



La Protection des Enfants Migrants dans une Zone de Libre Circulation

Suivi transnational des procédures de retour concernant les enfants migrants roumains et bulgares en Grèce et en France



Terre des hommes

tdh.ch

La Protection des Enfants Migrants dans une Zone de Libre Circulation

RAPPORT DE RECHERCHE



Terre des hommes

Helping children worldwide. tdh.ch

Organisations:

Fondation "Terre des hommes" en Hongrie

en partenariat avec

Alliance pour l'enfance et la jeunesse (Bulgarie)

ARSIS (Grèce)

Hors La Rue (France)

Fundatia Terre des hommes Roumanie

Date de début et de fin de la recherche:

1er juillet 2011 - 15 novembre 2012-11-11

Collecte des données:

Andreeva, Martina (Hors La Rue, France)

Hystuna, Valbona (ARSIS, Grèce)

Pisarska, Mariana (Alliance pour l'enfance et la jeunesse, Bulgarie)

Teodorescu, Alexandru (Terre des hommes, Roumanie)

Analyse bilatérale:

Légaut, Jean-Philippe (Hors La Rue, France)

Soulele, Dimitra (ARSIS, Grèce)

Auteur du rapport:

Cazenave Pierre



Cette recherche a été réalisée dans le cadre du projet REVENI - cofinancé par le programme de justice pénale de la Commission européenne. Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement les avis de la Commission européenne; il n'implique pas, non plus, son soutien des positions qui y sont exprimées. Toute erreur demeure la seule responsabilité de l'auteur.

© Terre des hommes

Photo de couverture : Tdh/Giusepina Pica., 2012 Kosovo

Auteur: Pierre Cazenave

Traduction de l'anglais par A Lex Expert Múszaki és Fordító Iroda Kft

Référence suggérée: « Cazenave, Pierre. La Protection des Enfants Migrants dans une Zone de Libre Circulation, Terre des hommes, Décembre 2012 ».

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	4
AVANT-PROPOS	5
RESUME EXECUTIF	7
I) INTRODUCTION A LA RECHERCHE	8
Fondements et problématiques de la recherche	10
Groupe cible, définitions et concepts de la recherche.....	12
Méthodologie de la recherche.....	15
Limites du champ d'analyse de la recherche	17
II) VUE D'ENSEMBLE DES CADRES LÉGISLATIFS ET PROCÉDURAUX CONCERNANT LE RETOUR DES ENFANTS ROUMAINS ET BULGARES DE FRANCE ET DE GRÈCE	18
A) Cadres légaux, administratifs et procéduraux spécifiques dans les pays d'origine	18
Bulgarie:.....	18
Roumanie.....	19
Conclusions.....	20
B) Diversité de procédures applicables dans les pays de destination	21
France:.....	21
Grèce:.....	24
Conclusions:.....	28
C) Des cadres juridiques inadéquats au niveau régional	28
Entre cause et conséquence: le rôle de l'UE dans la migration d'enfants intra-UE.....	28
Conclusion.....	30
III) ANALYSE DE LA PRATIQUE BILATERALE DE RETOUR D'ENFANTS ROUMAINS ET BULGARES DANS LEUR PAYS D'ORIGINE	32
A) Difficultés structurelles entravant la protection durant la phase préalable à la décision	32
1) Le manque de connaissance des procédures existantes	33
2) Les défis de la mise en place de mesures de protection provisoires	34
B) Effectuer un rapprochement entre travail social et décisions judiciaires : le besoin d'outils normalisés et de procédures harmonisées	35
1) Le poids donné aux informations issues de l'enquête sociale dans le processus décisionnel.....	35
2) Nouvelle victimisation : l'absence d'évaluation des risques et de la sécurité	36
C) La multiplicité des pratiques dans la mise en œuvre concrète de la décision de retour	37
D) Suivi dans les pays d'origine et mise en place de solutions durables	38
1) Une compréhension limitée de la notion de solutions durables	39
2) Les projets de vie comme outils de gestion du flux migratoire d'enfants.....	40
IV) CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	42
ANNEXE 1.....	45
ANNEXE 2:.....	59
ANNEXE 3.....	65

REMERCIEMENTS

Le présent rapport de recherche est le fruit des efforts et de l'engagement communs du personnel de toutes les organisations ayant participé au projet : l'Alliance pour l'enfance et la jeunesse, ARSIS, Hors La Rue, la Fondation Terre des hommes Roumanie, ainsi que la Fondation Terre des hommes «Lausanne» en Hongrie.

Il n'aurait pas pu être accompli sans le soutien inestimable de plusieurs représentants d'agences gouvernementales et non gouvernementales qui ont accepté de consacrer un effort important à ce projet et d'accorder de leur temps à cette recherche.

L'équipe de recherche est particulièrement reconnaissante envers les membres du Parquet des mineurs de Paris et de la Protection judiciaire de la jeunesse, l'Agence nationale bulgare pour la protection de l'enfance et l'Agence nationale pour l'assistance sociale ainsi que divers membres de la police aux frontières. Nos remerciements s'adressent également aux conseillers de l'Agence roumaine pour la protection de l'enfance et de l'Agence nationale contre la traite des êtres humains ainsi qu'aux représentants d'institutions et autorités grecques à Athènes et Thessalonique, dont l'E.K.K.A., les bureaux du parquet des mineurs, les départements de la police chargés de la protection des mineurs et de la lutte contre le crime organisé et la traite des êtres humains, l'O.N.G. «A21» ainsi que les ambassades et les consulats de Roumanie et de Bulgarie. L'équipe de recherche tient enfin à vivement remercier l'ensemble des participants à la conférence de Budapest pour leurs commentaires et suggestions ayant bénéficié à la recherche.

AVANT-PROPOS

La migration des enfants dans le monde pose aux États des défis croissants relatifs au droit à la protection que possèdent ces enfants. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) oblige les États parties à toujours agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de traiter tous les enfants sur leur territoire sans aucune distinction basée sur des critères prohibés, y compris sur la base de leur âge. Un enfant privé temporairement ou de manière permanente de son environnement familial, ou qui ne peut être autorisé à rester dans cet environnement dans son propre intérêt, doit avoir droit à une protection spéciale et à une assistance offerte par l'État. Les enfants en mouvement ou les enfants migrants, y compris les enfants travailleurs migrants, se voient très souvent refusés la protection qu'ils méritent bien que nous soyons tous conscients de leurs vulnérabilité à la traite ainsi qu'à tout autre forme d'exploitation, que leur âge et immaturité exacerbent plus encore.

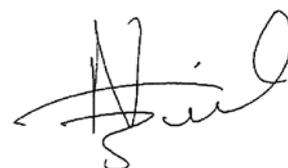
En ma qualité de Rapporteuse Spéciale des Nations-Unies sur la Traite des Personnes, en particulier les femmes et les enfants, j'ai placé au premier plan la question de la protection et de l'assistance aux victimes, particulièrement leur droit à un recours effectif. Si les enfants migrants doivent être retournés chez eux, cela doit être fait dans le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les enfants affectés doivent être associés et participer à de telles décisions et leurs opinions doivent recevoir l'attention qu'elles méritent en accord avec les principes de développement des capacités, de la survie et du développement de l'enfant. Une assistance à la fois préalable et de suivi doit aussi être offerte pour les enfants retournés qui inclue un processus de réintégration.

Les États devraient s'assurer que des dispositions solides et centrées sur l'enfant existent dans leur droit national visant à combattre la traite des enfants et qu'elles soient mises en œuvre en donnant une attention primordiale aux droits et au bien être de l'enfant. Ces politiques centrées sur l'enfance devraient inclure des systèmes de signalement adaptés aux enfants, des formations pour les personnes en charge de l'application des lois afin de s'assurer que les enfants victimes soient secourus et réintégrés et non pas traités en tant que criminels, et que les plans d'action nationaux et les politiques et programmes contre la traite incluent les enfants comme des participants et partenaires égaux. La participation des enfants dans le développement de réponses appropriées visant à réduire les vulnérabilités de ces derniers est déterminante du succès de toute politique ou programme visant à leur protection et assistance.

La recherche conduite par Terre des hommes et ses partenaires se consacre à l'étude d'un phénomène qui n'a pas reçu suffisamment d'attention à ce jour, c'est-à-dire la protection de l'enfance dans une zone où la liberté de circulation est un droit mais où un élément d'extranéité entrave les processus de protection. Le rapport révèle clairement que la disparité des approches dans différents États et le manque de coopération internationale ont des conséquences négatives sur la situation des enfants, ce qui peut les placer à risque de traite et de seconde victimisation. En ce sens, cette étude démontre qu'une approche régionale en matière de protection de l'enfance contribuerait à la lutte contre la traite des enfants.

Ainsi que je l'ai recommandé dans mon rapport au Conseil des Droits de l'Homme sur une approche régionale et sous régionale centrée sur les droits de l'homme dans le combat contre la traite des personnes, les régions sont les plus proches et par conséquent les mieux à même de développer des initiatives contre la traite qui fonctionnent et protègent les victimes. Aux niveaux régional et sous-régional, la coopération et les partenariats entre États au sein d'une sous-région ou région peuvent faire avancer le combat contre la traite de manière stratégique, de nombreux cas de traite des êtres humains étant commis dans une même région tandis que les « facteurs d'incitation et d'attraction » naissent pour de tels cas des circonstances politiques, économiques, sociales et culturelles de la région. La vulnérabilité des enfants roumains et bulgares à la traite et à l'exploitation est bien documentée et j'ai déjà fait d'importants efforts pour démontrer la prévalence du phénomène de traite au sein des communautés marginalisées dans nombre de mes travaux. Le temps est venu pour les gouvernements d'Europe de prendre acte de cette réalité et de joindre leurs forces afin d'offrir une protection renforcée aux enfants migrants à l'échelle européenne, aussi bien dans les pays d'origine que dans ceux de destination.

Nous espérons que cette recherche guidera les décideurs à prendre les bonnes mesures dans un futur proche. La mise en œuvre des recommandations de cette recherche est inévitable si les États membres de l'UE tiennent à respecter leurs engagements à protéger les droits des enfants.



Joy N'Gozi Ezeilo

Rapporteuse Spéciale des Nations-Unies sur la Traite des Personnes, en particulier les femmes et des enfants



RESUME EXECUTIF

La présente recherche se penche sur la migration au sein du territoire de l'Union Européenne (UE) des enfants roumains et bulgares en situation de vulnérabilité, en particulier vers la France et la Grèce. Elle est axée sur les procédures de retour qui sont utilisées par les pays et évalue celles-ci à la lumière du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant tel que consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle tous les États membres de l'UE ont adhéré. Bien que la recherche ait été confrontée à de nombreux obstacles qui influent sur l'exactitude de ses conclusions, les recommandations actuelles de la recherche demeurent néanmoins fondées sur un processus de recueil de données et d'analyse ayant duré 16 mois qui a permis la collecte d'informations sur 97 cas individuels d'enfants pour lesquels les autorités ont trouvé ou auraient dû trouver des solutions durables.

Dans la première partie, le rapport analyse les cadres juridique et procédural qui s'appliquent aux cas des enfants migrants de l'UE. Il a révélé une lacune importante en matière de protection des enfants migrants qui n'avait pas été envisagée à l'époque de la création d'un espace de liberté de circulation à l'intérieur de l'UE conduisant à la situation paradoxale dans laquelle les enfants migrants de l'UE ne bénéficient pas des garanties procédurales auxquelles les enfants ressortissants de pays tiers peuvent prétendre.

Seuls, les États membres ne sont pas aujourd'hui en mesure de faire face aux risques qu'une liberté de circulation mal exercée entraîne pour les enfants. De plus, il existe une multitude de conventions, lois, réglementations et procédures internationales qui ont semé une relative confusion dans leur application pratique. Cette diversité de normes et procédures tend à être le résultat de la catégorisation des enfants, qu'ils soient des victimes de la traite, des enfants non accompagnés ou des délinquants mineurs ayant migré à l'étranger dans l'espoir de trouver une vie meilleure, qui déconcerte les autorités qui n'utilisent pas toujours les cadres adéquats pour trouver des solutions durables en faveur des enfants concernés.

Le deuxième chapitre analyse la pratique de retour de certains États membres de l'UE de la phase préalable à la décision jusqu'à la mise en œuvre concrète du retour. Il est clairement démontré que l'échange d'informations est entravé par l'absence de procédures communes d'échange d'informations, notamment par l'absence de processus harmonisé d'enquête sociale.

En outre, une sorte de scepticisme ou de méfiance entre les autorités de différents pays a également été identifiée comme sapant la qualité de la prise de décision qui conduit à la mise en œuvre de solutions durables pour les enfants. A cet égard, il s'est avéré que l'absence de perspectives d'avenir pour les enfants migrants de l'UE encourage la migration pendulaire : en l'absence d'alternatives et d'un plan/projet à long terme, les enfants migrants de l'UE sont moins susceptibles de rester dans leur environnement d'origine d'où ils se sont déjà échappés en raison du manque d'opportunités qui s'offraient à eux. Il semble en fait que dans les pays de destination, l'autorité judiciaire est confrontée à un vide conceptuel lorsqu'il s'agit d'élaborer des solutions durables pour les enfants. En même temps, les autorités chargées de la protection de l'enfant sont confrontées à des difficultés d'ordre pratique dans leur travail avec cette catégorie d'enfants, les barrières linguistiques et le manque de moyens concrets pour offrir une protection adéquate aux enfants migrants de l'UE en étant les causes principales.

En ce qui concerne la mise en œuvre pratique des décisions de retour, la recherche a identifié un nombre important de modes opératoires de retour, dont certains étaient conformes à la législation tandis que d'autres ne l'étaient pas. L'opération de retour peut différer d'un État à l'autre mais, chose intéressante, il arrive également qu'elle suive des procédures différentes d'une région à l'autre dans le même pays.

En ce qui concerne le suivi dans les pays d'origine, la lourde charge de travail du système de protection de l'enfance dans les pays d'origine, combinée avec un manque de personnel doté de compétences adéquates entrave aussi le suivi qui devrait être entrepris une fois qu'une décision de retour a été exécutée.

La principale recommandation de la présente recherche propose donc la création d'une procédure rationalisée applicable dans les 27 États membres qui favoriserait une coordination à la fois interne et transnationale afin d'évaluer la situation des enfants de manière appropriée et d'élaborer des solutions durables conçues conjointement avec les enfants concernés, laissant ainsi une place importante à leur participation.

A ce jour, la seule certitude concernant la situation des enfants migrants de l'UE est qu'ils restent «suspendus» entre deux nécessités que les États membres n'ont pas encore été capables de réconcilier : une quête d'opportunités dans la migration qui s'oppose à leur droit fondamental d'être protégés.

1) INTRODUCTION A LA RECHERCHE

L'immigration vers l'Union européenne (UE) d'enfants provenant de pays tiers occupe une place importante dans les débats relatifs à la question migratoire. La question des mineurs étrangers non accompagnés a reçu une attention particulière de la part des organisations internationales ainsi que des gouvernements nationaux qui étaient et sont toujours confrontés à un flux migratoire important de mineurs non accompagnés ou séparés. L'Union européenne a mis en place un cadre législatif solide pour faire face à ce phénomène et a également développé des politiques et stratégies de financement ciblant cette catégorie d'enfants.¹

Cependant, une attention moindre est accordée à la question de la migration intra-UE d'enfants alors qu'un nombre important d'enfants détenteurs d'une ou plusieurs nationalités d'États membres de l'UE, ou y possédant un droit de résidence, se trouvent dans d'autres pays que le leur ou celui de leur résidence habituelle. Un certain nombre de ces enfants ont émigré seuls, à la recherche de meilleures opportunités que celles qui se présentaient à eux dans leur pays d'origine, tandis que d'autres ont été contraints de quitter leur milieu d'origine par des personnes mal intentionnées pour être amenés dans d'autres États membres de l'UE à des fins d'exploitation diverses. Certains d'entre eux ont émigré avec des membres de leur famille proche ou éloignée tandis que d'autres ont décidé de prendre le chemin seuls.

Parmi ces derniers, un nombre important sont originaires de Roumanie et de Bulgarie et les chiffres confirment également que la plupart des enfants victimes de la traite dans les États Membres dits de destination sont originaires de ces deux pays.

Il va sans dire que la surreprésentation d'enfants roumains et bulgares dans ce flux migratoire intra-UE peut s'expliquer par la pauvreté structurelle qui sévit dans ces pays. Il suffit de jeter un coup d'œil au pourcentage d'enfants à risque de pauvreté, qui a sensiblement augmenté en 2011 atteignant 32,9% de l'ensemble des enfants en Roumanie et 27,9% de l'ensemble des enfants en Bulgarie,² taux les plus élevés dans l'Espace économique européen. En même temps, l'analphabétisme des élèves est à son niveau le plus bas en Roumanie et en Bulgarie avec des taux respectifs de 40,4% et 41%³ tandis que le pourcentage du Produit Intérieur Brut consacré à l'éducation dans ces deux pays figure parmi les plus bas de tous les pays de l'Union européenne.⁴

L'estimation du travail forcé dans le monde⁵ pour l'année 2012 établie par l'Organisation internationale du travail indique que les états d'Europe centrale et d'Europe du Sud-est ainsi que ceux de la Communauté des États Indépendants constituent la région où le taux de travail forcé est le plus élevé au monde, avec 4,2 personnes impliquées dans le travail forcé ou obligatoire pour 1000 habitants. De même, le rapport pour l'année 2012 du Département d'État des États-Unis sur la traite des êtres humains a souligné qu'un nombre important d'enfants originaires de Bulgarie et de Roumanie ont été victimes de la traite vers d'autres États membres de l'Union européenne qui représentent la majorité des pays de destination.

1 Consultez, par exemple, la Communication adressée par la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union, intitulée Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 – 2014), SEC(2010)534, 6 mai 2010, disponible à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> [consultée le 11 novembre 2012]

2 Source : Eurostat, taux 2011 disponibles à <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

3 Ibid., données statistiques de 2009

4 Ibid., 4,58% pour la Bulgarie et 4,24% pour la Roumanie, données statistiques de 2009

5 Estimation globale du travail forcé établie par l'O.I.T., Résultats et méthodologie, 2012, disponible à http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf [consultée le 15 novembre 2012]

Le rapport concernant la Bulgarie indique que «certains enfants bulgares sont forcés à la mendicité dans la rue et au petit larcin en Bulgarie et aussi en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni»⁶ tandis que le chapitre consacré à la Roumanie met en avant que «les Roumains représentent une part importante des victimes de la traite des personnes en Europe» en soulignant que «[...] les enfants représentent probablement au moins le tiers des victimes roumaines de la traite».⁷

Ces données et conclusions inquiétantes provenant d'organisations internationales et d'agences gouvernementales éclairent les causes profondes de la migration des enfants, mais on ne connaît que peu de choses sur les procédures et la pratique des États membres de l'UE dans la gestion des conséquences de ces flux migratoires sur les enfants.

Le silence de l'UE à l'égard d'un phénomène purement européen est frappant. Les États membres sont laissés seuls face à ce défi difficile et la coordination transnationale demeure faible pour pouvoir offrir des mesures de protection adéquates à ces enfants.

La présente recherche s'est efforcée d'analyser la situation actuelle de manière approfondie, à l'aide de méthodes de recherche documentaires et empiriques, et propose sur ces bases des solutions à un phénomène complexe qui, jusqu'à présent, n'a pas reçu l'attention qu'il mérite.

6 Trafficking in Persons Report, US State Department, 2012, Bulgaria

7 Ibid., Roumanie. Le rapport sur le trafic de personnes, édition 2012, de l'Agence Roumaine contre le trafic de personnes indique que 30,5% des victimes roumaines de trafic identifiées sont des mineurs, représentant 319 enfants.

Fondements et problématiques de la recherche

Les partenaires ont décidé de s'engager dans ce projet de recherche en raison des difficultés qu'ils rencontraient quotidiennement dans leur gestion des cas d'enfants migrants dans l'UE ainsi que dans les défis auxquels ils devaient faire face en s'efforçant de coordonner leur travail (et leurs méthodes de travail) avec les autorités dans de tels cas. Il est évident que dans les deux pays de destination soumis à l'examen de cette recherche, le flux migratoire d'enfants en provenance de Bulgarie et de Roumanie était et demeure important.

Cependant, la gestion des cas d'enfants migrants dans l'UE est rendue encore plus difficile en raison même de leur statut de citoyens de l'UE. Les enfants qui sont citoyens de l'UE ne bénéficient pas de la variété de statuts et de procédures de protection fournis par le cadre législatif de l'Union Européenne aux ressortissants de pays tiers.

Cette situation frappante est bien caractérisée dans le corpus de la législation qui est entrée en vigueur avec l'instauration d'une politique européenne commune en matière d'asile qui exclut explicitement les citoyens de l'UE de son champ d'application. Dans une étude diligentée par la Direction Générale des Politiques Internes du Parlement européen,⁸ les auteurs soutiennent que le «Protocole Aznar» complétant les réformes initiées par le Traité d'Amsterdam «[...] réduit le droit d'asile à un droit des ressortissants de pays tiers et ne le maintient plus comme un droit des ressortissants de l'Union européenne, ceux-ci n'ayant pas le droit de l'invoquer à l'intérieur de l'UE». Les auteurs poursuivent en expliquant que l'on pourrait rétorquer «[...] que l'Union européenne s'octroie le droit de s'écarter de l'universalité de la protection internationale en s'accordant unilatéralement un certificat de conformité avec les droits fondamentaux».⁹

Un parallèle peut être établi à cet égard entre les procédures de retour applicables aux enfants migrants de pays tiers et celles en vigueur pour les enfants migrants originaires des pays de l'UE. L'article 10 de la directive de retour¹⁰ axé sur les mineurs non accompagnés stipule que :

«1. Avant que soit prise une décision de retour concernant un mineur non accompagné, l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour sera accordée en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Avant de faire sortir un mineur non accompagné du territoire d'un État membre, les autorités de cet État membre s'assurent qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'État de retour».

