyen de traitement des demandes d'asile des MIE** était variable selon les nationalités. Cependant, la durée de la procédure au niveau de l'Ofpra peut durer de six à huit mois. Selon elle, cela est dû à l'augmentation des demandes et à la saturation des capacités de l'Office. Il lui a alors été fait remarquer que seuls 600 MIE demandaient l'asile chaque année. Cependant, comme elle l'a confirmé, l'Ofpra n'a pas prévu de créer une division spéciale pour les mineurs et leurs dossiers continuent à être examinés par les mêmes officiers que les adultes.

¹⁵ Test consistant à poser à quelqu'un une dizaine de questions sur la montre qu'il porte depuis des années. On s'aperçoit de la difficulté à se rappeler des détails sur un objet pourtant regardé des milliers de fois.



« Mineurs isolés étrangers en quête de protection :
Quelles perspectives en Europe ? » - 17 septembre 2012

Enfin, cet échange s'est terminé sur la question de **l'investigation des situations des pays d'origine** par l'Ofpra. Mme Capdebosq a, à ce sujet, affirmé qu'il existe un service spécialisé sur la recherche dans les pays d'origine ainsi que des missions d'investigation organisées sur place.

Table-ronde n°4 – Besoins et perspectives normatives à l'échelle européenne en faveur du droit d'asile des mineurs isolés étrangers

Discutantes

Helen Marie FRAHER, Bureau européen d'appui à l'asile (BEA)

Paola BORGHI, Consultante pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)



La dernière table ronde de la journée a permis d'aborder la question **des besoins et perspectives à l'échelle européenne en faveur du droit d'asile des MIE**. L'exposé de **Mme Paola Borghi**, consultante pour le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), a été l'occasion de présenter le récent rapport du HCR intitulé « Protecting children on the move » sur la question de la protection des enfants se trouvant dans un pays européen mais souhaitant en atteindre un autre¹⁶. L'idée générale de ce projet était d'**améliorer la protection immédiate de ces enfants en transit** qui, pour la plupart, refusent d'entrer dans le système de protection légale pour ne pas être condamnés à voir leur demande d'asile examinée dans ce pays. Mme Borghi a précisé que les problématiques mentionnées dans l'étude sont partagées par de nombreux pays. L'une des recommandations, valable pour la majorité des pays européens, est donc de **nommer un représentant légal immédiatement et de favoriser la mise en place d'un système de représentation légale fonctionnel**. À ce titre, elle a évoqué le cas, particulièrement dysfonctionnel, de l'Italie où un représentant légal peut avoir la charge de plus de 100 enfants. Par ailleurs, concernant le **règlement Dublin II**, Mme Borghi a rappelé que le HCR recommande qu'il ne soit appliqué aux mineurs que dans les cas de réunification familiale ou lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige. À ce titre, elle a précisé que le HCR suggère que la définition des « membres de la famille » soit étendue à d'autres personnes que les seuls parents dans les directives européennes.

¹⁶ Pour consulter le rapport : http://infomie.net/IMG/pdf/Prot_Children_On_The_Move.pdf

Cette table ronde s'est conclue sur la présentation de **Mme Helen Marie Fraher**, représentante du BEA. Elle est, tout d'abord, revenue sur la question de **la formation des officiers de protection** en affirmant que la question ne se posait pas seulement à leur arrivée dans la structure mais tout au long de leur carrière **appelant ainsi à la mise en place d'une formation continue**.

Mme Fraher a, par ailleurs, décrit les **objectifs du BEA** qui incluent la recherche de bonnes pratiques mais également de pratiques à éviter parmi les États membres sur les questions liées à l'asile. Aussi, elle a affirmé l'existence d'**un groupe de travail sur la question de l'évaluation de l'âge** au sein du BEA. Interrogée sur les projets concrets sur lesquels pourraient déboucher de tels groupe de travail, Mme Fraher a évoqué le peu de marge de manœuvre de l'UE sur ce sujet en affirmant que les directives européennes prévoient déjà des exigences minimales et que la question relève surtout des législations nationales.

Clôture du colloque

Jacques RIBS, président de France terre d'asile

La journée s'est terminée par un discours de clôture prononcé par **M. Jacques Ribs**, président de France terre d'asile. Il a tout d'abord établi un double constat s'imposant à la fin de cette journée d'étude. En premier lieu, il a affirmé que la mise en œuvre du droit d'asile n'est pas toujours harmonisée ni conforme aux engagements des États au regard du droit international et européen. En second lieu, il a relevé les nombreuses bonnes pratiques mises en place dans certains pays européens et qui montrent qu'une amélioration est réalisable. Par la suite, M. Ribs est revenu sur les huit grandes recommandations de l'étude puis s'est interrogé sur la suite à donner à une telle journée. Ainsi, il a annoncé qu'un second colloque visant à restituer et diffuser les résultats de l'étude serait organisé à Budapest le 30 octobre 2012. Pour donner suite à cette étude, une rencontre avec les responsables en charge de ces dossiers au Parlement et à la Commission européenne est prévue. Un appel à la mise en œuvre des huit recommandations de l'étude a été distribué à tous les participants au colloque et reste ouvert à la signature jusqu'au 30 octobre.