8 Parlement européen, Mettre en place un système d'asile européen commun, août 2010, disponible à : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_pe425622_en.pdf [consulté le 12 juillet July 2012]

9 Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/html/11997D.html> [consulté le 3 novembre 2012]. L'unique article de ce Protocole 24 déclare que "Vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des États membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile.[...]"

10 La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

D'un autre côté, les dispositions de la directive sur la liberté de mouvement, un texte qui, en ce qui concerne le retour, présente certaines des règles s'appliquant au retour des enfants migrants de l'UE, précise dans son article 28 sur la protection contre l'expulsion que :

3. Une décision d'expulsion ne peut pas être prise à l'encontre de ressortissants de l'Union, sauf si la décision est fondée sur des raisons impérieuses de sécurité publique, telles que définies par les États membres, s'ils :

(a) ont résidé dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes; ou

(b) sont mineurs, sauf si l'expulsion est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, comme prévu par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

D'aucuns pourrait faire remarquer que les dispositions applicables aux ressortissants de pays tiers sont non seulement considérables mais posent également une série de garanties qui doivent être assurées avant la prise d'une décision sur le retour. Au contraire, la directive sur la liberté de mouvement laisse un large pouvoir discrétionnaire aux États membres en déterminant le contenu possible des «raisons impérieuses de sécurité publique», et offre également à l'État membre la possibilité de procéder au retour d'un enfant lorsque cela est nécessaire pour servir au mieux les intérêts de l'enfant sans donner plus de précisions sur la définition de l'intérêt supérieur d'un enfant.

Alors que d'autres exemples seront donnés dans les chapitres suivants, les partenaires ont senti que le pouvoir discrétionnaire laissé aux États membres de l'UE par rapport aux questions relatives aux flux migratoires intra-UE a créé une disparité de pratiques qui rend nécessaire des solutions harmonisées à l'échelle européenne. Ceci a également été confirmé par des recherches empiriques, effectuées sur le terrain, qui ont été entreprises dans le cadre d'autres projets.¹¹

¹¹ Par exemple, consultez : "Invernizzi, Antonella. Vulnérabilité envers l'exploitation et le trafic d'enfants bulgares ainsi que d'adolescents en Grèce. Étude de cas des stratégies de survie sur le terrain à Thessalonique. Projet Mario, en collaboration avec ARSIS, Budapest, 2011, disponible à : <http://marioproject.org/documents/vulnerability-to-exploitation-and-traffic-cking-of-bulgarian-children-and-adolescents-in-greece> [consulté le 3 novembre 2012]

Groupe cible, définitions et concepts de la recherche

A) Le groupe cible de la recherche a fait l'objet d'un examen approfondi au cours de la réunion de lancement du projet à Budapest et a été suffisamment élargi pour couvrir la diversité des situations auxquelles les enfants sont confrontés quand ils sont impliqués dans un processus de migration.

Comme il a été expliqué ci-dessus, la recherche a été axée sur des enfants détenteurs de la nationalité d'un – ou enfants possédant un titre de séjour dans un – État membre de l'UE et trouvés dans un autre État membre. Ceci conduit à deux considérations différentes :

- a) la première est relative à l'âge du groupe cible : une personne physique âgée de moins de dix-huit ans;
- b) la seconde concerne une condition étrangère spécifique qui doit être remplie pour que le cas examiné soit inclus dans l'éventail de la recherche : l'enfant doit être citoyen (ou résident légal) d'un État membre de l'Union européenne et doit se trouver dans un autre État membre.

En ce qui concerne la situation du groupe cible, l'équipe en charge de la recherche a décidé de retenir **le critère de migration comme central** afin que la recherche et ses recommandations abordent la majorité des cas de protection de l'enfant qui peuvent survenir dans un contexte de migration au sein de l'Union européenne.

La recherche a ainsi examiné toutes les situations dans lesquelles les enfants migrants de l'UE pouvaient se retrouver, ce qui signifie mais de façon non exhaustive:

- a) des enfants qui ont été (potentiellement) victimes de traite ou passés clandestinement,
- b) des enfants qui migrent seuls (mineurs non accompagnés) ou avec leurs familles (sur ce point, des enfants migrant avec leur famille n'ont été retenus que si un doute surgissait quant au fait que l'enfant et/ou ses parents avaient été ou étaient (potentiellement) victimes de traite à des fins d'exploitation quelles qu'elles soient)
- c) des délinquants mineurs (ou des enfants que l'on pourrait considérer comme étant une menace pour l'ordre public)
- d) des enfants qui mènent des activités économiques dans les rues

Enfin, le dernier élément qui a été pris en compte de façon à ce que la recherche et ses recommandations soient exactes devait se référer à l'action ou l'omission (ou les actions ou les omissions) des autorités nationales. Par conséquent, les situations dans lesquelles les autorités ont pris des décisions concernant des cas d'enfants migrants de l'UE mais aussi dans lesquelles elles n'ont pas pris de décision bien qu'elles auraient dû le faire, font partie de la recherche.

Le groupe cible de la recherche peut ainsi être défini comme les enfants roumains et bulgares pour lesquels une procédure de retour a été envisagée (ou aurait dû l'être) par les autorités nationales françaises ou grecques. Cependant, dans un effort d'être concis mais également afin de porter le débat à une échelle européenne plus large, les enfants correspondant à la définition énoncée ci-dessus seront appelés **enfants migrants de l'UE**¹² tout au long de la présente publication.

B) La recherche est axée sur les procédures de retour et parcourt ces procédures à travers le prisme de l'article 3 (1) de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ainsi, toutes les procédures de retour ont dû être analysées à la lumière de la considération accordée au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

La référence faite aux **procédures de retour** tout au long de la recherche comprend toutes les situations dans lesquelles l'autorité d'un État membre décide, propose, oblige ou aide un enfant à retourner physiquement dans son pays d'origine ou de résidence habituelle. Pour ces raisons, toutes les procédures désignées sous les termes de retour, retrait, rapatriement, déportation, expulsion, extradition et retour volontaire assisté entrent dans le champ de la définition de la procédure de retour.

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant¹³ tel qu'il est inscrit dans l'article 3 (1) de la Convention relative aux droits de l'enfant est employé tout au long de cette étude.

¹² Une définition du terme enfants migrants de l'UE est fournie dans la proposition pour une directive que l'on peut trouver en Annexe II.

¹³ L'article 3(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant déclare que "Dans toutes les décisions qui concernent des enfants, qu'elles 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 être une considération primordiale".

Deux procédures différentes peuvent découler du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant: une détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les deux procédures ont été définies par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans ses lignes directrices relatives à la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant.¹⁴ Elles sont libellées comme suit :

«**Une détermination de l'intérêt supérieur** décrit les procédures administratives avec des précautions procédurales rigoureuses conçues pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant vis à vis de décisions particulièrement importantes affectant l'enfant. Ceci devrait faciliter la participation adéquate de l'enfant sans discrimination, impliquer des décideurs dotés de compétences spécifiques dans les domaines concernés et prendre la mesure de tous les facteurs en rapport afin d'évaluer quel est le meilleur choix.

Une évaluation de l'intérêt supérieur est une évaluation effectuée par le personnel qui prend des mesures à l'égard d'enfants, sauf quand une procédure DIS est requise, conçue pour s'assurer que ces mesures prennent en compte l'intérêt supérieur de l'enfant de manière primordiale. Cette évaluation peut être réalisée par le personnel individuellement ou en consultation avec d'autres».

Le concept de **la Traite d'êtres humains** est défini tout au long de l'étude suivant les lignes de l'article 2(1) de la directive 2011/36/EU sur la prévention et la lutte contre la traite d'êtres humains et la protection des victimes¹⁵ qui est libellé comme suit:

«Le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, y compris l'échange ou le transfert du contrôle exercé sur ces personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, à des fins d'exploitation».

En ce qui concerne les enfants, l'article 2(5) précise en outre que

«Lorsque les actes visés au paragraphe 1 concernent un enfant, ils relèvent de la traite des êtres humains et, à ce titre, sont punissables, même si aucun des moyens visés au paragraphe 1 n'a été utilisé».

Le terme d'exploitation est défini dans l'article 2(3) comme suit:

«L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, y compris la mendicité, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude, l'exploitation d'activités criminelles, ou le prélèvement d'organes».

14 Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Lignes directrices du HCR pour la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, mai 2008, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> [consulté le 12 novembre 2012]

15 Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la Décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [consultée le 12 novembre 2012]

Le concept de **solutions durables** est souvent évoqué dans la recherche. On peut trouver différentes définitions de ce concept dans de nombreux documents et celle qui est retenue dans la présente recherche peut être trouvée dans les lignes directrices de l'UNICEF sur la protection des droits des enfants victimes de la traite où les solutions durables sont définies comme suit :

«Dispositifs à long terme en faveur des enfants victimes de la traite par opposition à des solutions de court terme (telles qu'une période de réflexion, une assistance d'urgence et des permis de résidence temporaire). Plus généralement, ce terme revêt trois formes : l'intégration locale, le retour au pays ou au lieu d'origine ou la réinstallation dans un pays tiers. Les solutions durables peuvent être considérées, également, comme une prévention contre la récurrence de la traite».

Cette définition est, aussi, valable pour les enfants qui ne sont pas victimes de la traite et doit être interprétée comme telle.

Méthodologie de la recherche

Le projet a été conçu suite à l'intérêt exprimé par toutes les organisations partenaires de recueillir un savoir qui fait cruellement défaut au sujet des pratiques de retour de la part des États membres dans les cas d'enfants migrants de l'UE.¹⁶ En juillet 2011, tous les partenaires se sont rencontrés afin de concevoir les outils qui seraient utilisés dans le cadre de cette recherche. Une approche de recherche qualitative a été privilégiée au cours, son but n'étant pas de démontrer la prévalence d'un phénomène bien connu mais, plutôt, d'ouvrir la voie vers un débat constructif au sujet de la vulnérabilité et de la protection insuffisante des enfants migrants de l'UE.

La principale grille d'analyse utilisée est issue de l'observation générale numéro 6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine.¹⁷

Dans l'observation susmentionnée, le Comité des droits de l'enfant a établi une recommandation officielle en ce qui concerne le retour des enfants non accompagnés et séparés. Il a affirmé que:

“Le retour dans le pays d'origine n'est pas une option s'il présente «un risque raisonnable» de déboucher sur une violation des droits fondamentaux de l'enfant et, en particulier, si le principe de non-refoulement s'applique. Le retour dans le pays d'origine ne doit en principe être organisé que s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour déterminer si tel est le cas, il faut notamment se baser sur les critères suivants:

- ↳ La situation en matière de sûreté, de sécurité et des conditions, notamment socioéconomiques, attendant l'enfant à son retour, à déterminer au moyen d'une enquête sociale, si nécessaire, réalisée par des organisations du réseau social;
- ↳ Les possibilités de prise en charge de l'enfant considéré ;
- ↳ L'opinion exprimée par l'enfant dans l'exercice du droit qui lui est reconnu à l'article 12 et les opinions des personnes subvenant à ses besoins;
- ↳ Le degré d'intégration de l'enfant dans le pays d'accueil et la durée de l'éloignement de son pays d'origine ;
- ↳ Le droit de l'enfant de «préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales» (art. 8).
- ↳ La «nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique» (art. 20).

En l'absence de possibilité de prise en charge par des proches parents ou des membres de la famille élargie, le retour d'un enfant dans son pays d'origine ne devrait en principe pas être organisé sans avoir au préalable mis en place un dispositif sûr et concret concernant la prise en charge et les responsabilités en matière de garde à son retour dans le pays d'origine.

85. Le retour dans le pays d'origine peut être organisé, à titre exceptionnel, après soigneusement évalué l'intérêt supérieur de l'enfant au regard d'autres considérations, si lesdites considérations sont en rapport avec les droits et priment sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Tel peut être le cas si un enfant représente un risque grave pour la sécurité de l'État ou de la société. Les arguments non liés aux droits, tels que ceux relatifs au contrôle général des migrations, ne peuvent l'emporter sur les considérations en rapport avec l'intérêt supérieur de l'enfant

86. Dans tous les cas, les mesures de retour doivent être mises en œuvre d'une manière sûre et adaptée à l'enfant et tenant compte de son sexe.

87. Dans ce contexte, les pays d'origine doivent avoir à l'esprit les obligations leur incombant en vertu de l'article 10 de la Convention et, en particulier, l'obligation de respecter «le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et d'entrer dans leur propre pays».

¹⁶ Pour une description du projet, consultez l'Annexe 3.

¹⁷ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (CDE), CDE Observation générale No 6 (2005) : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés, en dehors de leur pays d'origine, 1 septembre 2005, CDE/CG/2005/6, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html> [consulté le 12 novembre 2012]

Suite à toutes ces considérations et s'appuyant sur l'expérience des partenaires dans ce domaine, une **hypothèse de recherche** initiale a été énoncée et l'équipe de recherche a supposé que «la **décision officielle** au sujet du retour d'un enfant roumain ou bulgare (qu'il/elle soit victime de la traite, d'exploitation et/ou d'abus sexuel, non accompagné, délinquant ou non) n'était pas toujours fondée sur une **information appropriée** transmise par les autorités du pays d'origine en temps **opportun**, ne permettant pas, ainsi, la conception, la mise en œuvre et **le suivi** d'une solution durable pour eux».

Afin de vérifier cette hypothèse initiale, nous avons regroupé des questions de recherche abordant trois domaines différents qui devaient être explorés :

1. Lors de la phase préalable à la prise de décision, la question principale était de savoir si la qualité de l'enquête sociale, aussi bien dans sa substance que dans sa diffusion, était adaptée à la finalité de sa réalisation.
2. Lors de la phase de prise de décision, les partenaires se sont efforcés de savoir si les procédures appliquées actuellement par les autorités en France et en Grèce, préalablement au retour, pouvaient être considérées comme des procédures adéquates pour la détermination de l'intérêt supérieur.
3. Suite à une décision d'intégration locale ou de retour, des procédures de suivi pouvant être associées au concept de «projet de vie» potentiellement établis dans les pays de destination avant le retour ont-elles été entreprises (particulièrement des engagements communs entre l'enfant et les autorités)?

Afin de recueillir les données permettant la réalisation de la recherche et, en fin de compte, d'apporter des réponses aux questions soulevées, **des dossiers individuels ont été élaborés** et affinés pour répondre aux questions de la recherche.¹⁸

Les dossiers individuels pouvant contenir des informations sensibles qui pourraient se retrouver entre les mains de personnes mal intentionnées, **un protocole de communication a également été établi**, précisant les étapes à respecter par les partenaires, avant tout échange d'informations sensibles. Des codes d'encryptage communs avec des boîtes de courrier à usage exclusif ont été créés et mis à disposition dans le seul but d'échanger les dossiers individuels.

Les 16 mois suivants ont été consacrés **au recueil de données ainsi qu'à la sensibilisation des professionnels**. Des coordinateurs de projet ayant une expérience de travail social ont recueilli les informations aussi bien dans les pays de destination sur des enfants retournés que dans les pays d'origine sur des enfants déjà retournés. Ces informations ont été échangées avec leur homologue dans l'autre pays, à qui il a été demandé de procéder à une vérification croisée des données recueillies dans le pays de destination ou d'origine, soit au moyen **d'entretiens avec des parties prenantes locales**, soit avec **des enfants et des familles** eux-mêmes déjà retournés (ou destinés à y retourner).

Le fait que les organisations des partenaires dans les pays de destination aient établi un contact et une relation quotidiens avec les enfants et les familles appartenant au groupe cible à travers leur travail sur le terrain, (par exemple par une prestation de service telle que l'hébergement ou des centres d'activités journalières comprenant les repas) a considérablement aidé le processus de recueil de données, puisqu'un nombre important des bénéficiaires de leurs activités ont (ou auraient dû) participé à des procédures ayant conduit à une décision au sujet de leur maintien dans le pays de destination ou de leur retour dans leur pays d'origine ou de résidence habituelle.

La collecte de données, d'une durée de 16 mois, a permis à 3 chercheurs d'analyser 97 cas d'enfants qui avaient été en contact avec les autorités dans les pays de destination et pour lesquels une décision a été prise ou aurait dû être prise entre janvier 2009 et novembre 2012. Sur les 97 cas individuels d'enfants, des dossiers personnels ont pu être constitués de façon approfondie dans 22 des cas tandis que, pour le reste, l'identité de l'enfant ne pouvait pas être vérifiée, rendant difficile le recueil de renseignements supplémentaires. Cependant, des données relatives à leurs cas ont été recueillies et, à plusieurs reprises, ont pu faire l'objet d'une vérification croisée entre les pays d'origine et de destination.

Les chercheurs ont également mené plus de 30 entretiens semi-structurés - par le biais de visites et de discussions sur le terrain, dans les pays d'origine et de destination - avec pour objectif d'obtenir plus d'informations aussi bien sur des cas individuels que sur les défis de la protection de l'enfance en général, défis que les autorités doivent relever dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

¹⁸ Le modèle des dossiers individuels utilisé tout au long du projet peut être consulté dans l'Annexe 1.

Limites du champ d'analyse de la recherche

Les conclusions de la présente recherche doivent être interprétées à la lumière des limites relatives à l'analyse des données.

D'abord et avant tout, parmi les 97 dossiers individuels, tous n'ont pas pu être complétés de manière approfondie en raison de plusieurs obstacles. Le premier étant dû à la préoccupation très légitime relative à la protection des données à laquelle les partenaires se sont trouvés confrontés lors du recueil d'informations auprès des autorités nationales. Dans certains cas, ces dernières n'étaient pas en mesure de communiquer des renseignements personnels au sujet de cas individuels d'enfants qui étaient ou qui auraient dû être impliqués dans une procédure de retour, en raison d'obligations découlant de leur législation et de procédures nationales.

Un deuxième obstacle peut être trouvé dans les informations limitées qui ont pu être recueillies dans des cas où les partenaires ne pouvaient pas procéder à une vérification croisée des informations avec l'enfant en personne. Dans des cas où les partenaires étaient directement impliqués par le biais de prestations de services, ils pouvaient s'appuyer sur leurs relations existantes avec les enfants et leurs familles, bénéficiant ainsi de leur confiance et de la relation privilégiée qu'ils avaient instaurée. Dans ce cas, la volonté de partager nous a permis de recueillir des informations exactes et approfondies sur l'enchaînement des événements et des procédures étant menées dans la gestion de leur cas par les autorités. Dans les cas où cette relation privilégiée n'existait pas, la quantité de données recueillies était faible et les informations indiquées dans les dossiers individuels reposaient sur des entretiens avec des autorités disposant de renseignements limités fournis par l'enfant et/ou ses proches.

Le troisième problème est lié aux renseignements contradictoires fournis par différents services et autorités nationales, qui peuvent être considérés comme étant une conclusion de la recherche. Les autorités de protection de l'enfant peuvent avoir rencontré un cas qui n'avait pas été signalé à la police tandis que la police a pu enquêter sur un cas sans se référer aux autorités de protection de l'enfant. Il va sans dire que l'absence d'un mécanisme de coordination ainsi que d'un système centralisé de recueil de données dans les pays de destination a non seulement empêché l'équipe de recherche de fournir une image exacte de la prévalence du phénomène étudié, mais elle a également entravé la capacité des pays de destination à planifier et mettre en œuvre des politiques adéquates, basées sur des faits.

En dépit des limites susmentionnées, la recherche est bâtie sur un solide socle empirique puisqu'une part importante des dossiers individuels a pu être complétée et les principales lois, procédures et réglementations ont été rendues accessibles à l'équipe de recherche.

III) VUE D'ENSEMBLE DES CADRES LÉGISLATIFS ET PROCÉDURAUX CONCERNANT LE RETOUR DES ENFANTS ROUMAINS ET BULGARES DE FRANCE ET DE GRÈCE

Tous les pays concernés par cette recherche ont développé un ensemble de mesures législatives et non législatives afin de traiter la question spécifique des enfants migrants de l'UE et de leur protection. Puisque les situations auxquelles sont confrontés les pays de destination diffèrent de celles dans les pays d'origine, les lois et les procédures en question ont été analysées dans des chapitres différents afin de mieux refléter et comparer les défis qu'ils doivent relever dans un contexte donné.

A) Cadres légaux, administratifs et procéduraux spécifiques dans les pays d'origine

La Roumanie et la Bulgarie ont développé un cadre législatif et procédural dans le but de protéger les enfants de la violence, des abus sexuels et de négligence. Des procédures claires de protection de l'enfance sont en place pour les enfants qui sont ressortissants de ces pays, ainsi que ceux qui ont été retournés par d'autres pays européens.

Plus particulièrement, aussi bien la Roumanie que la Bulgarie ont instauré des cadres législatifs et procéduraux spécifiques qui abordent la vulnérabilité des enfants migrants ressortissants de ces pays une fois qu'ils sont identifiés à l'étranger et retournés dans leurs pays respectifs. La question de savoir si les systèmes de protection de l'enfance en vigueur dans ces pays protègent effectivement leurs propres enfants migrants est traitée dans le troisième chapitre de la présente recherche.

Bulgarie:

La Bulgarie, hormis les dispositions de sa loi générale de protection de l'enfance qui s'appliquent à tous les enfants, y compris ceux qui ne sont pas bulgares, a développé un «mécanisme de coordination pour le signalement, la prise en charge et la protection de mineurs bulgares, rapatriés et non accompagnés (MNA) et d'enfants victimes de la traite retournant de l'étranger».¹⁹

Ce mécanisme est conçu aussi bien pour générer une meilleure coordination des services aux niveaux national et international que pour offrir une réponse multidisciplinaire et intersectorielle aux besoins des enfants bulgares retournés de l'étranger, en raison de leur statut migratoire ou du fait d'avoir été victime de la traite.

En Bulgarie, le mécanisme de coordination a été développé en 2005 et révisé en décembre 2010. La version bulgare et la version anglaise sont toutes deux disponibles ce qui permet aux autorités étrangères de se familiariser avec leurs pratiques.

¹⁹ Agence publique bulgare pour la protection de l'enfant, Mécanisme de coordination pour le signalement, la prise en charge et la protection de mineurs bulgares non accompagnés et d'enfants victimes de la traite, retournant de l'étranger, disponible à : http://www.stopech.sacp.government.bg/?sid=professional_eng&pid=0000000046 [consulté le 25 novembre 2012]

Le mécanisme de coordination pour le signalement, la prise en charge et la protection de mineurs bulgares non accompagnés et d'enfants victimes de la traite retournés de l'étranger décrit «un système d'organismes aux niveaux central et local, qui rapatrient, rencontrent, identifient, retirent du milieu familial, réhabilitent, réintègrent l'enfant et assure le suivi du cas». Le mécanisme de coordination englobe une large catégorie d'enfants migrants bulgares, comprenant des enfants ayant migré volontairement ou des enfants victimes de la traite.

Le mécanisme de coordination est bien détaillé et attribue un rôle central à l'Agence nationale de protection de l'enfance, tout en identifiant tous les acteurs, leur autorité, leurs rôles et responsabilités concernant le retour d'un enfant bulgare de l'étranger.

Le mécanisme de coordination décrit principalement la procédure à suivre pour la communication avec d'autres institutions mais ne traite pas l'essence de la gestion de cas. Il prévoit un suivi obligatoire d'un an des cas individuels et son site web officiel offre un système spécifique de signalement en ligne de cas potentiels ou avérés d'abus sur des enfants (qui demeure cependant centré sur l'exploitation sexuelle).

De manière quelque peu étonnante, le système semble fonctionner en autarcie comme il ne se projette au-delà des frontières de la Bulgarie. Par exemple, il ne décrit pas les étapes qui doivent être parcourues lors de la phase préalable au retour, tel que le besoin d'échanges internationaux sur un cas donné, en menant par exemple une enquête sociale. La meilleure illustration de ceci étant l'acceptation du retour d'un enfant sous «une notification minimale».

Le Mécanisme national de signalement (**National Referral Mechanism**) a été adopté sous la forme d'un accord interinstitutionnel nécessitant l'engagement de toutes les institutions impliquées ce qui n'en fait pas un texte pouvant être invoqué devant une Cour de justice afin d'opposer à l'administration bulgare ses actions ou omissions.

Roumanie

Comme dans le cas de la Bulgarie, la Roumanie dispose d'un cadre législatif bien développé en termes de protection de l'enfance et les autorités bénéficient d'instructions claires et de cadres méthodologiques qui les guident dans leurs efforts de prévention, de protection et de réintégration en faveur des enfants retournés qui sont vulnérables à l'exploitation, l'abus sexuel et/ou la négligence.

La décision gouvernementale 49/2011²⁰ contient des dispositions visant à offrir un cadre méthodologique pour des questions liées à la prise en charge et l'assistance fournies aux enfants roumains qui sont victimes de la traite ou, de manière similaire à ce qui est prévu dans le Mécanisme de coordination bulgare, aux mineurs roumains qui ont été rapatriés de l'étranger.

Le but, la portée et la forme des orientations méthodologiques roumaines contenues dans la décision 49/2011 sont légèrement différents du Mécanisme de signalement bulgare en ce que la décision traite des points essentiels au lieu de se circonscrire aux procédures de communication dans et entre les institutions.

²⁰ Hotararea 49/2011, Guvernul Romaniei, Monitorul Oficial 117 din 16 februarie 2011 (M. Of. 117/2011) available at <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/HOTARARI-DE-GUVERN/HG49-2011.pdf> [consulté le 12 novembre 2012]

La décision gouvernementale 49/2011 du 19 janvier 2011 vise à approuver deux méthodologies :

- 1) Le cadre méthodologique relatif à la prévention et l'intervention s'appliquant à une équipe interdisciplinaire dans les cas de violences contre des enfants et de violence domestique et
- 2) La méthodologie s'appliquant à l'intervention multidisciplinaire et interinstitutionnelle en faveur d'enfants exploités et d'enfants en danger d'exploitation par le travail, d'enfants victimes de la traite des êtres humains ainsi que d'enfants roumains victimes d'autres formes de violence sur le territoire d'autres États.

Les deux ensembles d'orientations méthodologiques qui sont présentés en tant qu'annexes de la décision gouvernementale détaillent de manière substantielle la ligne d'action qui doit être suivie par l'État dans les catégories indiquées ci-dessus. Elles identifient également les autorités responsables de la mise en œuvre des actions prévues dans l'orientation et expose de manière très détaillée le contenu du travail qui doit être entrepris.

Les détails devant figurer dans les enquêtes sociales sont également indiqués et fournissent un format approprié pour l'échange d'informations au niveau international. Ces derniers sont cependant codifiés par la « directive 107/14.03.2005 de l'Autorité nationale sur la protection des droits de l'enfant approuvant le modèle d'enquête sociale relatif à la situation familiale et sociale des enfants roumains non-accompagnés trouvés sur le territoire d'un autre État, en vue de leur retour, et approuvant le plan cadre préparant la réinsertion sociale de l'enfant non-accompagné devant être retourné », qui inclut une évaluation des risques et de la sécurité. En théorie, dans l'hypothèse où cette dernière fait état de risques significatifs auxquels l'enfant pourrait être exposé suite à son retour, des mesures de protection spéciales sont prévues et indiquées dans un « plan de réintégration ».

Enfin, le document englobe diverses catégories d'enfants, évitant ainsi la catégorisation.

Comme l'orientation a été validée par une décision gouvernementale, elle est opposable à l'État et peut être invoquée lors d'un litige opposant un enfant et/ou son représentant à l'État en cas d'actions ou d'omissions de ce dernier.

Conclusions

Il est intéressant de remarquer que tant le gouvernement bulgare que son homologue roumain ont pris la mesure de la réalité migratoire à laquelle sont confrontés leurs enfants en établissant une orientation procédurale et substantielle qui englobe différentes catégories d'enfants migrants.

Les procédures s'appliquent également à tous les types d'enfants migrants, qu'ils soient victimes de la traite ou mineurs non accompagnés faisant l'objet d'une procédure de retour vers leurs pays d'origine, évitant ainsi toute confusion quant à l'application de procédures différentes pour des types de cas différents. A noter que ces procédures simplifiées n'empêchent pas les autorités d'adopter une approche sensible aux aspects spécifiques de chaque cas puisque les mesures de protection peuvent - après orientation- être adaptées aux besoins de chaque enfant migrant, une fois qu'il (elle) a été retourné(e).

Cependant, cette approche, bien que louable en théorie, peut se révéler difficile d'application en pratique car la pratique dans les pays de destination (au sein desquels il existe de surcroît une certaine confusion quant à savoir quelles sont les procédures applicables) ne permet pas de se défaire de la tentation juridique de catégoriser chaque enfant.

De plus, les principales voies de communication et de signalement semblent demeurer, en théorie et dans les pays d'origine, les Ministères des Affaires Étrangères par le biais de leurs représentations diplomatiques et consulaires à l'étranger. Cependant, les principales institutions concernées dans les pays de destination sont les autorités judiciaires responsables de prendre une décision sur la question du retour des enfants concernés. Il paraît important de rationaliser ces voies de communication et d'éviter d'impliquer une multitude d'autorités dans l'échange transnational d'informations. Cette pratique, ainsi qu'il sera démontré dans le Chapitre III, a eu des conséquences négatives aussi bien sur la rapidité que sur la qualité des échanges.

La coopération internationale est bien visée par les textes s'appliquant dans les deux pays. En termes de contenu, la loi roumaine a détaillé, en substance, les devoirs des autorités de protection de l'enfance suivant l'exécution d'une décision de retour. Il doit pourtant être noté que le mécanisme national de coordination bulgare reste relativement vague sur le fond en dépit des détails procéduraux qu'il propose. Des échanges avec leurs homologues roumains seraient sans doute les bienvenus afin de partager leur expérience sur ce point. Enfin, des plans de suivi et/ou de réintégration sont également prévus par la loi des deux pays mais restent difficiles d'application pratique en raison des difficultés structurelles auxquelles les autorités dans les pays d'origine doivent faire face.

B) Diversité de procédures applicables dans les pays de destination

Les questions de procédure qui surviennent en abordant la vulnérabilité des enfants migrants de l'UE en France et en Grèce sont bien plus complexes puisqu'elles impliquent un élément d'extranéité. Les deux pays étant signataires de la Convention relative aux droits de l'enfant, un principe général de non discrimination s'applique et les enfants migrants possèdent les mêmes droits que ceux dont disposent les nationaux²¹.

Néanmoins, et comme il a été démontré dans l'introduction de la recherche, la gestion des cas des enfants migrants de l'UE soulève une série de défis liés au droit à la liberté de circulation que possèdent ces enfants à l'intérieur des frontières de l'UE. Puisque les enfants de l'UE possèdent ou la nationalité d'un État membre de l'UE ou un droit de résidence, ils bénéficient automatiquement des dispositions de la directive sur la liberté de mouvement²² qui instaure le droit de libre circulation en France et en Grèce ainsi que celui d'y résider pour une période allant jusqu'à trois mois sans «autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité».²³

C'est pourquoi, la tension entre les impératifs sécuritaires et le statut d'un enfant n'existe pas vraiment dans le contexte des enfants migrants de l'UE à l'intérieur des frontières de l'UE. Ils bénéficient déjà d'un « droit de séjour » leur permettant de circuler tandis que l'absence de contrôle aux frontières dans l'espace Schengen ne permet pas la vérification de la durée du séjour des enfants roumains et bulgares même si les contrôles aux frontières n'ont pas encore été supprimés en raison de l'adhésion non encore effective de la Roumanie et la Bulgarie à l'espace Schengen.²⁴

Bien que cette situation suscite des préoccupations relatives à la protection de l'enfant, elle ne devrait pas être interprétée ou utilisée comme un argument visant à restreindre le droit à la liberté de circulation que les enfants migrants de l'UE décident d'exercer. Limiter leur liberté de circulation n'arrêterait pas le flux migratoire et amènerait ces enfants à tomber dans l'illégalité en ce qui concerne leur statut migratoire, ce qui n'aiderait pas à apporter une solution à cette situation ni à leur offrir une meilleure protection.

Néanmoins, il est évident que cette situation crée une relative confusion quant au cadre juridique applicable à leur protection et à leur statut.

France:

Le droit aux mesures de protection pour les enfants migrants de l'UE

La France a adopté une série de lois et de réglementations pour assurer la protection des droits des enfants dans le pays. De plus, les dispositions des Conventions internationales, une fois signées et ratifiées, sont investies d'une autorité supérieure à celle des lois et des réglementations nationales et prévalent envers toute disposition contraire de la loi²⁵, parmi lesquelles figure la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE).

Par ailleurs, certaines dispositions des conventions ratifiées par le Parlement français sont dotées d'un effet direct et peuvent être invoquées directement en cas de litige. A cet égard, la CIDE a été signée et ratifiée par le Parlement français et elle est entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

21 L'article 2(1) de la Convention relatives aux droits de l'enfant déclare que " Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation".

22 Directive 2004/38/EC du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,

23 Ibid, Article 6(1)

24 Un simple justificatif d'identité suffit aux enfants et aux familles pour traverser les frontières. La situation est légèrement différente pour les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille. Ceux-ci ont besoin d'une attestation signée par les deux parents devant un notaire afin d'être autorisés à traverser les frontières seuls ou avec des adultes autres que ceux qui détiennent l'autorité parentale.

25 Article 55 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

Trois articles de la Convention relative aux droits de l'enfant ont été reconnus comme ayant un effet direct, parmi lesquels l'article 3(1) qui établit que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute action concernant les enfants.²⁶ Ceci entraîne des conséquences importantes au niveau national, étant donné que l'article 3 peut être directement invoqué devant une Cour de justice pour s'opposer aux actions ou omissions des autorités françaises, y compris en ce qui concerne les enfants migrants de l'UE. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains²⁷ a également été ratifiée par la France et elle est entrée en vigueur le 1er mai 2008.

Par conséquent, les enfants migrants de l'UE, en application du principe de non discrimination tel qu'il est établi dans l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, disposent du droit de bénéficier de mesures de protection au même titre que les enfants qui sont des ressortissants du pays.

Sous la législation nationale française, deux types de protection sont mises à la disposition des enfants qui se retrouvent dans une situation vulnérable : la protection judiciaire²⁸ et la protection administrative²⁹. Ces deux types de protection sont complémentaires et peuvent s'appuyer, en partie, l'une sur l'autre.

- a) La protection administrative découle du Code de l'action sociale et des familles et attribue cette compétence aux Conseils généraux français, suite à la réforme de décentralisation de 1993. La loi sur la réforme de la protection de l'enfance de 2007 stipule que les Conseils généraux doivent «entreprendre une action de prévention contre les difficultés qui peuvent survenir pour les enfants qui sont, temporairement ou de manière permanente, privés de la protection de leur famille et assurer leur prise en charge». La nécessité d'une protection est fondée sur la notion de «danger» telle qu'elle est définie par l'article 375 du Code civil qui sera expliqué ci-dessous. Ces mesures de protection sont applicables à tous les enfants, indépendamment de leur nationalité.

- b) L'article 375 est la base juridique sur laquelle reposent les mesures de protection judiciaire prises et mises en œuvre en France. L'article 375 peut être considéré comme la pierre angulaire du mécanisme de protection judiciaire au sein du système global français de protection de l'enfance. Le Code Civil français stipule, dans l'article 375, que «si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice [...]». Les dispositions de cet article s'appliquent à tous les enfants étant donné que cette référence est faite à «un mineur non émancipé» ce qui inclut aussi bien les enfants de nationalité française que ceux de nationalité étrangère.

Statut légal des enfants migrants de l'UE en France et cadre général de la procédure de retour

En France, le droit de séjour et de résidence de tout mineur est garanti. L'article L 311-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) oblige «tout étranger, âgé de plus de dix-huit ans» de détenir un titre de séjour. Les enfants sont exclus de cette disposition et n'ont pas à se conformer à cette obligation.

En outre, la loi française exclut explicitement la possibilité d'une expulsion d'un enfant étranger, en conformité avec les dispositions de la directive sur la liberté de mouvement. L'article L 521-4 prévoit que «l'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion». L'article 20-4 de l'ordonnance du 2 février 1945 sur les délinquants mineurs stipule, lui aussi, clairement, que les délinquants étrangers mineurs ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'expulsion non plus.³⁰

Cependant, il demeure possible, pour un enfant qui est placé sous la protection des services de protection de l'enfance (**Aide Sociale à l'Enfance**) ou des services de protection judiciaire (**Protection Judiciaire de la Jeunesse**) d'exprimer sa volonté de retourner dans son pays d'origine.

²⁶ Reportez-vous à la décision de la Cour de cassation française, Cass. 1ère Civ 18 mai 2005, n°02-16336

²⁷ Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mai 2005, Conseil de l'Europe, séries de traités - No 197.

²⁸ La protection judiciaire des enfants est réglementée par les articles 375 à 375-9 du Code civil et 1181 à 1200-1 du Code de procédure civile.

²⁹ La protection administrative des enfants est réglementée par l'article L 112-3 du Code de l'action sociale et des familles.

³⁰ A propos de certaines applications pratiques des principes susmentionnés reportez-vous aux décisions du Conseil d'État de la République Française : CE, 20 juin 2003, n°254094; CE, 19 juin 1992, n°126843; CE, 27 janvier 1992, n°124705;

La circulaire interministérielle DPM/ACI 3 n° 2006-522 du 7 décembre 2006 sur le retour assisté des étrangers en situation irrégulière prévoit «une assistance humanitaire au retour» qui se met en place avec le soutien de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et qui est offerte à toute personne étrangère, y compris aux citoyens de l'Union européenne.³¹

Les enfants mineurs de l'UE peuvent opter pour une telle solution à condition que leur retour soit ordonné par un juge des enfants ou que le retour s'effectue par le biais de voies légales de réunification familiale.³²

Dans la majorité des cas concernant les enfants migrants de l'UE, l'option du retour doit, par conséquent, être fondée sur une ordonnance émanant du juge des enfants, prise sur la base de l'article 375 du Code Civil susmentionné. Ainsi, en l'absence de toute législation spécifique sur le retour d'un enfant migrant de l'UE, ce sont les dispositions générales de protection de l'enfance qui régissent les conditions de son retour éventuel.

Procédure générale du retour

La pratique a démontré que les procédures de retour appliquées en France pour les enfants migrants de l'UE sont surtout basées sur l'article 375 à 375-8 du Code Civil et sur les articles 1181 à 1200-1 du Code de procédure civile. Il est donc clair que la décision du retour est perçue par les autorités françaises comme une mesure d'assistance éducative prévue par les dispositions du Code Civil susmentionnés. A cet égard, trois acteurs principaux sont impliqués : le Parquet des mineurs, le juge des enfants et les services de protection de l'enfance (**Aide sociale à l'Enfance**)

La procédure habituelle est la suivante: le président du Conseil général compétent³³ peut recueillir toute information pertinente auprès de sources différentes (y compris les autorités éducatives, les parents eux-mêmes, le mineur lui-même, la famille étendue ou les services municipaux, la police, la gendarmerie etc.) et décide si une action administrative est nécessaire en raison de la vulnérabilité de l'enfant. Dans le cas d'un enfant migrant de l'UE, le président du Conseil général ou, éventuellement, une autre autorité (telle que la police dans le cas de délinquants mineurs) prévient le Parquet des mineurs et une procédure judiciaire de protection est lancée.

Le procureur a la responsabilité de mener une analyse des rapports qui lui sont adressés et peut décider - si la situation le requiert - de saisir le juge des enfants (article 375 du code civil) et de prendre des mesures d'urgence entretemps (article 375-5 du code civil).

Le juge des enfants intervient quand la santé, la sécurité ou les conditions d'éducation d'un mineur sont en danger. L'institution judiciaire intervient uniquement quand les enfants se trouvent en situation de danger, ont commis un délit ou quand la personne qui en a la responsabilité demande de l'aide. Cette situation peut revêtir des formes diverses, comprenant une rupture scolaire, des conflits familiaux, des difficultés psychologiques importantes, des enfants en situation d'errance y compris quand les parents sont impuissants ou ne sont pas en mesure d'apporter les soins et l'attention nécessaires à leur enfant.

La notion de danger couvre un large éventail de situations. Le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour estimer la notion de risque. Le juge des enfants peut être saisi par le père et la mère de l'enfant (conjointement ou par l'un d'entre eux), le tuteur, le mineur lui-même ou le procureur. Exceptionnellement, le juge des enfants peut se saisir d'un cas **Ex Officio**.

L'article 1182 du Code de procédure civile prévoit que le juge des enfants doit informer le procureur ou le tuteur, la personne compétente auprès de qui, ou le service où, l'enfant a été placé. Il procède d'abord à une audition des parties, à savoir «d'un tuteur, d'une personne ou d'un service qui s'était vu confier l'enfant et de l'enfant lui-même quand il est capable de discernement». Le juge peut entendre également toute personne dont le témoignage serait utile et ordonner des enquêtes sociales auprès du pays d'origine afin de fonder sa décision sur des informations précises. A la fin de cette procédure, le juge des mineurs peut ordonner des mesures d'assistance éducative, parmi lesquelles une décision de retour.

Cependant, cette procédure a été considérée comme trop lourde et, suite à l'afflux massif d'enfants roumains qui ont émigré en France au début de l'année 2001, une procédure spéciale a été négociée entre les gouvernements français et roumain afin de résoudre les problèmes liés à ce nouveau type de migration.³⁴ Les dispositions générales de protection de l'enfant ont été considérées comme inadaptées à la tendance qui avait conduit à l'élaboration d'un accord spécifique s'écartant des dispositions générales de la loi nationale française sur la protection de l'enfant.

31 L'aide au retour volontaire (ARV) concerne tous les étrangers à l'exclusion des communautaires.

32 <http://www.senat.fr/rap/r08-516/r08-51646.html>

33 En France, les services de protection de l'enfance sont décentralisés et appartiennent à des "départements" d'un niveau intermédiaire, administrés par un Conseil général.

34 Pour une explication claire de ce phénomène, reportez-vous à : Debré, Isabelle, Les Mineurs étrangers isolés, rapport du Sénat, mai 2010, p. 11 disponible à http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/rapport_mineur_20100510.pdf [consulté le 26 novembre 2012]

L'accord bilatéral entre la France et la Roumanie sur la coopération pour protéger les mineurs roumains en situation difficile sur le territoire de la République française:

En 2002, un accord bilatéral a été conclu entre les gouvernements français et roumain sur la coopération en vue de la protection des mineurs roumains non accompagnés sur le territoire français.³⁵

En 2007, un deuxième accord a été rédigé suite à l'expiration du précédent. Bien que l'accord bilatéral fût signé par les deux gouvernements, il n'a été ratifié que par le parlement roumain, puisque l'opposition française a rétorqué que le texte était contraire aux droits fondamentaux des enfants, en particulier, qu'il violait leur droit à un procès équitable. Le texte a été censuré par le Conseil constitutionnel français pour le motif qu'il ne respectait pas le droit de bénéficier d'un recours effectif.³⁶

En l'absence d'un accord bilatéral valide, les autorités françaises ont été laissées sans instructions claires quant à la gestion des dossiers de protection de l'enfance ayant été rapportés qui impliquaient des enfants roumains. Cette absence de texte a placé les autorités françaises dans une situation d'incertitude et d'autres cadres ont été recherchés pour que le retour des enfants fonctionne.

Les autorités se sont même trompées dans l'utilisation d'instruments applicables ainsi que cela a été démontré dans une note³⁷ éditée par l'ambassade de France en Roumanie et confirmé après un entretien³⁸ affirmant que le règlement Bruxelles II Bis³⁹ concernant la juridiction, la reconnaissance et l'exécution des jugements dans des affaires matrimoniales et celles ayant trait à la responsabilité parentale, abrogeant le règlement instaure une compétence exclusive de l'Union européenne dans ce domaine et a dû être appliquée dans le cas de mineurs roumains faisant l'objet en France dans une procédure de retour.

A compter d'aujourd'hui, l'accord bilatéral n'est plus valide et bien qu'il soit important de rationaliser les voies de communication et les opérations sur l'axe franco-roumain, une solution multilatérale resterait préférable.

Grèce:

Le droit aux mesures de protection pour les enfants migrants de l'UE:

La Grèce a adopté une série d'actes législatifs pour assurer la protection des droits des enfants dans le pays.

La protection des droits des enfants est un principe inscrit dans la Constitution qui fait expressément de la protection de l'enfance un principe constitutionnel⁴⁰.

De plus, les dispositions des conventions internationales, une fois signées et ratifiées, deviennent partie intégrante de la législation nationale grecque et ont une autorité supérieure à la loi⁴¹.

35 "Accord entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine, ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation", du 4 Octobre 2002, disponible à http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php?CMD=CHERCHE&QUERY=1&MODELE=vues/mae_internet__traites/home.html&VUE=mae_internet__traites&NOM=cadic__anonyme&FROM_LOGIN=1 [consulté le 12 novembre 2012]

36 Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-614, du 4 novembre 2010

37 'Note sur les mineurs Roumains isolés sur le territoire Français' disponible à http://www.ambafrance-ro.org/IMG/pdf/Note_sur_les_mineurs_roumains_isoles_sur_le_territoire_francais.pdf [consultée le 12 novembre 2012]

38 Entretien du 17 janvier 2012 avec un fonctionnaire français à l'ambassade de France en Roumanie.

39 Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, disponible à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2201:EN:NOT> [consulté le 12 novembre 2012]

40 L'article 21 de la Constitution proclame que "La famille, en tant que fondement de la préservation et du progrès de la Nation, ainsi que le mariage, la maternité et l'enfance, seront placés sous la protection de l'État".

41 Constitution grecque, article 28, alinéa 1 : "Les règles du droit international admises généralement, ainsi que les conventions internationales, du moment qu'elles sont légalement reconnues et entrent en vigueur selon leurs conditions respectives, deviendront partie intégrante de la législation nationale grecque et prévaudront sur toute disposition contraire de la loi. Les règles du droit international et des conventions internationales s'appliqueront aux étrangers uniquement sous condition de réciprocité".

Par ailleurs, certaines dispositions des conventions ratifiées par le Parlement grec sont dotées d'un effet direct sous la législation grecque et peuvent être invoquées en cas de litige. La CIDE a été signée et ratifiée par le Parlement grec en 1992,⁴² mais la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁴³ n'a pas encore été ratifiée.

Tout enfant se trouvant à l'intérieur du territoire grec, indépendamment de son origine et de sa nationalité, bénéficie des droits et de la protection reconnus par la Convention. De plus, le Code Civil grec prévoit que les étrangers comme les nationaux jouissent des mêmes droits civils⁴⁴.

Les principes et les lignes directrices relatives à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant s'appliquent à toutes les actions concernant les enfants. Le Code Civil grec fait spécialement référence à ce principe⁴⁵, en particulier dans le contexte des dispositions relatives à la garde parentale, les soins et la tutelle⁴⁶.

La législation grecque prévoit aussi la protection spéciale des enfants en situation vulnérable et plusieurs actes législatifs ont été adoptés ces dernières années en ligne avec les normes internationales pertinentes. Dans cette étude, l'accent est mis sur ceux dont les situations peuvent exiger le déclenchement d'une procédure de retour, en particulier quand les enfants sont en danger d'être à nouveau victimes ou quand ils sont victimes d'actes criminels.

Le statut légal des enfants migrants de l'UE en Grèce et le cadre général de la procédure de retour

Le statut légal des enfants étrangers est réglementé plus avant par la loi grecque sur les étrangers. La loi grecque relative aux étrangers est divisée en quatre domaines spécifiques : a) la loi qui régit le statut juridique de citoyens de pays tiers (loi des migrants), b) la loi qui instaure des règles qui régissent le statut des citoyens de l'UE c) la loi régissant le statut spécial des réfugiés et des personnes apatrides, d) la loi que la Grèce a spécifiquement appliquée pour les expatriés et les rapatriés⁴⁷.

Dans le contexte de la loi sur les migrants, il est clairement stipulé que «les dispositions de cette loi ne sont pas applicables [...] aux citoyens de l'Union européenne, selon la signification de l'article 17 (1) du traité fondateur de la Communauté européenne»⁴⁸. De plus, la plupart des dispositions sur la protection des mineurs non accompagnés et les procédures de retour sont comprises dans la loi sur les réfugiés, qui s'applique seulement aux ressortissants de pays tiers et aux personnes apatrides.

Comme indiqué dans un décret présidentiel, les conditions de protection et d'accueil de mineurs non accompagnés s'appliquent «à tous les ressortissants de pays tiers et aux personnes apatrides (qui demandent l'asile sur le territoire grec) [...]»⁴⁹, tandis que la loi par laquelle la directive de l'UE relative au retour a été transposée s'applique «aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire grec [et] ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui [...] jouissent du droit communautaire de libre circulation tel qu'il est défini dans l'article 2, alinéa 5 du Code frontières Schengen et dans le décret présidentiel 106/2007».⁵⁰

Il n'est pas surprenant que la majorité des dispositions de la loi grecque liées au retour ne s'appliquent pas aux enfants migrants de l'UE. Cependant, on peut trouver une série de mesures les concernant.

Les dispositions des mesures pour la protection contre l'expulsion de la directive sur la liberté de mouvement (articles 27, 28) ont été transposées par le décret présidentiel 106/07⁵¹. Selon ce dernier, le droit de liberté de mouvement peut être restreint uniquement sous des conditions strictes, pour des motifs «d'intérêt public, de sécurité publique ou de santé publique». Cependant, des problèmes peuvent survenir concernant l'interprétation de cette disposition, en particulier à l'égard de la mise en œuvre du principe de proportionnalité.

Les tribunaux grecs considèrent que l'expulsion doit être ordonnée uniquement à condition que le comportement personnel de la personne concernée constitue «une menace actuelle contre l'intérêt fondamental de la société».

42 Loi 2901/1992 (Journal Officiel 192/2.12.92)

43 Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 16 mai 2005, Conseil de l'Europe, séries de traités - No 197.

44 Article 4 du Code civil grec

45 Loi 2901/1992, article 3

46 A titre indicatif : article 1511 (droits et obligations parentales), articles 1592 et 1648 (tutelle).

47 Z.Papasiopi-Pasia, "Loi relative aux étrangers" en coopération avec Vasilios Kourtis, 3ème édition, Sakoulas, Athènes-Thessalonique p. 2

48 Article 2 et Loi 3386/2005 "Admission, résidence et intégration sociale de ressortissants de pays tiers sur le territoire grec" (Journal Officiel 212 A / 08.23.2005)

49 article 1, décret présidentiel 220/07 "Adaptation de la législation grecque aux dispositions de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 établissant des conditions minimum pour l'accueil des demandeurs d'asile EEL 31/6.2.2003" (Journal Officiel 251 A/13-11-2007)

50 article 17 Loi 3907/2011 "Au sujet de l'instauration d'un service d'asile et d'un service d'accueil initial, transposition dans la législation grecque des dispositions de la directive 2008/115/CE" sur les normes et les procédures communes dans les pays membres pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier" et autres dispositions. (Journal Officiel A ' 7 26 janvier 2011)

51 articles 21 et 22 du décret présidentiel no 106/07

L'exécution d'une mesure d'expulsion doit prendre en considération la situation particulière de la personne concernée (conditions familiales, économiques, professionnelles, liens particuliers avec l'État membre)⁵².

Plus particulièrement, «la mesure d'expulsion contre un citoyen de l'UE sera fondée sur une évaluation individuelle de chaque cas». Si la personne est impliquée dans des activités criminelles, la gravité de la menace contre l'ordre public ou la sécurité publique doit être définie conformément aux peines prévues pour ces activités criminelles, le degré d'implication dans les activités ou le risque de récidive⁵³.

De plus, le Médiateur grec, dans son rapport sur le cas d'un citoyen roumain adulte trouve que, conformément à l'article 28 de la directive, les critères qui devraient être pris en compte sont les liens avec la Grèce et le pays correspondant, la durée du séjour dans le pays, l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, le degré d'intégration sociale et culturelle dans le pays, ainsi que le comportement général de la personne concernée après la prise de la décision d'expulsion. De surcroît, une présomption de risque et une menace contre l'ordre et la sécurité publics ne peuvent pas être établies sur la simple base d'une précédente condamnation pénale⁵⁴.

A l'égard des mineurs de l'UE, une protection spéciale est offerte contre des mesures d'expulsion⁵⁵. Plus particulièrement, «une décision d'expulsion ne doit pas être prise à l'encontre des citoyens de l'Union, sauf si la décision est fondée sur des impératifs de sécurité publique, [...] s'ils sont mineurs, sauf si l'expulsion est nécessaire pour l'intérêt supérieur de l'enfant, en accord avec ce qui est prévu pour ce cas dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant»⁵⁶. C'est pourquoi, une décision d'expulsion peut être prise à leur encontre, uniquement si les critères de motifs impératifs de sécurité publique et du principe du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant sont satisfaits, bien qu'il n'existe pas de disposition régissant spécifiquement la mise en œuvre de la procédure d'expulsion des mineurs.

Finalement, la Grèce a signé et ratifié par voie juridique les accords de réadmission avec la Bulgarie⁵⁷ et la Roumanie⁵⁸ qui sont entrés en vigueur respectivement en 1996 et 1995. Bien que ces accords encadrent les procédures générales administratives et opérationnelles concernant le retour et le transit des personnes résidant illégalement, leur application dans la pratique dans le cas des enfants migrants de l'UE n'est pas d'une grande pertinence.

52 A titre indicatif : Décision 1243/2000 Section E de la Cour suprême de juridiction civile criminelle (Areios Pagos), décision 1550/2007 du tribunal de première instance d'Héraklion.

53 Conseil d'État, Section D, décision 4023/2011

54 Médiateur grec, 1709/08/5/29.11.2010

55 Sur ce point, il est important de rappeler que - en général à l'égard des ressortissants de pays tiers - la législation grecque ne fait pas de distinction entre les cas de mineurs et ceux d'adultes en ce qui concerne les mesures d'expulsion à l'encontre des migrants en situation irrégulière.

56 article 22 du décret présidentiel no 106/07 (correspondant à l'article 28 de la directive 2004/38/CE) intitulée "Liberté de mouvement et de séjour sur le territoire grec des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille" (Journal Officiel 135a/21-6-2007), promulgué en vertu de la transposition de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de se déplacer et de résider librement à l'intérieur du territoire des États membres.

57 Loi 2406/96 Ratification de l'accord entre le gouvernement de la République hellénique et la Bulgarie, au sujet de la réadmission des personnes en résidence illégale, et le Protocole de sa mise en application et les Annexes (Journal Officiel 102 A'), Loi 2301/95 Ratification de l'accord entre le gouvernement de la République hellénique et la Roumanie au sujet de la réadmission des personnes résidant illégalement.

58 Ibid.

Procédures générales de retour

Les enfants, y compris les enfants migrants de l'UE, sont, après identification, déférés devant le Parquet des mineurs⁵⁹ le plus souvent, par les autorités policières. Le procureur ordonne toutes les mesures nécessaires à leur protection. Dans le cas d'un mineur non accompagné, tous les efforts doivent être faits pour déterminer l'identité et la nationalité de l'enfant, ce qui inclut la recherche de sa famille.

a) Si le mineur est victime de la traite, des mesures doivent être prises, fondées sur la loi sur la lutte contre la traite, en particulier en ce qui concerne le rapatriement.

Les victimes peuvent obtenir un permis de séjour pour des raisons humanitaires, même celles qui ne coopèrent pas avec les autorités compétentes⁶⁰. Les victimes se voient accorder une période de réflexion de trois mois afin qu'elles décident si elles vont coopérer avec les autorités compétentes. En accord avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, cette période peut être prolongée de deux mois supplémentaires. Au cours de cette période, la personne concernée ne sera pas expulsée⁶¹. La loi octroie à chaque victime de la traite le droit d'être retournée (rapatriée)⁶² dans la sécurité et sa dignité, et offre de plus une protection spéciale aux enfants conformément à leur intérêt supérieur.

Conformément à la ratification du Protocole de Palerme en 2010⁶³, de nouvelles dispositions et de nouveaux amendements ont été introduits à l'égard du rapatriement des mineurs non accompagnés. C'est pourquoi, un rapport spécial sur ce cas sera préparé par le Service de probation pour mineurs⁶⁴ préalablement à la décision. La décision est assujettie à l'avis définitif du Procureur des mineurs⁶⁵.

En conséquence, dans le contexte de la loi sur les étrangers⁶⁶, un rôle important est dévolu au procureur. Le procureur doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de prouver l'identité et la nationalité de l'enfant et d'établir le fait que l'enfant est non accompagné. De plus, tout effort doit être fait pour retrouver le plus tôt possible la famille de l'enfant. En outre, la représentation légale de l'enfant doit être assurée et, si nécessaire, sa représentation lors de procédures pénales également. Au cas où la famille de l'enfant ne serait pas retrouvée ou si le procureur, en examinant les circonstances, conclut que le retour est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, il/elle doit signaler le cas au tribunal dans un délai de 30 jours afin de procéder à la désignation d'un tuteur légal, conformément aux dispositions du Code civil (articles 1532, 1534 et 1592). Dans l'éventualité où la famille de l'enfant est retrouvée et qu'une décision de retour est émise, le rapatriement est effectué par le biais du Bureau de l'Organisation internationale pour les migrations à Athènes (OIM). Dans les cas susmentionnés, préalablement au rapatriement, l'OIM est chargée de mener une évaluation spéciale du milieu familial de la personne concernée dans son pays d'origine/de destination.

59 Si le Parquet des mineurs n'est pas nommé dans une circonscription judiciaire, les affaires juvéniles sont gérées par le procureur compétent du tribunal de première instance.

60 Article 44 de la loi 3386/2005 après amendement

61 "Le Procureur public peut décider de la cessation de la période de réflexion, avant l'expiration de celle-ci, si a) la personne susmentionnée a, activement, volontairement et à sa propre initiative, réactivé ses relations avec les auteurs des actes délictueux ou si les éléments qui avaient été pris en considération pour sa désignation comme victime de la traite n'existent plus, ou b) pour des raisons d'ordre et de sécurité publics."

62 Le terme employé dans le contexte de la loi grecque est celui de "rapatriement"

63 Loi 3875/10 Ratification officielle et mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses trois protocoles (Journal Officiel- 158 a:20-9-10)

64 Selon l'Acte législatif grec 378 de 1976, le service de probation des mineurs constitue un département du Ministère grec de la justice. Les fonctionnaires de la probation des mineurs ou, autrement dits, les superviseurs des délinquants juvéniles, entre autres, ont pour mission de préparer un rapport d'enquête sociale en relation avec la situation morale et mentale des délinquants juvéniles, leurs origines historiques et familiales et l'environnement dans lequel ils vivent en général, durant l'étape de l'interrogation du délinquant. Ils proposent au parquet des mineurs la mesure éducative qui convient le mieux à chaque délinquant, en fonction de sa personnalité et du type de délit qu'il/elle a commis. Ils supervisent également la mise en œuvre des mesures éducatives ordonnées par le parquet au délinquant juvénile. En outre, dans la Grèce contemporaine, les superviseurs des délinquants juvéniles assument, selon le Rapport explicatif de l'Acte législatif 3189 de 2003, le rôle de médiateur dans le processus de médiation entre le délinquant et la victime juvéniles. C'est pourquoi, ils peuvent jouer un rôle important en ce qui concerne les mineurs migrants de l'UE lorsqu'ils ont commis un délit.

65 Loi 3064/2002, article 13

66 Article 48 (précédemment 47) de la loi 3386/05 tel qu'il a été remplacé par l'article 4, alinéa 9 de la loi 3875/10

b) Dans les cas de mineurs **qui ne sont pas identifiés comme victimes de la traite**, le procureur doit signaler l'enfant aux services de protection de l'enfance, afin qu'il bénéficie de la protection et des soins prévus par les dispositions générales sur la protection de l'enfance. Les services de protection de l'enfant sont coordonnés par le Centre national de solidarité sociale (EKKA). En conséquence, si les parents ou le tuteur légal de l'enfant ne sont pas retrouvés en Grèce, la police grecque - le département des mineurs - a la responsabilité de retrouver la famille de l'enfant dans le pays d'origine, souvent, en coopération avec INTERPOL, ou avec les autorités policières compétentes dans le pays d'origine.

c) Dans le cas où des enfants étrangers sont **identifiés en étant pris en flagrant délit d'acte criminel ou délictueux**, ils sont arrêtés et déférés devant le Parquet des mineurs en tant que délinquants. Selon l'article 45(A) du Code de procédure pénale, intitulé «Renoncement à poursuivre un mineur», dans le cas où l'enfant a commis un acte répréhensible qui constitue une infraction ou un délit mineur (ex. vol, mendicité), le procureur a la possibilité de renoncer aux poursuites pénales, si il/elle estime que les circonstances dans lesquelles le délit a été commis ne rendent pas les poursuites nécessaires pour empêcher le mineur concerné de commettre de nouveaux actes punis par la loi. Au cas où le procureur décide de ne pas retenir les charges qui pèsent contre le mineur, il/elle peut lui imposer des mesures de redressement. Si les charges qui pèsent contre l'enfant sont retenues, un procès est planifié par la suite. Néanmoins et en général, le mineur est relâché jusqu'à sa convocation par le tribunal. D'habitude, le procureur renonce à retenir les charges qui pèsent sur le mineur, en particulier, contre les enfants accusés de mendicité. En ce qui concerne les autres délits (le vol en particulier), les charges pesant contre les mineurs sont, d'habitude, retenues.⁶⁷

Conclusions:

Ainsi qu'il a été énoncé dans l'introduction, la recherche a été confrontée à une série de restrictions qui ont entravé son exactitude. Une des raisons est que, contrairement à la question des ressortissants des pays tiers, il n'existe pas de système centralisé de recueil de données permettant de dresser une image claire au sujet de la dimension du phénomène des enfants migrants à l'intérieur de l'UE qui suscite des préoccupations de protection de l'enfance. Différentes institutions sont impliquées dans diverses affaires et aucune autorité centrale n'est désignée en Grèce ou en France pour traiter de cette question comme ce serait le cas pour les enfants victimes d'enlèvement par exemple.

Par ailleurs, il existe une multitude de procédures et de pratiques relatives au retour. L'éventail de ces dernières va des accords de réadmission bilatéraux qui ont été conclus avant l'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et du Sud-est à la législation nationale mettant en œuvre la directive au sujet de la liberté de circulation, comprenant également, des accords bilatéraux «de protection de l'enfance» conclus entre la Roumanie et d'autres pays de l'UE. On doit ajouter à cette liste les instruments des organisations et conférences internationales qui peuvent être utilisés dans des cas de protection transnationale de l'enfant⁶⁸.

L'absence d'une autorité centrale clairement désignée et, par conséquent, d'une coordination entre les services de chaque pays, a aussi un impact sur la capacité du système à assurer une coordination à un niveau international. Ainsi qu'il sera démontré dans le chapitre suivant, les relations bilatérales sont variées et plusieurs procédures de retour peuvent être mises en œuvre en fonction de l'autorité (ou de l'acteur privé) qui sera le principal responsable du cas en question.

En raison de l'absence de cadres multilatéraux clairs et ciblés traitant cette question spécifique, les autorités des pays de destination sont laissées avec le choix de recourir à l'une ou à l'autre des procédures, ce qui peut activer différentes voies de communication. A l'autre bout de la chaîne, les pays d'origine ont développé des mécanismes de signalement adéquats au niveau national mais, comme il sera démontré dans la partie suivante, ne sont pas toujours dotés des moyens nécessaires pour mener à bien leur mission.

67 Ibid.

68 Le site web de la conférence de la Haye de droit privé international donne une image actuelle des conventions dont sont signataires les États membres de l'UE ainsi que de leur statut. Voir : http://www.hcch.net/index_en.php

C) Des cadres juridiques inadéquats au niveau régional

Comme il a été énoncé ci-dessus, plusieurs organisations régionales actives en Europe ont élaboré une série de mesures législatives et non législatives qui traitent d'une manière plutôt fragmentée la situation des enfants migrants de l'UE.

L'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ont émis des recommandations et des orientations relatives à la gestion des cas d'enfants migrants de l'UE. Ils se sont même concentrés sur le suivi de cas d'enfants retournés dans leurs pays d'origine et se sont étendus sur la notion de projets de vie qui sera explorée davantage dans le chapitre 2.

Cependant, en raison de l'espace de liberté de mouvement qu'elle a instauré, l'Union européenne est l'organisation régionale la plus compétente dans ce domaine.

Entre cause et conséquence: le rôle de l'UE dans la migration d'enfants intra-UE

Dans le programme de Stockholm, adopté en décembre 2009, l'Union européenne a réaffirmé que : «Les droits de l'enfant – à savoir que le principe de son intérêt supérieur consiste en son droit de vivre, de survivre et de se développer, en la non-discrimination et le respect de son droit d'exprimer librement son opinion et d'être véritablement entendu sur toute question le concernant, eu égard à son âge et à son niveau de développement – tels qu'affirmés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, concernent toutes les politiques de l'Union». Le Conseil a chargé la Commission européenne «d'identifier les actions auxquelles l'Union peut apporter une valeur ajoutée, afin de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant. Une attention spécifique devrait être accordée aux enfants en situation de particulière vulnérabilité, notamment les enfants victimes de l'exploitation et d'abus à caractère sexuel ainsi que les enfants victimes de la traite et les mineurs non accompagnés dans le contexte de la politique d'immigration de l'Union».

Cependant, les compétences de l'UE sont fondées sur le principe d'attribution par lequel l'UE s'est vue transférer une série d'attributions par ses États membres afin d'atteindre les objectifs communs que les États membres n'auraient pas pu atteindre seuls. Le principe d'attribution est complété par les principes de subsidiarité et de proportionnalité selon lesquels une action de la part de l'UE devrait être exercée, dans les limites de ses compétences, à l'endroit et lorsque les objectifs de l'UE ne peuvent pas être atteints à un degré suffisant par

les États membres, ce qui confère une légitimité et une valeur ajoutée à l'action de l'UE. Le principe de proportionnalité prévoit que l'exercice d'une compétence dans un certain domaine n'autorise l'adoption de mesures que dans les limites de leur stricte nécessité pour atteindre l'objectif visé.

C'est à la lumière de ces principes que la possibilité pour l'UE d'agir sur des questions concernant la migration d'enfants intra-UE devrait être explorée. Cependant, il existe déjà plusieurs instruments ayant été adoptés par l'UE et ayant déjà eu un impact sur la situation des enfants migrants de l'UE.

D'abord et avant tout, l'Union européenne a créé un espace dans lequel la liberté de circulation est un droit, ce qui a été une des réussites majeures de l'UE. La directive relative à la liberté de circulation⁶⁹ a permis aux enfants migrants de l'UE et à leurs familles de circuler librement et de résider pendant une période de trois mois maximum dans n'importe quel État membre, sans aucune condition sinon celle de posséder un document d'identité. Ceci a eu des conséquences formidables et a ouvert de nouvelles opportunités pour les citoyens dont les pays ont adhéré à l'UE, parmi lesquels la Roumanie et la Bulgarie en 2007.

Afin d'atténuer un certain nombre de risques liés à la migration de familles et d'enfants, l'UE a été très active en encourageant une coopération judiciaire entre États membres au sujet de questions pénales et civiles, grâce aux pouvoirs lui ayant été conférés par les articles 81 et 82 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.⁷⁰ Cependant, dans certains cas, les citoyens de l'UE sont exclus du champ d'application de ces mesures protectrices.

Dans le domaine de la **justice pénale**, l'adoption de la directive relative à la traite des êtres humains par le Parlement européen et le Conseil⁷¹ qui comprend des dispositions spécialement axées sur l'enfant et permet une meilleure coordination entre États membres dans la lutte contre ce crime épouvantable représente un pas important. Il est intéressant de noter que la directive susmentionnée prévoit, dans ses articles 14 et 15, des mesures de protection spécifiques en faveur d'enfants victimes de la traite tandis que, dans son article 16, elle aborde la question spécifique des mineurs non accompagnés.

69 Directive 2004/38/EC du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,

70 Voir la version définitive du Traité de fonctionnement de l'Union européenne à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>

71 Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF> [consultée le 12 novembre 2012]

Bien que, dans la directive, le terme «d'enfant non accompagné» n'est pas défini, le sens habituel qui lui est attribué par l'Union européenne dans d'autres actes se réfère à des ressortissants de pays tiers. Cette différenciation est-elle le résultat de la dichotomie habituelle entre enfants de l'UE et enfants provenant de pays tiers ? L'application des garanties supplémentaires de l'article 16 aux enfants de l'UE n'est pas encore claire et le commentaire commun des Nations-Unies sur la directive de l'UE,⁷² qui offre une interprétation utile de ses dispositions, semble également orienter son interprétation vers le droit d'asile, et donc pour les enfants provenant de pays tiers.

Il est, également, intéressant de noter qu'un des droits attachés au statut de victime de la traite à l'intérieur de l'UE est exclu pour les citoyens de l'UE en général et les enfants en particulier. La directive du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers victimes de la traite d'être humains⁷³ offre cette possibilité aux ressortissants de pays tiers, en excluant par là-même les enfants migrants de l'UE qui auraient été victime des trafiquants. Il faut cependant noter que l'application de ces dispositions aux enfants n'est qu'optionnelle⁷⁴.

L'adoption de la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants⁷⁵ a été une autre avancée vers l'amélioration de la protection des enfants contre ce genre de menaces aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union Européenne.

La directive relative à la protection des victimes de la criminalité⁷⁶ est également pertinente dans la mesure où les enfants migrants de l'UE peuvent bénéficier de ses dispositions, dont certaines sont spécifiques à l'enfant, dans tout pays membre de l'UE.

De même, en matière de **coopération judiciaire en matière civile**, l'action de l'UE s'est concentrée sur la question de l'autorité parentale qui est d'une grande pertinence pour la catégorie d'enfants à laquelle s'intéresse la présente recherche. Cependant, très souvent et comme déjà expliqué dans le cas de la France, le Règlement Bruxelles II Bis⁷⁷ ne devrait pas être utilisé dans la gestion des enfants migrants de l'UE tels que nous les avons définis dans le cadre de la présente recherche. Ce règlement concerne le retour des enfants qui ont été enlevés par un de leurs parents et n'aborde pas de manière appropriée ni ne prévoit de procédures adéquates pour les enfants⁷⁸ qui sont des victimes potentielles de la traite, qui se retrouvent dans des situations de rue ou sont des délinquants juvéniles (bien que les enfants victimes d'enlèvement entrent, également, dans la définition d'un enfant migrant de l'UE comme indiqué dans l'introduction).

Dans le cas du règlement Bruxelles II Bis, il est important de noter qu'un certain nombre de dispositions découlent directement de (et se substituent à) celui de la Convention de la Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils des enlèvements internationaux d'enfants. A cet égard, l'Union a adhéré à la Conférence de la Haye de droit international privé.⁷⁹ Ceci revêt une importance fondamentale lorsque l'on essaie d'examiner ce que l'UE pourrait faire dans ce domaine.

De surcroît, l'UE a autorisé les États membres à ratifier la Convention de la Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants⁸⁰ étant donné qu'elle détient une compétence exclusive dans certains des domaines réglementés par les conventions de la Haye (ce qui revient à indiquer ce qui découle du Règlement Bruxelles II Bis).

72 UN High Commissioner for Refugees, Prevent. Combat. Protect: Human Trafficking, Novembre 2011, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4edcbf932.html> [consulté le 17 Décembre 2013]

73 Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

74 Ibid, Article 3(3)

75 Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pornographie infantile et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil disponible à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:335:0001:0014:EN:PDF> [consultée le 13 novembre 2012]

76 Directive 2012/29/UE du parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, disponible à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:005:01:EN:HTML>

77 Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, disponible à <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2201:EN:NOT> [consulté le 13 novembre 2012]

78 Plusieurs entretiens avec les autorités judiciaires françaises et grecques ont confirmé le caractère inadéquat de ce règlement Bruxelles II bis et ont, également, révélé la difficulté de travailler avec cet instrument dans leur pratique quotidienne.

79 Décision du Conseil 2006/719/EC du 5 octobre 2006 relative à l'adhésion de la Communauté européenne à la conférence de La Haye de droit international privé.

80 Décision du Conseil 2003/93/EC du 19 décembre 2002 autorisant les États membres à signer, dans l'intérêt de la Communauté, la Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants

Conclusion

La profusion de règles qui influent sur la situation individuelle des enfants migrants de l'UE dans chaque pays ainsi qu'au niveau régional ne résout pas, de manière globale et cohérente, les difficultés auxquelles les États membres doivent faire face en procurant une protection aux enfants concernés et n'encourage ni un échange efficace d'informations ni des pratiques de retour adéquates.

La question des mineurs étrangers de pays tiers bénéficie d'une réglementation spécifique notamment dans le cadre de l'acquis communautaire en matière d'asile. Il va sans dire que l'application de cette réglementation est loin d'être satisfaisante et que la situation des mineurs étrangers reste très préoccupante. Cependant, et dans le cadre de l'UE (à l'exception des pays ayant choisi de ne pas participer aux règles communes) des standards minimums ont été édictés et doivent (en théorie) être respectés. Les autorités nationales ont donc un cadre clair qui s'applique aux mineurs étrangers provenant de pays tiers.

La question de la protection des enfants possédant la citoyenneté d'un (ou plusieurs) États membres, ou de tout autre enfant possédant un titre de séjour dans l'un de ces États, n'est en revanche pas réglementée, ce qui laisse aux États membres une discrétion totale sur cette question. Ainsi qu'il l'a été démontré, une relative confusion juridique règne sur cette question et laisse ces enfants sans porte d'entrée juridique dans les systèmes nationaux de protection et donc sans perspectives.

L'absence de procédures claires, et communes, exacerbe les risques auxquels ces enfants sont déjà confrontés. Ils peuvent de ce fait être traités plus favorablement dans un État membre que dans un autre, ce qui ici aussi rend le besoin d'harmonisation encore plus pressant. Les États membres et l'UE ne peuvent plus faire l'économie d'une procédure claire et harmonisée au niveau de l'UE qui peut voir le jour par le biais d'une interprétation libérale des traités, et notamment des compétences qui sont conférées à l'UE dans le cadre de la coopération en matière de justice civile.

L'analyse rapide des rapports du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies confirme l'urgence et la nécessité de cette approche commune : dans ses observations finales sur le rapport soumis par la Roumanie en 2009, le Comité des droits de l'enfant notait : «[...] l'incidence croissante, au cours de ces dernières années, d'enfants roumains non accompagnés ou séparés a attiré l'attention d'autorités étrangères et les besoins spécifiques de ces enfants, certains ayant enduré abus et négligence, y compris des mains de leurs propres parents ou d'autres membres de la famille.

A cet égard, le Comité prend note des accords bilatéraux entre la Roumanie et les pays de destination au sujet du retour d'enfants roumains non accompagnés à l'étranger. Le Comité demeure préoccupé par le fait que le retour et la réintégration de tels enfants peut, dans certains cas, conduire à les rendre, de nouveau, victimes». ⁸¹ Le Comité a poursuivi en recommandant que la Roumanie : «[...] assure, y compris par le biais de la signature d'accords bilatéraux contenant des garanties appropriées, que les décisions de retour et de réintégration de mineurs roumains non accompagnés soient accomplies avec la considération prioritaire envers l'intérêt supérieur de l'enfant et en prenant en compte les points de vue du Comité contenus dans son avis général No 6 (2005) au sujet du traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine». ⁸²

En ce qui concerne la Bulgarie, dans ses observations finales en 2008, le Comité des droits de l'enfant a également suggéré à la Bulgarie "d'adhérer à des accords bilatéraux et multilatéraux pour la prévention de la traite et pour la réhabilitation et le rapatriement des enfants victimes de la traite". ⁸³

Ces recommandations ont une résonance particulière dans ce contexte puisqu'en dépit de l'instauration d'une aire de liberté de circulation et de l'adoption de nombreuses mesures législatives, le besoin d'adopter des accords multilatéraux pour faire face de manière appropriée à la situation des enfants roumains migrants de l'UE demeure.

L'analyse de la pratique du retour des enfants migrants de l'UE de France et de Grèce vers la Bulgarie et la Roumanie renforcera cette dernière assertion et démontrera la validité et l'actualité des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

⁸¹ Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : Roumanie, CDE/C/ROUM/CO/4, 30 juin 2009, para. 49

⁸² Ibid para 50

⁸³ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Bulgarie, CDE/C/BGR/CO/2, 23 juin 2008, para. 66(d)

III) ANALYSE DE LA PRATIQUE BILATERALE DE RETOUR D'ENFANTS ROUMAINS ET BULGARES DANS LEUR PAYS D'ORIGINE

Cette partie de la recherche se consacre à l'analyse de la pratique des États Membres de l'UE dans la gestion des cas d'enfants migrant de l'UE avant la phase de prise de décision (Chapitre A) ainsi qu'aux difficultés que les États rencontrent afin de prendre une décision de retour basée sur des éléments objectifs (Chapitre B). Ces décisions doivent supposément offrir des solutions durables aux enfants concernés par le biais de la mise en œuvre de « projets de vie » (Chapitre D). L'analyse des dossiers individuels a également permis de découvrir une multitude de pratiques opérationnelles de retour (Chapitre C).

A) Difficultés structurelles entravant la protection durant la phase préalable à la décision

Les difficultés structurelles auxquelles sont confrontées les autorités dans les pays d'origine et de destination ont souvent un impact sur la qualité de la prise de décision. Des mesures de protection provisoires sont prises dans tous les pays de destination à partir du moment où le cas est signalé aux autorités judiciaires. Cette période sert non seulement à offrir une protection aux enfants vulnérables mais aussi à permettre à un enfant de se poser et de se remettre si besoin est. Cela peut contribuer au processus de prise de décision en permettant une participation éclairée des enfants à leur propre cas.

Comme il a déjà été indiqué dans le chapitre II, ce sont les autorités judiciaires qui sont mandatées pour trouver des solutions durables pour les enfants migrants de l'UE. Afin qu'ils puissent prendre des décisions éclairées, ils ont besoin d'informations sur la situation dans le pays d'origine qui sont recueillies à travers un processus d'enquête sociale.

Les enquêtes sociales contribuent à la qualité de la prise de décision et offrent aux autorités judiciaires des informations concernant la situation sociale, économique et familiale dont l'enfant est issu et à laquelle il (elle) pourrait retourner.

Les enquêtes sociales sont généralement menées par les services de protection dans les pays d'origine et apportent une perspective différente à la prise de décision, en rapprochant l'ensemble du processus d'une méthode de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Finalement, et conjointement aux enquêtes sociales, la participation des enfants (et de leurs familles lorsque cela s'applique) est essentielle et permet aux acteurs décisionnels d'ajouter encore une autre perspective aux preuves sur lesquelles ils doivent s'appuyer lorsqu'ils prennent une décision. Cette dernière doit toujours être corroborée par trois types d'information : la situation dans le pays d'origine, la situation dans le pays de destination et les points de vue des enfants et des familles concernées.

1) Le manque de connaissance des procédures existantes

L'histoire de G

G est une fille bulgare handicapée, âgée de 10 ans. En janvier 2010, la police a identifié G non accompagnée en train de mendier dans les rues d'une ville en Grèce. La famille de G habitait à Thessalonique et sa situation a été évaluée comme vulnérable par les services de la police qui ont décidé de la faire hospitaliser.

Les parents de G ont été convoqués par la police et se sont vus obligés de payer une amende de 52 euros. A ce moment-là, le père de G a décidé de retourner à Sofia afin de travailler pour payer l'amende.

La garde des parents a été suspendue pendant que G a été placée dans un hôpital où le personnel a refusé le droit d'accès aux membres de la famille de G qui sont restés à Thessalonique (sa tante et sa sœur).

Un an plus tard, G était encore placée dans le même hôpital jusqu'à ce qu'un avocat décide de prendre son dossier en charge et de demander une enquête sociale aux autorités bulgares. L'enquête sociale a été réalisée et envoyée au bureau du procureur grec 6 mois plus tard. A la fin de 2011, un nouveau procureur en charge de ce dossier a émis une ordonnance de retour et G a été rapatriée en Bulgarie en mars 2012.

G a été placée dans un centre d'aide aux victimes pendant une période de 7 jours jusqu'à ce que les autorités chargées de la protection de l'enfant décident de la placer dans un centre spécialisé doté d'un personnel et de moyens adéquats pour faire face à ses handicaps physiques et mentaux.

Suite à un placement de 6 mois dans ce centre d'accueil et un travail commun entrepris en collaboration avec les parents de G, cette dernière a pu rejoindre sa famille, deux ans et demi après son identification initiale.

Sur le fond, et dans un nombre important d'enquêtes sociales accessibles à l'équipe de recherche, le niveau d'informations fournies était élevé et l'analyse rigoureuse. Les rapports étaient bien structurés et contenaient des informations précises, concernant, entre autres,

- Le statut de la famille et la situation domestique dans son ensemble
- La situation matérielle et économique de la famille
- La disponibilité de services et leur distance par rapport au domicile
- Les opportunités que l'enfant peut saisir dans son environnement d'origine

Cependant, dans d'autres cas, les informations n'étaient soit pas suffisamment précises, soit l'analyse fournie était susceptible d'une appréciation divergente comme le risque de la traite. Le contenu de l'enquête sociale et le poids qui lui a été attribué dans le processus décisionnel seront abordés dans le chapitre suivant.

Quand l'échange d'informations à l'échelle internationale a été en jeu, une série de problèmes se sont posés aux autorités.

Le premier problème est relatif aux **voies de communication**. Quelques retours, comme il sera expliqué dans le chapitre consacré à la mise en œuvre pratique du retour, ont été menés via d'autres voies que les voies officielles. Dans un nombre considérable de cas, quand le retour n'était pas mis en œuvre par le biais de la procédure ordinaire, l'ensemble du processus était affecté. Aucune enquête sociale n'était demandée et le manque de connaissance des intervenants à cet égard les a conduits à ajuster leur façon de gérer le cas, nécessitant parfois une grande « ingéniosité », afin de trouver une solution aboutissant à un retour.

Ceci résulte de **l'absence d'une autorité responsable clairement désignée**, telle que celle désignée dans le cadre des conventions de la Haye pour la protection des enfants à un niveau transnational. Cette situation est en partie la conséquence d'un manque de diffusion d'informations au sujet des cadres et des voies de communication disponibles et qui doivent être utilisés par tous les participants.

Le deuxième problème, qui découle aussi du premier, est relatif au rythme des échanges. Une fois l'enquête sociale ordonnée il a fallu, dans une grande majorité de cas, **plus d'un an pour que le processus soit terminé**. C'est également la conséquence du fait que les services de protection de l'enfance dans les pays d'origine, manquant de personnel, sont surchargés de travail.

Mener une enquête sociale est une tâche difficile qui demande beaucoup de temps et de ressources. Cela nécessite disponibilité et mobilité de la part des travailleurs sociaux qui œuvrent dans les localités d'origine de l'enfant concerné. Une telle charge de travail est difficile à assumer et les enquêtes sociales, quand elles sont ordonnées, peuvent être perçues par les travailleurs sociaux comme une charge supplémentaire qu'ils doivent porter alors qu'ils sont déjà surchargés.

Dans un cas, après qu'une requête d'enquête sociale ait été adressée par les autorités françaises à leurs homologues roumains, les travailleurs sociaux dans la localité d'origine ont indiqué qu'ils n'avaient toujours pas reçu la demande de la part de leur autorité centrale, 3 mois après l'envoi de la requête par leurs collègues français.

Néanmoins, il y a des exemples de **retours accomplis dans une période très courte après l'identification**, parfois en moins de cinq jours, ce qui empêche clairement les autorités d'entreprendre une évaluation qualitative et multidisciplinaire de la situation d'un enfant (et de sa famille dans le cas où ceci est applicable). Comme il sera exposé ci-dessous, le risque d'être à nouveau victime est élevé si un enfant se voit forcé de retourner dans un environnement qui a créé les conditions de son exploitation ou qui a contribué à ces conditions.

2) Les défis de la mise en place de mesures de protection provisoires

Pour qu'une décision de retour soit prise de manière éclairée, l'opinion de l'enfant doit être recueillie, ce qui peut être le cas quand l'enfant a pu se stabiliser. Les mesures de protection provisoires accordées à l'enfant peuvent ouvrir la voie à un processus participatif.

Tous les pays de destination offrent des mesures de protection suite à l'identification. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un placement dans un environnement ouvert, dans un foyer ou un centre de protection de l'enfance, mais aussi dans une structure fermée, telle que des centres de « rééducation » pour les délinquants mineurs, ou parfois des prisons, quand l'enfant concerné a commis un crime.

Cependant, dans le cas de la France, la situation est complexe et liée à un problème de portée plus large d'identification et de détermination de l'identité. Il faut noter, dès le départ, qu'en France les autorités sont souvent empêchées de lancer une procédure de protection en raison des difficultés qu'elles rencontrent pour déterminer l'identité d'un enfant roumain ou bulgare. Ceci est particulièrement vrai là où les enfants ont recours à des « alias » afin de dissimuler leur identité à leur interlocuteur. Le fait que les enfants aient recours à de alias n'implique pas nécessairement qu'ils soient entraînés à le

faire par les trafiquants mais peut être également expliqué par l'intelligence d'enfants qui, dans certains cas, ne cherchent pas de protection tandis que la vie qu'ils mènent leur plaît.

Là où les organismes chargés de l'application de la loi ne disposent pas de moyens légaux pour restreindre la mobilité d'un enfant, pour des raisons très légitimes telles que l'âge trop bas de l'enfant, la seule possibilité accordée aux autorités consiste à placer – par 'une ordonnance de placement par exemple - l'enfant sous la tutelle des services de protection de l'enfance d'où, en France en particulier, l'enfant disparaîtra parfois quelques minutes seulement après le placement.

Une citation frappante d'un officiel français caractérise parfaitement la situation en admettant que «paradoxalement, le seul moyen de commencer à travailler sur le cas de ces enfants est lorsque, après qu'ils aient commis plusieurs délits, nous sommes contraints de les placer dans des structures qui s'apparentent à des centres de détention où l'identité de l'enfant sera vérifiée et où les travailleurs sociaux peuvent commencer à établir une relation de confiance avec l'enfant concerné.» Alors que placer l'enfant dans des structures semblables à des centres de détention ou en prison n'est certainement pas une bonne solution pour entamer une procédure de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, il conviendrait toujours de rechercher des alternatives à la détention afin de créer un climat de confiance qui permettrait à des professionnels d'entamer une évaluation qualitative de la situation individuelle d'un enfant. Cependant, cette situation reflète bien la mesure de la réflexion qu'il convient d'initier sur cette question

De plus, si **le processus de détermination de l'identité** - qui devrait être différencié de l'identification, puisque l'enfant a déjà été identifié - entrave considérablement le processus de protection, il **ne devrait pas être limité à l'enfant lui-même mais il devrait aussi inclure les personnes qui accompagnent l'enfant.**

Au vu des dossiers individuels recueillis, il est évident que dans plusieurs cas les méthodes utilisées afin de déterminer le degré de parenté se limitent à une simple observation et reposent souvent sur la subjectivité d'individus auxquels on a confié la responsabilité de déterminer qui est l'enfant et quel est le lien de parenté qui le lie aux personnes qui l'accompagnent. L'analyse des dossiers individuels et les résultats de plusieurs entretiens menés en Grèce confirment dans de nombreux cas que la **vérification du lien de parenté entre un enfant et une personne qui se présente comme le père, une tante ou une grand-mère n'a pas été correctement effectuée**⁸⁴.

84 Entretiens menés le 29 octobre 2012

De plus, les mesures de protection provisoires qui peuvent être prises ne sont pas seulement fragilisées par la détermination de l'identité puisque parfois **aucune solution de placement ne peut être offerte aux enfants**. Ceci est principalement le cas en Grèce où le nombre limité de places dans les centres de protection de l'enfant et les refuges empêche les autorités d'offrir une prise en charge et une protection adéquates. L'histoire de G susmentionnée est frappante à cet égard étant donné que G, une jeune fille ayant de lourds handicaps mentaux et physiques, a été placée dans un hôpital où le niveau de soins et de protection n'était pas adapté à sa situation.⁸⁵ Les autorités ont établi un bon partenariat avec des ONG mais ne peuvent compter que de manière limitée sur les services qu'elles fournissent.

B) Effectuer un rapprochement entre travail social et décisions judiciaires : le besoin d'outils normalisés et de procédures harmonisées

1) Le poids donné aux informations issues de l'enquête sociale dans le processus décisionnel

Dans la majorité des cas analysés pouvant s'appuyer sur une enquête sociale (c'est à dire que l'enquête sociale a été demandée aux autorités du pays d'origine, menée par celles-ci, envoyée à et reçue par l'autorité investie du pouvoir décisionnel dans le pays de destination), cette dernière a eu un poids considérable sur la décision prise par les autorités judiciaires.

Cependant, les problèmes qui ont été identifiés au cours du processus d'échange d'informations afin d'entreprendre des processus de détermination de l'intérêt supérieur adéquats et fondés sur des données factuelles peuvent être classifiés en trois catégories de problèmes:

Le premier problème concerne l'éventualité d'un parti-pris culturel dans la prise de décision. Certains entretiens menés avec des parties prenantes dans les pays de destination ont révélé ce qui pourrait être qualifié de suspicion concernant l'aptitude des services de protection des pays d'origine à prendre en charge de façon appropriée les besoins de l'enfant en faveur duquel une mesure de protection doit être mise en œuvre. **Dans certains cas, ce parti-pris culturel peut avoir entamé l'objectivité d'une décision qui n'aurait dû s'appuyer que sur des preuves factuelles et scientifiques ainsi que sur les points de vue de l'enfant selon son âge et sa maturité.**

Un deuxième problème est lié à **la qualité réelle et à la qualité perçue de l'enquête sociale** qui n'a pas toujours été considérée comme étant appropriée en fonction de l'interlocuteur. Certains décideurs ont fait part de leur satisfaction au sujet de la qualité des enquêtes sociales tandis que d'autres les ont considérées comme étant insuffisamment approfondies et en deçà du niveau auquel ils étaient habitués⁸⁶. Comme il a déjà été mentionné, l'équipe de recherche n'a pas eu accès à un nombre suffisant d'enquêtes sociales - pour des raisons de protection de données évidentes - pour pouvoir aboutir à une conclusion générale au sujet de la qualité des données recueillies et du travail analytique entrepris dans les pays d'origine par les professionnels de la protection de l'enfant. Cependant, il paraît raisonnable de supposer qu'un **modèle d'enquête sociale normalisé et utilisé dans toute l'Europe apporterait une valeur ajoutée significative au processus d'échange d'informations lors de la gestion transnationale de cas**. Cela rendrait possible l'usage d'un cadre analytique commun pour les professionnels de la protection de l'enfance et les autorités judiciaires dans les pays de destination tout en surmontant une série d'obstacles comme celui exposé ci-dessus.

Le troisième et dernier problème qui apparaît dans ce contexte est lié à **l'évaluation des risques et des conditions de sécurité**⁸⁷ qui devrait former une partie intégrante du processus de l'enquête sociale, en particulier quand les autorités sont conscientes (ou, selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, «devaient être conscientes»⁸⁸) du fait qu'une personne pourrait être dans une situation de traite.

⁸⁵ Il est à noter qu'en Grèce, les enfants doivent subir des examens médicaux après leur identification et sont envoyés dans des hôpitaux où ils peuvent être placés pour une période qui peut être longue. Cf. Le cas de G.

⁸⁶ Entretien du 5 septembre 2012 avec un décideur.

⁸⁷ Pour la référence, voir : UN Children's Fund (UNICEF), Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking, septembre 2006, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997af727.html> [consulté le 11 novembre 2012]

⁸⁸ Rantsev contre Chypre et la Fédération de Russie, numéro de recours 25965/04, Conseil de l'Europe : Cour européenne des droits de l'homme, 7 janvier 2010, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4f0b5a2.html> [consulté le 20 novembre 2012]

2) Nouvelle victimisation : l'absence d'évaluation des risques et de la sécurité

L'histoire de Z

Au début de 2011, Z était une fille de 15 ans d'origine bulgare qui s'était vue proposer par un membre de la famille de ses voisins, nommé X, de faire du baby-sitting en France pour une courte période.

Après une période d'essai d'un mois qui s'était bien déroulée, Z est retournée en Bulgarie pour Noël. Après les fêtes, X a proposé à Z de revenir en France et l'a attirée par de fausses promesses d'études.

Après son arrivée, elle a été battue et menacée de mort afin qu'elle accepte de se prostituer, ce qu'au final elle a été forcée de faire. Deux ou trois mois après sa deuxième arrivée, Z a été identifiée par la police en situation de prostitution, dans une forêt parisienne. Après son identification, elle a été placée en garde à vue où elle a porté plainte en donnant des renseignements précis sur l'identité de ses proxénètes.

Suite à son arrestation et sa coopération avec la police, elle a été placée dans un centre social géré par l'Aide sociale à la jeunesse, une autorité de protection de l'enfant décentralisée.

Bien que la police française de lutte contre la traite a été prévenue du cas de Z, aucune enquête n'a été déclenchée ni ordonnée sur la traite dont elle avait fait l'objet en dépit du témoignage de Z. Seules des accusations de proxénétisme ont été retenues contre X et son époux qui finalement ont été inculpés. D'un autre côté, aucune évaluation des risques et des conditions de sécurité n'a été effectuée afin de vérifier le degré d'implication et la conscience des faits de la famille de Z en Bulgarie. De plus, le juge des enfants n'a pas ordonné d'enquête sociale.

Dès le jour de son arrestation, Z a déclaré qu'elle voulait retourner en Bulgarie immédiatement.

Des organisations de la société civile qui suivaient de près le cas de Z ont exprimé leur réticence au retour de Z en l'absence d'informations supplémentaires au sujet du degré d'implication de sa famille et de la situation de son environnement d'origine en général. Elles ont insisté en vain pour qu'un tuteur indépendant soit assigné à Z afin d'assurer la défense de son cas.

A une étape ultérieure de la procédure, il est apparu que la cousine de Z était également en situation de prostitution en Belgique mais ce fait n'a pas été porté à l'attention du juge des enfants qui a décidé d'émettre une ordonnance de retour.

La procédure de retour a duré environ une année bien que Z eût exprimé sa volonté de retourner dans son pays natal dès le premier jour de son identification.

Dans les observations finales sur le rapport soumis par la France en 2009⁸⁹ le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a exprimé sa «préoccupation par rapport au fait que, souvent, des enfants retournent dans des pays où ils courent le risque d'exploitation sans une évaluation appropriée de leur situation». Il a poursuivi dans sa recommandation connexe que la France devrait «s'assurer, avec la considération requise envers l'intérêt supérieur de l'enfant, que les enfants ayant besoin d'une protection internationale et courant le risque de redevenir victimes de la traite, ne soient pas renvoyés dans le pays où ce danger existe».⁹⁰

Dans ses observations finales sur le rapport soumis par la Grèce en 2012, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a recommandé à la Grèce d' : «Entreprendre une évaluation systématique de la situation des enfants vivant dans la rue afin d'en obtenir une image précise des causes profondes et de l'ampleur».⁹¹

89 Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies : France, CRC/C/FRA/CO/4, 11 juin 2009, para. 84.

90 Ibid. para. 86(d)

91 Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies : Grèce, CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 août 2012, para. 67

Dans le cas des enfants migrants de l'UE, ces observations et recommandations signifieraient que conjointement à une demande d'enquête sociale, une évaluation des risques et des conditions de sécurité devrait également être menée dans l'environnement d'origine de l'enfant avant la mise en œuvre de son retour. Les difficultés rencontrées par une association française à convaincre les autorités de la nécessité d'entreprendre une évaluation des risques et des conditions de sécurité dans le cas de Z caractérise bien la situation actuelle.

Dans tous les cas qui ont été analysés par l'équipe de la recherche sauf un, **les enquêtes sociales ne comprenaient aucune évaluation adéquate des risques de redevenir victime de la traite dans l'environnement d'origine** (y compris le degré d'implication éventuelle de membres de la famille) d'enfants se trouvant en situation de prostitution ou d'enfants impliqués dans un réseau criminel pour mendier ou voler.

Dans des cas qui auraient dû susciter de sérieux doutes quant à savoir si l'enfant n'était pas en situation de traite, une décision de retour a été prise sans procéder à une évaluation appropriée portant sur les risques et la sécurité dans le pays d'origine, en violation de l'article 16(7) de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁹². Bien que des formulaires et des instructions existent en ce sens,⁹³ il est difficile de comprendre pourquoi les évaluations n'ont pas été entreprises (est-ce dû au fait que les autorités des pays de destination n'en ont pas fait la demande ou parce que les services des pays d'origine n'avaient pas la capacité de les réaliser ?) ou pourquoi, en l'absence d'évaluation, étant donné que la situation suscitait des doutes sérieux, les autorités compétentes en France et en Grèce ne se sont-elles pas abstenues d'émettre la décision de retour au pays d'origine.

Faire revenir un enfant dans un environnement qui pourrait avoir joué un rôle dans la chaîne de la traite place l'enfant dans un état de risque de souffrir de nouveau la traite et de victimisation secondaire. Pour l'unique cas dans lequel une évaluation des risques a été entreprise pour une jeune fille roumaine qui était en situation de prostitution à Paris, la conclusion établie par le travailleur social en Roumanie indiquait que : **«aucun facteur de risque n'avait été identifié»**.

C) La multiplicité des pratiques dans la mise en œuvre concrète de la décision de retour

On ne peut qu'être étonné par la multiplicité des pratiques de retour et de leurs mises en œuvre révélées par l'analyse des dossiers individuels.

Il existe différentes manières qui sont prévues dans la législation, ainsi qu'il a été expliqué dans la partie II et une analyse attentive des dossiers individuels nous a permis de relever 5 manières de retour différentes :

- L'une d'entre elles peut être mise en œuvre grâce à l'aide d'organisations internationales spécialisées (telles que l'Organisation internationale de migration) dans un processus de retour volontaire assisté.
- Certains pays ont établi des autorités spécifiques traitant du retour de migrants clandestins et d'autres catégories de la population (par exemple, la France a instauré un bureau spécifique⁹⁴ chargé, entre autres responsabilités, d'assurer le retour opérationnel d'un enfant)
- Parfois, le retour peut être mis en place par des organismes décentralisés qui ne connaissent pas les voies de retour officielles.
- Une autre pratique identifiée a été désignée par une personne interrogée par le terme de «retour consulaire» selon laquelle le consulat du pays d'origine prend en charge tous les aspects logistiques du retour.
- Et finalement, des retours ont également été identifiés comme ayant été mis en œuvre par des ONG.

Bien qu'il n'y ait rien de mal à avoir différentes possibilités sur lesquelles compter pour mettre en œuvre une décision de retour, la situation peut susciter des préoccupations quand les procédures légales ne sont pas suivies.

92 L'article 16 (7) de la convention indique que « Les enfants victimes ne sont pas rapatriés dans un Etat, si, à la suite d'une évaluation portant sur les risques et la sécurité, il apparaît que le retour n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

93 Comme cela est décrit dans le chapitre deux, la décision gouvernementale roumaine donne des instructions importantes sur cette question par exemple.

94 Office Français de l'immigration et de l'intégration, voir <http://www.ofii.fr/>

Dans plusieurs cas, les retours ont été pris en charge par une ONG en Grèce à laquelle on a confié de façon informelle la recherche de la famille, l'évaluation de la situation de l'enfant, la coordination de l'enquête sociale avec le pays d'origine (qui finalement n'a pas été entreprise par des officiels dans le pays de destination) et l'opération logistique du retour. Finalement, l'ONG (qui attendait depuis plus d'un an une ordonnance judiciaire pour mettre le retour en œuvre) ne pouvait pas assurer pour si longtemps la protection d'un nombre important de victimes de la traite et elle a fini par mettre le retour en œuvre sans décision valide prononcée par le procureur.

Une décision de retour et son exécution devraient toujours être mises en œuvre par des autorités telles que l'autorité judiciaire, capables d'offrir les garanties maximales d'indépendance. Le retour doit être entrepris, documenté et bien coordonné avec les pays d'origine ; ceci, encore, ne peut être accompli convenablement que par les autorités publiques.

La manière dont sont effectués les processus de retour ainsi que le moment où ils sont effectués jouent aussi un rôle important d'un point de vue de protection de l'enfance. Certains retours, quand ils impliquent une famille, sont souvent inadaptés aux enfants et peuvent se dérouler la nuit, dans le principal aéroport d'une capitale, et laisser les enfants et leur famille livrés à eux-mêmes une fois arrivés à destination. Ce fut le cas de quatre enfants qui furent retournés de France en Roumanie avec un «membre de la famille» en 2010, et qui avaient été laissés seuls, tard le soir, à 230 kilomètres de Craiova, leur lieu de résidence, sans moyens de subsistance.

D) Suivi dans les pays d'origine et mise en place de solutions durables

L'obligation de fournir un suivi de qualité après le retour demeure à la charge des pays d'origine. Cela soulève la question de la capacité du système de protection de l'enfance à fournir une assistance adéquate et à assurer un suivi de qualité des enfants qui ont été rapatriés et pour qui une solution durable aurait dû être trouvée. La perception des aptitudes des services de protection de l'enfance est une des raisons qui expliquent le manque de confiance de certaines autorités des pays de destination quant au retour des enfants.

Il est vrai que dans certains cas la situation est inquiétante, comme en Roumanie où le nombre d'assistants sociaux capables d'accomplir un travail de qualité varie considérablement entre les zones urbaines et les zones rurales. Dans une étude de 2006, l'Institut roumain de la recherche économique⁹⁵ a constaté que le taux d'assistants sociaux dans les zones urbaines était de seulement 2,85 pour 100 000 habitants et de 1,27 pour 100 000 habitants dans les zones rurales. Un chiffre bien plus frappant concerne leur formation où juste 4 % de tous les assistants sociaux ont suivi une formation universitaire spécialisée pour devenir des assistants sociaux. Avec un des budgets les plus bas dans le domaine des affaires sociales au sein de l'Union européenne, la situation n'est pas étonnante et on est en droit de se demander si les personnes à qui on avait confié la responsabilité de mener des enquêtes sociales et d'assurer le suivi après le retour ont la possibilité de fournir ces deux services qualitatifs avec une telle charge de travail et un tel manque de spécialisation.

Cependant, la responsabilité de diligenter une enquête sociale, de décider en s'appuyant sur tous les éléments apportés au cas examiné et de s'assurer qu'une solution durable soit trouvée pour l'enfant concerné relève de la responsabilité des pays de destination. La décision de retour aura des conséquences sur toute la vie d'un enfant et tous les paramètres devraient être évalués attentivement, parmi lesquels la disponibilité des services et les opportunités qu'un enfant pourrait saisir, une fois revenu dans son environnement d'origine.

⁹⁵ Arpinte, Daniel, Profesionalizarea serviciilor de asistenta sociala, Académie Roumaine, Institut National pour la recherche économique, disponible à <http://www.revistacalitateavietii.ro/2006/CV-3-4-06/8.pdf> [consulté le 23 novembre 2012]

1) Une compréhension limitée de la notion de solutions durables

Le Conseil de l'Europe a peut-être été l'organisation régionale qui a fait le plus en ce qui concerne les projets de suivi pour les enfants migrants. Bien que les recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Comité des ministres soient principalement axées sur les enfants migrants non accompagnés, leur pertinence par rapport au groupe cible de la recherche est élevée et on peut (et devrait) promouvoir leur mise en œuvre.

En particulier, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans une recommandation⁹⁶ axée sur des projets de vie pour les mineurs non accompagnés a abordé la question du suivi dans les pays de destination et d'origine suite à une décision de retour lorsque cela était conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les projets de vie y sont définis comme «[...] des outils individuels, basés sur une entreprise conjointe entre le mineur migrant non accompagné et les autorités compétentes pour une durée limitée. Ils définissent les perspectives d'avenir du mineur, œuvrent en faveur de l'intérêt supérieur de l'enfant sans discrimination et fournissent une réponse à long terme aux besoins aussi bien du mineur que des partis concernées"⁹⁷.

Un manuel d'utilisation a été créé afin d'aider les professionnels agissant en première ligne à rendre la notion de projet de vie opérationnelle dans la pratique. Le manuel précisait que : «[un] projet de vie est un plan, tracé et négocié entre le mineur et les autorités dans le pays d'accueil, représenté par un professionnel désigné, avec des contributions de la part de divers autres professionnels. Les projets de vie sont des outils holistiques, personnalisés, flexibles"⁹⁸. [Soulignement ajouté] Ainsi, la responsabilité principale de tracer des projets de vie avec la participation active de l'enfant concerné incombe aux pays de destination, selon cet outil pratique.

L'importance globale du projet de vie est totalement négligée par les autorités des pays de destination comme le montrent la plupart des cas identifiés par les chercheurs. Il **n'existe pas un seul cas ayant été analysé par l'équipe de la recherche dans lequel les autorités des pays de destination ont examiné la possibilité de concevoir un projet de vie pour un enfant migrant de l'UE**. Dans certains cas ceci n'était pas nécessaire, mais dans la grande majorité des cas, cet aspect du retour n'a reçu aucune considération.

Il est vrai que cette notion reste mal connue et n'a pas bénéficié d'une large diffusion. La mise en œuvre de cette notion dans la pratique exige également beaucoup de temps et de ressources. Cependant, le fait de ne pas avoir considéré la conception et la mise en œuvre conjointes d'un projet de vie a agi comme un catalyseur dans la tendance de voir des enfants revenir au même pays de destination, après l'émission de la décision de leur retour comme nous l'expliquerons plus tard.

D'autres chercheurs ont exposé le manque d'un cadre conceptuel clair sur lequel les professionnels peuvent s'appuyer pour définir l'exploitation et l'abus dans des stratégies de survie familiales⁹⁹. L'analyse des dossiers individuels révèle un vide conceptuel **encore plus grand lorsqu'il est question d'identifier des solutions de longue durée**. Le retour au pays d'origine est perçu comme une solution qui va de soi aussi bien par les autorités des pays d'origine¹⁰⁰ que par celles des pays de destination¹⁰¹, avec peu de crédit donné à la valeur ajoutée d'un projet de vie ou des opportunités qui peuvent être offertes par l'intégration locale.

Cette attitude, comme il sera expliqué dans le chapitre suivant, a des conséquences importantes pour la manière dont le flux de d'enfants migrants de l'UE est géré et sur le caractère durable d'une approche qui ne prend en considération qu'une seule direction.

96 Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des ministres aux États membres au sujet des projets de vie pour mineurs migrants non accompagnés, le 12 juillet 2007, disponible à <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769> [consulté le 12 juillet 2007]

97 Ibid, Annexe à la Recommandation CM/Rec(2007)9, para. 2

98 Drammeh Louise, Projets de vie pour mineurs migrants non accompagnés ; Un manuel pour les professionnels en première ligne, Conseil de l'Europe, octobre 2012. Disponible à http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/ID10053-Life%20projects_GB.pdf [consulté le 15 novembre 2012].

99 Op. Cit. Invernizzi, A., p.46.

100 Entretiens menés le 5 novembre 2012

101 Entretiens menés le 29 octobre 2012

2) Les projets de vie comme outils de gestion du flux migratoire d'enfants

L'histoire de F

En 2007, F est un jeune garçon de 13 ans vivant dans une région rurale de Roumanie. Sa famille et lui-même décident de partir pour l'Angleterre afin d'échapper à la pauvreté et de chercher de meilleures opportunités en travaillant comme ouvriers saisonniers. Ils resteront là-bas jusqu'à ce que F atteigne l'âge de 15 ans, lorsque sa mère décède accidentellement.

En 2009, F et son père décident de partir en France. Une fois en France et vivant dans des conditions précaires, F et d'autres jeunes personnes commencent à se prostituer à l'insu de leurs familles afin de satisfaire à leurs besoins. Vivant pauvrement de cette activité, F a été heureux de retourner en Roumanie quand son père a accepté une «offre» de retour volontaire assisté de la part de l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Un mois après leur retour, F est immédiatement retourné en Angleterre avec sa partenaire et sa «belle famille». F y a travaillé pendant 18 mois jusqu'à ce qu'il rejoigne son père, début 2012, à Paris de nouveau.

De retour en France, F est retombé dans la prostitution jusqu'à sa majorité. A ce moment-là, il s'est vu proposer une nouvelle offre de retour volontaire assisté pour retourner en Roumanie de la part de l'OFII sans autre perspective que celle du retour. Il a accepté l'offre.

Durant son séjour à Paris, en exerçant ses activités, F a bénéficié de l'aide d'une organisation de la société civile française. Avant son deuxième retour, cette organisation a proposé à F un projet auquel il a pu adhérer et qui pouvait l'aider à se stabiliser et à avoir une vision à long terme pour sa vie. Ce projet était clair et simple : Obtenir un permis de conduire afin de devenir chauffeur-livreur (F aurait préféré travailler en Angleterre).

Son permis de conduire obtenu, F travaille actuellement comme chauffeur-livreur pour une entreprise de produits de cultures maraîchères en Roumanie, ce qui n'aurait pas été possible sans l'aide de cette organisation de la société civile.

a) Faire revenir dans son environnement d'origine un enfant ayant volontairement émigré, seul ou avec sa famille, sans une évaluation minutieuse des raisons pour lesquelles il (elle) a décidé d'émigrer, est une pratique vouée à l'échec. La conception conjointe d'un projet de vie et la création conjointe de perspectives réalistes pour l'avenir d'un enfant peuvent, cependant, atténuer ce problème.

Néanmoins, on pourrait rétorquer que **le fait de ne pas élaborer un projet de vie favorise une migration pendulaire des enfants**. Cette affirmation est soutenue par les conclusions de la recherche qui démontrent clairement un phénomène de migration pendulaire d'enfants là où aucun plan adéquat à part celui du retour n'a été conçu avec la pleine participation des enfants. L'histoire de F constitue un exemple illustrant bien cette réalité.

Il n'y a en soi rien d'intrinsèquement négatif dans le phénomène de migration pendulaire tant qu'il ne soulève pas de préoccupations importantes de protection de l'enfance. Il peut vraiment constituer un puissant vecteur d'opportunités pour les enfants et les familles confrontés à la discrimination

(pour l'accès aux services sociaux ainsi que pour la recherche d'un emploi) et à la pauvreté extrême. La migration pendulaire peut être vue comme une stratégie de survie familiale qui permet aux enfants et/ou à leurs familles de concilier la génération d'un revenu avec la possibilité de préserver les liens sociaux et familiaux dans leur pays d'origine, en évitant par ce biais de laisser derrière eux une part de leur identité.

b) Le fait qu'aucune autorité n'ait conçu de projets de vie révèle, aussi, un vide quant à la participation des enfants au processus de retour. La participation des enfants dans les processus migratoires a été - dans certains articles spécialisés¹⁰² décrite comme une «tension entre 'structure et individu'» qui oppose l'enfant migrant à la réalité institutionnelle et politique créée par certains États. Ceci s'applique à la présente recherche où l'accent a toujours été porté sur le retour avant de considérer toute autre option disponible négociée avec les enfants concernés.

102 Voir, par exemple, Hess, J. et Shandy, D., Kids at the Crossroads:: Global Childhood and the State, Anthropological Quarterly, Volume 81, Number 4, Fall 2008, pp. 765-776.

Cependant, il peut être vérifié que les enfants pour lesquels une décision de retour a été prise avaient toujours l'opportunité d'être entendus en accord avec les dispositions de l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ceci est vrai quand ils ne sont pas accompagnés par leurs parents ou des membres adultes de leurs familles.

Quand ils se retrouvent seuls, qu'ils soient identifiés comme délinquants mineurs, victimes de la traite ou enfants des rues par les services appropriés et leur cas signalé auprès du procureur, l'opportunité d'être entendu est toujours présente. Les points de vue de l'enfant peuvent ainsi être pris en compte (bien que l'option de ne pas émettre une décision en accord avec les points de vue de l'enfant peut se produire fréquemment) au sein des systèmes qui ont été étudiés mais l'essence même de la participation et de «l'engagement mutuel» ainsi qu'il est impliqué par le concept de projet de vie est loin d'être atteinte.

Lorsque les enfants étaient accompagnés par un membre de la famille, l'occasion d'être entendu était soit sérieusement réduite, soit totalement absente de la procédure (comme dans le cas de F exposé ci-dessus, lors de la première décision de retour proposée à son père et pour laquelle F n'a pas été consulté).

La tension entre la structure et l'individu prend souvent le dessus et affaiblit le grand potentiel de protection et d'intégration des projets de vies. De l'autre côté, elle encourage ce que les États membres essaient de combattre : l'implication des enfants dans des réseaux, les problèmes de migration clandestine, de mendicité infantile et d'autres problèmes de protection en général.

La gestion des flux migratoire d'enfants, dans un espace de liberté de circulation, ne peut pas faire l'économie de proposer des solutions durables et à long terme aux enfants. Cette possibilité de projet de vie est une solution parmi plusieurs qui non seulement peut aider les États membres à investir leur temps et leur argent dans des solutions durables (et il est inutile de le rappeler, en conformité avec leurs obligations internationales) mais aussi aider les enfants à formuler leurs désirs pour les années à venir.

IV) CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La recherche a été depuis le début confrontée à un obstacle majeur: la tentation de catégoriser les enfants et de compartimenter des politiques qui répondraient aux besoins de diverses catégories. Dans un effort visant à être holistiques, les solutions et recommandations proposées tendent à être aussi inclusives que possible et englobent les enfants qu'ils soient accompagnés ou non, victimes de la traite ou non etc. sans compromettre la validité des recommandations. C'est la raison pour laquelle le fait d'être enfant citoyen ou résident de l'UE a été retenu, ce qui ne doit pas être interprété comme un effort visant à exclure les enfants ressortissants de pays tiers du champ d'application des mesures de protection qui sont proposées dans ce rapport.

La recherche a exposé une variété de pratiques qui peuvent parfois être qualifiées de bonnes pratiques alors que d'autres peuvent faire l'objet de vives critiques. Cependant, il n'est pas difficile de constater que le niveau de protection offert aux enfants migrants de l'UE au sein de l'Union européenne est insatisfaisant et qu'une analyse approfondie de la pratique a démontré que la législation établie et les procédures en place ne sont souvent pas respectées.

Le manque de coopération transnationale est souvent la conséquence de la diversité et du manque de compréhension des procédures et réglementations nationales qui divergent. Une sorte de scepticisme ou de méfiance entre les autorités de différents États membres contribue aussi à l'inefficacité des procédures mises en place. Des procédures supplémentaires fondées sur des informations factuelles et bien conçues peuvent être les bienvenues mais peuvent aussi générer plus de confusion face à la multitude d'instruments existants.

Bien que la responsabilité d'assurer la protection des enfants dans un espace de libre circulation reste principalement celle des États membres, la création de cet espace dans le cadre de l'Union européenne engendre aussi des conséquences qui n'ont pas été envisagées par les traités. La création même de l'espace de liberté de circulation devrait être complétée par des actions permettant de neutraliser les conséquences négatives de sa création.

La liberté de circulation à l'intérieur des frontières de l'Union européenne a permis aux enfants de migrer d'un pays à l'autre tandis que le statut qu'ils possèdent en tant que citoyens ou résidents de l'UE a eu les conséquences négatives de les priver d'une vision sur leur avenir. Les mineurs non accompagnés originaires de pays tiers vont «bénéficier» de l'examen de leur situation leur permettant potentiellement de se régulariser. Cependant, les enfants roumains et bulgares sont considérés comme bénéficiaires du droit de circuler et n'ont donc pas accès aux portes d'entrées traditionnelles que les systèmes de protection de l'enfance et/ou de l'asile offrent traditionnellement. Ils restent «suspendus» entre deux nécessités que les États membres n'ont pas encore été capables de réconcilier : une quête d'opportunités dans la migration qui s'oppose à leur droit fondamental d'être protégés.

Recommandations

1. Recommandations générales

Au sujet des procédures actuelles

La recherche a démontré un déficit important dans la gestion des cas d'enfants migrants de l'UE se déplaçant d'un pays à l'autre. Seuls, les États membres ne sont pas aujourd'hui capables d'atténuer les risques que la liberté de circulation implique pour les enfants. L'obligation de rendre des comptes ne peut être partagée par différents acteurs détenant des compétences dans différents domaines ou ayant des compétences exclusives dans d'autres. Afin d'instaurer un marché intérieur efficace et opérationnel, il est temps de repenser les compétences de l'UE dans ce domaine et d'**explorer toutes les voies qui permettraient aux enfants d'exercer leur droit à la liberté de circulation sans être laissés sans protection et mis en danger d'exploitation ou de traite. Un effort pour rationaliser les instruments et les pratiques existants devrait être entrepris au niveau de l'UE. Cela pourrait prendre la forme d'une procédure nouvellement conçue accompagnée de politiques de soutien dans un effort de rationaliser la pratique pour l'ensemble des enfants concernés**¹⁰³.

A propos de l'échange d'informations à l'échelle internationale

a) Les procédures en place ne sont pas suffisamment diffusées à l'ensemble des parties prenantes jouant un rôle dans la gestion des cas d'enfants migrants de l'UE. Selon la situation de l'enfant concerné, les points d'entrée peuvent varier, c'est à dire que pour un délinquant juvénile le cas sera principalement traité par la police tandis que dans une situation de vagabondage, les services sociaux ou les organisations de la société civile peuvent être les premiers à signaler le cas aux autorités judiciaires. **L'ensemble des professionnels impliqués dans le processus de signalement et de gestion ont besoin d'être mieux informés sur les voies et procédures disponibles qui nécessitent donc une meilleure diffusion. Dans ce but, des sessions d'information et/ou de formations doivent être organisées dans les pays de destination. Il faudrait également explorer la possibilité de désigner une autorité responsable à un niveau central dans les pays de destination et d'origine.**

A cet égard, les autorités centrales qui ont été nommées dans le cadre des Conventions de la Haye pourraient également inclure les enfants migrants de l'UE dans leur mandat.

b) Le scepticisme et la méfiance entre les autorités des pays d'origine et celles des pays de destination doivent être surmontés. Un parti pris culturel a pu dans de nombreux cas altérer le jugement des personnes en charge de trouver des solutions durables pour les enfants concernés. Un moyen d'encourager la compréhension entre systèmes serait **d'organiser des visites d'échanges entre magistrats des pays de destination avec les autorités de protection de l'enfance des pays d'origine afin que les premiers aient une perception claire des infrastructures, des méthodes de travail et des aptitudes de l'ensemble du personnel du système de protection de l'enfance dans les pays d'origine, y compris en milieu rural.**

c) La recherche a démontré l'importance qu'une enquête sociale bien conduite peut avoir sur les processus d'échanges d'information et de prise de décision pour les enfants de l'UE en situation de vulnérabilité. Cependant, la forme et la qualité du contenu des enquêtes sociales varient souvent et les interprétations qui en ont été faite par les autorités dans les pays de destination n'ont pas toujours été adéquates. De surcroît, les processus de demande d'enquêtes sociales et de réponses aux demandes sont pesants et prennent beaucoup de temps avant d'arriver à leur destinataire, laissant les enfants sans perspectives pendant de longues périodes. Par conséquent, **il est urgent pour les États membres de travailler vers l'établissement d'une procédure d'enquête sociale standardisée à l'échelle européenne. Un formulaire d'enquête sociale doit être mis sur pied, disséminé et utilisé par toute autorité qui a pour mandat la gestion des enfants migrants de l'UE. L'évaluation des risques et de la sécurité doit former partie intégrante d'un tel formulaire.**

¹⁰³ Une proposition peut être consultée dans l'Annexe 2.

2. Recommandations spécifiques aux acteurs régionaux:

Au-delà du soutien que les acteurs régionaux pourraient apporter aux États membres en mettant en œuvre les recommandations générales exposées ci-dessus, l'équipe de recherche aimerait adresser un ensemble de recommandations aux organisations régionales.

a) Union européenne

L'UE porte une part de responsabilité dans l'actuel manque de protection envers les enfants migrants de l'UE, en partie du fait de la création d'un espace de liberté de circulation. L'absence d'une réponse holistique au manque de protection envers les enfants migrants de l'UE trouve aussi son origine dans l'éparpillement des compétences qu'elle possède dans l'aire de liberté, sécurité et justice. Néanmoins, elle peut trouver de nombreux points d'entrée dans les Traités pour apporter une réponse complète aux défis que pose la migration des enfants de l'UE. En ce moment même où l'existence de l'espace Schengen est remise en question, la Commission européenne devrait assumer un rôle de premier plan dans le règlement de ce problème. **Il est donc fortement conseillé que l'UE explore toutes les voies non-législatives possibles - en partenariat avec d'autres organisations - qui pourraient contribuer à soutenir les États membres pour offrir une réponse adéquate à la question de la migration d'enfants intra-UE.**

b) Conseil de l'Europe

L'autorité des recommandations du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi que la qualité des lignes directrices et des outils que le Conseil de l'Europe a produits sont indiscutables. Cependant, la connaissance de l'existence de ces recommandations, orientations et outils demeure limitée parmi les décideurs et les professionnels de terrain. **Il est donc recommandé au Conseil de l'Europe de prendre des mesures pour améliorer la qualité de la diffusion de ses produits.**

c) Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE a fait d'importants efforts pour placer la question de la protection de l'enfance dans un contexte de migration au programme de ses États participants. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de la traite des êtres humains, dans lequel le Bureau de la Représentante spéciale et coordinatrice chargée de la lutte contre la traite des êtres humains a plaidé en faveur d'une approche qui soit plus centrée sur la protection de l'enfance dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. A l'instar du Conseil de l'Europe, **il serait important d'assurer une meilleure diffusion et utilisation des documents que l'OSCE produit tels que la déclaration commune de l'équipe d'experts de l'Alliance de l'OSCE contre la traite des personnes relative à la protection de l'enfance.**¹⁰⁴

d) Organisations non gouvernementales nationales et internationales

Tout au long de la recherche, les ONG ont été identifiées comme des prestataires de services qui apportaient une valeur ajoutée considérable aux processus officiels de protection et de retour des enfants migrants de l'UE, grâce à leur engagement ainsi qu'à la flexibilité de leurs règles de fonctionnement. Cependant, dans un certain nombre de cas, les ONG sont peut-être sorties de leur rôle et auraient pris des décisions en dehors du cadre officiel, bien qu'elles ne soient pas habilitées par la loi à prendre de telles décisions et qu'elles ne peuvent offrir les garanties d'indépendance et d'objectivité qui sont nécessaires pour qu'un processus de prise de décision objectif soit mis en œuvre. **Il est donc recommandé que, lorsque cela est considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la volonté de collaborer avec les autorités soit renforcée et que le savoir faire détenu par les ONG soit transmis aux – ou exercé conjointement avec les – autorités publiques qui sont chargées de prendre les décisions et d'assurer la protection des enfants migrants de l'UE.**

¹⁰⁴ OSCE – AECT, Déclaration commune au sujet de la Protection de l'enfant, en particulier des enfants migrants, non documentés, non accompagnés, séparés et demandeurs d'asile, afin d'améliorer la prévention de la traite d'enfants, le 8 octobre 2012, RC.GAL/12/10 disponible à <http://www.osce.org/home/72015> [consulté le 14 novembre 2012]

ANNEXE 1

EMPLOYEZ L'ANGLAIS UNIQUEMENT POUR COMPLÉTER LES CASES
LE PRÉSENT DOCUMENT EST DIVISÉ EN DIFFÉRENTES PARTIES QUI DOIVENT ÊTRE COMPLÉTÉES PAR LES PARTENAIRES EN FONCTION DE LEUR RÔLE DANS LE PROJET

Partie I : INFORMATIONS GÉNÉRALES¹⁰⁵

Données personnelles de l'enfant

Prénom	
Nom de famille	
Surnom (alias)	
Sexe	
Date de naissance	
Lieu de naissance	
Carte d'identité ou passeport (si disponible et/ou nécessaire)	
Adresse/domiciliation actuelle dans le pays de destination	
Domiciles précédents dans le pays de destination	
Adresse/domiciliation actuelle dans le pays d'origine	
Domiciles précédents dans le pays d'origine	

Données de la famille et/ou de la personne accompagnatrice

Nombre de membres de la famille	
Nom du père	
Prénom du père	
Lieu de naissance du père	
Adresse du domicile actuel	
Situation familiale ¹⁰⁶	
Nom de jeune fille de la mère	
Lieu de naissance	
Adresse du domicile actuel	
Adresse du domicile précédent	
Situation familiale	

Le cas échéant:

Nom de l'autre personne responsable principale	
Prénom de l'autre personne responsable principale	
Lieu de naissance	
Domiciliation actuelle	
Domiciliation précédente	
État civil	

¹⁰⁵ Cette partie peut être complétée soit par les partenaires des pays de destination soit par ceux des pays d'origine.

¹⁰⁶ Sous la rubrique "Situation familiale", prière de compléter par : M-marié, S-célibataire, D-divorcé, D/R-divorcé & remarié, V-décédé

Activités actuelles de l'enfant (Peuvent être des activités telles que l'école, le travail, les activités de loisirs, la participation à des événements organisés par des associations sociales ou sportives mais, également, des activités telles que la mendicité, la prostitution etc.)

Date de début de l'activité	Lieu de pratique de l'activité	Nature de l'activité	Durée de l'activité	Observations

Etc.

Partie II : Historique du déplacement⁸

	Lieux	Date	Avec qui	But déclaré	Uniquement sur la base de preuves, fournissez votre évaluation sujet du but déclaré
1	Lieu de départ				
	Lieu d'arrivée				
2	Lieu de départ				
	Lieu d'arrivée				
3	Lieu de départ				
	Lieu d'arrivée				

Etc.

Partie III :

Procédures actuelles en vigueur dans les pays de destination¹⁰⁸

1) Démarche pour retrouver cet enfant

- Démarche auprès de l'école auprès de la famille
- patrouille des rues autre (prière de spécifier) _____

2) Est-ce que l'enfant a été renvoyé vers son pays d'origine/expulsé ? (prière de préciser)

- oui non

3) Est-ce que l'enfant se trouve, actuellement, sous le coup d'une procédure de retour dans son pays d'origine ? (Ou impliqué dans d'autres procédures (qu'elles soient administratives ou pénales))

- oui non

4) Si oui, quelles mesures ont été prises ?

- Une enquête sociale a été ordonnée Des entretiens/auditions avec l'enfant sont en cours Une évaluation des risques et des conditions de sécurité a été menée (peut faire partie de l'enquête sociale)
- Nomination d'un tuteur Autre (prière de préciser _____)

5) L'enfant désire-t-il (ou désirait-il) retourner dans son pays d'origine ? (En d'autres termes, l'enfant a-t-il consenti à y retourner ?)

- Oui Non

6) L'avis du tuteur (en cas d'une nomination et/ou d'une consultation) était-il favorable à son retour ?

- Oui Non

7) Si l'enfant n'est pas actuellement sous le coup d'une procédure de retour, quelles procédures ont été entamées ?

- L'enfant est détenu ou ses déplacements sont restreints L'enfant est sous le coup d'une autre procédure

Si vous avez répondu par oui à la question précédente, prière de préciser de quelle procédure il s'agit _____

¹⁰⁷ Cette partie doit être complétée uniquement par les partenaires des pays de destination



8) Si la case de l'enquête sociale a été cochée au point 4 , prière de préciser les actions qui ont déjà été menées :

a) Rythme de la communication / des échanges internationaux:

Quelle autorité a ordonné l'enquête sociale ? _____

Combien de jours après l'identification de l'enfant l'enquête sociale a-t-elle été ordonnée ? _____

L'enquête sociale a-t-elle été reçue? Oui Non

Si oui, combien de jours après la demande l'enquête sociale a-t-elle été reçue ? _____

b) Contenu des échanges internationaux:

De quels éléments l'enquête sociale était-elle composée ?

Scolarisation?

Moyens financiers de la famille et capital social

Accords au sujet de la tutelle/ Questions relatives à la garde / Logement convenable?

Communauté ou environnement d'origine?

Autre, prière de préciser

9) Si la case correspondant au point 4 de l'évaluation des risques et des conditions de sécurité a été cochée au point 4, prière de préciser les actions qui ont déjà été menées :

Quelle autorité a ordonné l'évaluation des risques et des conditions de sécurité ? _____

Combien de jours après l'identification de l'enfant l'évaluation des risques et des conditions de sécurité a-t-elle été ordonnée ?

L'évaluation des risques et des conditions de sécurité a-t-elle été reçue ? Oui Non

Si oui, combien de jours après la demande l'évaluation des risques et des conditions de sécurité a-t-elle été reçue ? _____

De quels éléments était composée l'évaluation des risques et des conditions de sécurité ?

a) évaluation des risques

Quelles étaient les personnes/autorités/agences qui ont été consultées au sujet de l'évaluation des risques et qui l'a menée?

Situation matérielle (y compris économique) de la famille ?

Statut du foyer? (monoparental, parents adoptifs etc.)

Preuves ou soupçons d'abus ou d'actes de violence intrafamiliale, dans le foyer ou l'environnement d'origine?

Autre, prière de préciser

b) Évaluation des conditions de sécurité:

Quelles personnes/autorités/agences ont été consultées au cours de l'évaluation des conditions de sécurité et qui l'a menée?

Réseaux potentiels actifs au sein de la communauté ou de l'environnement d'origine de l'enfant?

Implication de la famille au cas où l'enfant serait une victime? (Ainsi que l'avis des parents en ce qui concerne le retour de l'enfant)

Autre, prière de préciser



Partie IV :

La prise de décisions dans les pays de destination¹⁰⁸

108

1) Quelle autorité a la responsabilité de la prise de décision en ce qui concerne le retour de l'enfant ?

2) S'agit-il d'une autorité judiciaire ?

Oui

Non

3) Si non, de quel Ministère et/ou Agence cette responsabilité relève-t-elle ?

4) Combien de temps après l'identification de l'enfant une décision au sujet de son retour ou de son maintien a-t-elle été prise ?

5) En cas de retour, combien de temps après la prise de la décision du retour l'enfant est-il effectivement retourné ?

6) L'enquête sociale menée par les autorités des pays d'origine a-t-elle été reçue par l'autorité investie du pouvoir décisionnel ?

Oui

Non

7) Si oui, l'enquête sociale menée par les autorités des pays d'origine a-t-elle été utilisée par l'autorité investie du pouvoir décisionnel ?

Oui

Non

8) Si oui, dans quelle mesure a-t-elle pesé sur la décision prise par l'autorité investie du pouvoir décisionnel ?

Beaucoup

Elle a été importante

Elle a joué un rôle mineur

Elle n'a quasiment pas été prise en considération

9) Si vous avez répondu par «Non» à la question 7, pourquoi l'enquête sociale n'a-t-elle pas été prise en compte ?

10) Quels sont les critères prédominants ayant été utilisés pour prendre une décision dans ce cas ?

a) Le statut d'immigration;

Oui Non Dans quelle mesure? _____

b) Casier judiciaire (ou autres infractions administratives);

Oui Non Dans quelle mesure? _____

c) Niveau d'intégration dans le pays d'accueil;

Oui Non Dans quelle mesure? _____

d) En cas de réponse par oui à la question précédente, quels éléments ont été pris en compte et dans quelle mesure. Prière de préciser sous chaque point

En faveur du maintien:

- L'avis de la personne ayant la garde de l'enfant Oui Non
- La scolarisation Oui Non Dans quelle mesure? _____
- La connaissance de la langue locale Oui Non Dans quelle mesure? _____
- La présence de la famille (le respect de la vie privée) Oui Non Dans quelle mesure? _____
- Le revenu d'un parent ou d'un tuteur responsable Oui Non Dans quelle mesure? _____
- Niveau d'intégration dans la société d'accueil Oui Non Dans quelle mesure? _____
- Réseau social étendu sur lequel l'enfant peut compter Oui Non Dans quelle mesure? _____
- Cadre de vie de qualité Oui Non Dans quelle mesure? _____



Contre le maintien de l'enfant dans le pays d'accueil :

- Absence de revenu pour soutenir le maintien de l'enfant dans le pays d'accueil Oui Non
- Casier judiciaire chargé Oui Non
- Faible niveau de maîtrise de la langue locale Oui Non
- Enfant non scolarisé Oui Non
- Peu de réseaux sociaux sur lesquels on puisse compter Oui Non
- Qualité du logement médiocre et équipements nécessaires pour élever un enfant insuffisants Oui Non
- Hygiène déplorable et habitudes de santé préjudiciables Oui Non
- Autres, prière de préciser _____ Oui Non

e) Présence de parents ou de membres de la famille élargie dans le pays d'accueil

Oui Non

f) Présence de parents ou de membres de la famille élargie dans le pays d'origine

Oui Non

Partie V:
Suivi dans les pays d'origine (après le retour)¹⁰⁹

Prière de préciser la qualification des personnes qui assurent le suivi. (Ceci comprend tant les travailleurs sociaux assurant les visites auprès des familles ou les travailleurs sociaux travaillant dans des structures d'accueil [p.ex. centres d'aides aux victimes, orphelinats etc.]

Est-ce que la personne qui s'est vu confier la responsabilité du suivi de manière légale ou réglementaire est celle qui a effectivement entrepris cette tâche ? Oui Non

Comment le suivi s'est-il traduit en termes d'action concrète dans le cas en question ?

Oui Non

Visites auprès de la famille ?

Si oui, ont-elles été régulières ? Prière de préciser

Des travailleurs sociaux travaillant dans la structure d'accueil où l'enfant est hébergé ? Oui Non

Si oui, est-ce que la structure d'accueil est appropriée et le personnel suffisamment entraîné pour s'occuper des enfants retournés ? Prière de préciser

Rencontre avec une autorité en dehors du lieu de domiciliation (c'est à dire, l'enfant et la famille ont dû se rendre physiquement à un certain endroit) ? Oui Non

Si oui, prière de préciser

Suivi par le biais de rapports fournis par d'autres prestataires de services ? Oui Non

Si oui, lesquels (c'est à dire, enseignants ou directeurs d'établissements scolaires, personnel de structure d'hébergement ou de protection de l'enfance, psychologues etc.) ? Prière de préciser



Autre type de suivi ?

Si oui, décrire dans cette case :

Périodicité du suivi :

Fréquence, hebdomadaire ou mensuelle, du suivi assuré ?

Est-ce que le suivi est assuré régulièrement par la même personne ou par des personnes différentes ayant repris ces cas en charge ?

Prière de préciser, dans la case ci-dessous, si le nombre de ces visites (ou le nombre de membres du personnel dans la structure d'hébergement) semble raisonnable par rapport à la charge de travail de la personne investie de cette responsabilité (p. ex. Est-ce que cette personne est surchargée au point de ne pas pouvoir accomplir sa mission de façon satisfaisante ni d'effectuer le nombre de visites approprié ?)

Quels sont les critères appliqués par les personnes chargées de cette responsabilité afin de déterminer si l'enfant est en danger de retomber dans la traite et/ou l'exploitation ou si son bien-être est en danger ?

Observations actuelles au sujet du caractère approprié des prestations de services (inclure le point de vue de l'enfant lorsque cela est possible)

Partie VI :

Vérification par recoupement des informations dans les pays d'origine (pendant ou après le rapatriement)¹¹⁰

1) En cas de réception d'une demande d'enquête sociale, prière de préciser quelles actions ont été menées :

a) Rythme de la communication / des échanges internationaux:

Quelle(s) autorité(s) était (étaient) responsables de la conduite de l'enquête sociale ? _____

Combien de jours après la réception de la demande l'enquête sociale a-t-elle été effectuée ? _____

L'enquête sociale a-t-elle été envoyée? Oui Non

Si oui, combien de jours après la demande l'enquête sociale a-t-elle été envoyée ? _____

b) Contenu des échanges internationaux:

Quels éléments ont-ils été pris en compte par la personne qui a mené l'enquête sociale ?

Scolarisation?
Moyens financiers de la famille et capital social ?
Accords au sujet de la tutelle/ Questions relatives à la garde / Logement convenable?
Communauté ou environnement d'origine?
Dans quelle mesure l'enquête sociale présente-t-elle des garanties d'indépendance ? (entre autres, avez-vous le sentiment que la famille ou le milieu d'origine ont subi des pressions pour accepter le rapatriement ?)
Autre, prière de préciser

¹¹⁰ Cette partie doit être complétée uniquement par les partenaires des pays d'origine

2) Si une évaluation des risques et des conditions de sécurité est comprise dans l'enquête sociale ou a été réalisée d'une manière quelconque, prière de préciser les actions qui ont été menées:

Quelle autorité a réalisé l'évaluation des risques et des conditions de sécurité (prière d'indiquer, également, s'il s'agit de la même que celle ayant mené l'enquête sociale)?

Combien de jours après la réception de la demande, l'évaluation des risques et des conditions de sécurité a-t-elle été réalisée ?

Est-ce qu'une évaluation des risques et des conditions de sécurité a été menée sur site ?

Oui Non

Combien de jours après la demande, l'évaluation des risques et des conditions de sécurité a-t-elle été envoyée ? _____

Quels éléments ont été pris en considération par la personne qui a été chargée de mener l'évaluation des risques et des conditions de sécurité ?

Orientation de l'enfant vers les services de réintégration/intégration après le retour

Date d'orientation	Pays (Roumanie, Bulgarie)	Type de service de réintégration/intégration			Prestataire du service			
		Structure d'hébergement ? (préciser le type)	Établissement scolaire ? (préciser la classe)	Formation professionnelle ? (préciser)	Autre (préciser)	Public (préciser le nom)	Privé / non gouvernemental (préciser son nom)	
<p>Si vous disposez d'informations au sujet d'un "projet de vie" conçu par des autorités compétentes dans les pays d'origine ou de destination, estimez-vous que la situation actuelle de l'enfant et/ou les mesures mises en œuvre par les autorités en charge de l'enfant reflètent le contenu de ce "projet de vie" ? Prière d'expliquer</p>								
<p>L'espace ci-dessous doit être utilisé pour exposer toute information qui pourrait être utile aux finalités de la présente recherche. Prière d'indiquer de façon précise toute information en rapport et/ou tout commentaire que vous auriez à faire au sujet du processus ainsi qu'à propos de la situation actuelle de l'enfant que vous penseriez utile à la recherche en question.</p>								

ANNEXE 2:

Exemple de protocole de collaboration relatif à la protection des enfants migrants dans une zone de libre circulation

Les partenaires du projet REVENI ont fait le choix de présenter ce protocole de collaboration sous le format de directive de l'Union Européenne, du fait des caractéristiques inhérentes à la directive qui permettraient de mieux d'atteindre l'objectif du projet et de mettre en œuvre les recommandations de la recherche. Cette proposition peut en revanche être adaptée à tout type d'accord international tel un traité ou un accord multilatéral.

Ce texte s'oriente résolument vers les aspects civils et les mesures de protection de l'enfance qui doivent être déterminés dans le cadre de l'UE et entre ses États Membres, les aspects pénaux étant quant à eux déjà et suffisamment bien couverts par la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène.

Les articles de cette proposition ne sont pas numérotés, ce texte pouvant être utilisé de manière flexible par tout acteur désireux de se pencher sur la protection des mineurs migrants de l'UE, et susceptible de faire avancer un processus législatif sur cette question.

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

Eu égard au Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Eu égard à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, en particulier, l'article 24 de celle-ci,

Eu égard à la proposition de la Commission européenne,

Agissant conformément à la procédure établie dans l'article 294 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne

Attendu que :

(1) [...]

(#) Des règles claires, transparentes et efficaces doivent être fixées afin d'assurer une protection efficace des enfants européens migrants en situation de vulnérabilité, de manière à améliorer la gestion nécessaire des procédures transnationales de protection de l'enfance

(#) Il a été démontré que les accords de réadmission bilatéraux entre états membres de l'UE ne procuraient pas un cadre adéquat pour trouver des solutions durables en faveur des enfants non accompagnés ou séparés issus de l'Union européenne trouvés dans des États membres de l'UE autres que leur pays d'origine.

(#) Le besoin d'un cadre européen d'une procédure de retour harmonisée destinée aux enfants de l'Union européenne vient étayer les responsabilités auxquelles se sont engagés les États membres dans la directive sur la liberté de mouvement. La coopération internationale avec les pays d'origine à toutes les étapes du processus de retour est un prérequis pour accomplir un retour viable et trouver des solutions durables pour les enfants de l'Union européenne.

(#Subsidiarité & proportionnalité) Étant donné que l'objectif de cette directive, à savoir établir des procédures communes régissant la prise de décisions au sujet de questions liées au retour ou au maintien d'enfants non accompagnés ou séparés détenant la citoyenneté d'un État membre de l'UE et trouvés dans un autre État membre que le leur, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres mais que d'un autre côté, il est en mesure, en raison de ses dimensions et de ses effets, d'être mieux accompli au niveau de l'Union, l'Union européenne peut arrêter des mesures, conformément au principe de subsidiarité tel qu'énoncé à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité, tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour réaliser cet objectif.

(#Non Discrimination) Les États membres doivent appliquer cette directive sans discrimination basée sur le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique ou sociale, les caractéristiques génétiques, le langage, la religion ou les croyances, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la propriété, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES**Article XX :
Champ d'application**

(# Relations avec d'autres actes de l'Union) Cette directive s'applique sans préjudice des règles énoncées dans d'autres instruments juridiques de l'Union européenne relatifs aux aspects civils de la responsabilité parentale dans le cadre de questions matrimoniales, en particulier le **Règlement (CE) No 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) no 1347/2000**

(# Droit international pertinent) Cette directive complète les actions prévues par la Convention de la Haye du 25 octobre 1980 relative aux aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et par la Convention de la Haye¹¹¹. Cette directive doit également compléter les actions prévues par la Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.

(#) Cette directive sera interprétée à la lumière de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. L'interprétation donnée à son contenu par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies devrait se voir attribuer un poids interprétatif, en particulier, l'observation générale numéro 6 relative au traitement des mineurs non accompagnés en dehors de leur pays d'origine¹¹².

(#) Cette directive sera interprétée et appliquée d'une manière conforme à la déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants¹¹³ telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 2 décembre 1986.

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE

1. La présente directive s'applique aux questions relatives aux mesures nationales et transnationales ainsi qu'aux processus qui doivent être mis en œuvre afin de protéger les enfants migrants de l'UE trouvés dans un autre État membre que le leur.

2. Les questions mentionnées dans le paragraphe 1 traiteront, en particulier, de :

(a) l'instauration d'une procédure officielle de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant

(b) décisions concernant le droit de résidence et l'octroi d'un titre de séjour ou le retour de l'enfant dans son pays d'origine

(c) la représentation légale et la tutelle, sans préjudice contre les droits juridiques rattachés à l'autorité parentale

(d) garanties procédurales et contrôle juridictionnel dans les questions relevant de la protection transnationale de l'enfant

(e) la coopération entre tous les États membres de l'UE dans les questions relevant de la protection transnationale des enfants migrants de l'UE comme défini dans l'article 2 de la présente directive.

(f) échange d'informations entre tous les États membres de l'UE dans le but de suivre la situation individuelle des enfants migrants de l'UE comme défini dans l'article II de la présente directive.

2. La présente directive est sans préjudice des règlements instaurés dans le **Règlement (CE) No 2201/2003 du Conseil du 27 Novembre 2003 et par conséquent, ne s'applique pas aux questions relevant des enlèvements internationaux d'enfants ou à la détermination de la responsabilité parentale suite à des litiges matrimoniaux.**

111 Conférence de la Haye de droit privé international, Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, le 25 octobre 1980, La Haye XXVIII

112 Assemblée générale des Nations unies, **Projet de déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et international** le 13 décembre 1984, A/RES/39/89 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f00228.html> [consulté le 1er octobre 2012]

113 Assemblée générale des Nations unies, **Projet de déclaration sur les principes sociaux et juridiques applicables à la protection et au bien-être des enfants, envisagés surtout sous l'angle des pratiques en matière d'adoption et de placement familial sur les plans national et internationale** le 13 décembre 1984, A/RES/39/89

Article XX

Définitions

En vue de la finalité de la présente directive,

1. Le terme «enfant migrant de l'UE» couvrira :

a) toute personne physique âgée de moins de dix-huit ans, titulaire de la nationalité d'un État membre de l'UE et étant trouvée dans un autre État membre, dans une situation de vulnérabilité et sans être accompagnée par le titulaire de l'autorité parentale ou par une personne exerçant d'autres formes ou droits de garde.

b) toute personne physique originaire d'un pays tiers et âgée de moins de dix-huit ans, titulaire d'un permis de séjour valide dans un État membre de l'UE et étant trouvée dans un autre État membre de l'UE dans une situation de vulnérabilité et sans être accompagnée par le titulaire de l'autorité parentale ou par une personne exerçant d'autres formes ou droits de garde.

2. Le terme «autorité parentale» couvre tous les droits et devoirs relatifs à la personne ou la propriété d'un enfant qui sont octroyés à une personne physique ou morale par jugement, par effet de la loi ou par un accord revêtu d'un effet légal. Le terme susmentionné comprendra les droits de garde et de visite.

3. Le terme «détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant» couvre la décision ayant un impact à long terme sur la vie de l'enfant, telle qu'une décision de retour dans le pays d'origine ou une décision favorable à l'intégration de l'enfant dans le pays hôte.

4. Le terme «mesure de protection» couvre toutes les mesures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, civiles ou pénales, celles visant à protéger l'enfant d'abus, de négligence ou d'une situation d'exploitation ou d'un autre type de vulnérabilité comme prévu par le droit national.

5. Le terme «État membre hôte» couvre tous les pays dans lesquels est trouvé un enfant migrant de l'UE titulaire de la nationalité d'un autre pays.

6. Le terme «État(s) membre(s) d'origine» couvre l'État membre dont l'enfant migrant de l'UE possède la nationalité ou l'État membre ou l'enfant migrant y a établi sa résidence habituelle.

7. Le terme «résidence habituelle» couvre l'État membre dans lequel l'enfant possède une résidence légale.

Article 3

Dispositions plus favorables

La présente directive s'appliquera sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de conserver des dispositions qui sont plus favorables aux personnes auxquelles elles s'appliquent, tant que de telles dispositions sont compatibles avec la présente directive.

Article 4

L'intérêt supérieur de l'enfant, vie de famille et état de santé

Lors de l'application de la présente directive, les États membres tiendront dûment compte de :

(a) l'intérêt supérieur de l'enfant;

(b) la vie de famille et les relations personnelles;

(c) l'état de santé de l'enfant concerné.

CHAPITRE II

LA COOPÉRATION ENTRE ÉTATS MEMBRES

Article 5

Autorité responsable

1. Chaque État membre désignera, aux fins de la présente directive, une autorité centrale qui sera désignée responsable de toute la coordination au niveau transnational dans le but de coordonner les mesures de protection et de gérer le flux migratoire d'enfants d'un État membre de l'UE à l'autre.

2. L'autorité responsable désignée devra être exclusivement responsable du partage transnational des informations décrit dans l'Article XX.

3. L'autorité responsable assurera, entre les agences au niveau national, la coordination nécessaire pour atteindre les objectifs définis dans la présente directive.

Article XX
Échange d'informations

1. Suite à la demande adressée par l'autorité responsable d'un État membre à l'État membre d'origine de l'enfant, ce dernier mènera l'enquête sociale et la restituera à l'autorité l'ayant demandé aussi rapidement que possible et dans un délai n'excédant pas 20 jours ouvrables à partir de la réception de la demande.
2. Les informations présentées dans l'enquête sociale seront fournies conformément au modèle proposé dans l'Annexe XX.
3. L'autorité responsable assurera la stricte application des politiques nationales et européennes de protection des données.
4. Les États membres offriront une orientation et des formations pour les professionnels mandatés pour conduire les enquêtes sociales, incluant également des formations sur les évaluations de risques et de sécurité

Article XX
Détermination d'identité

Au cas où les États membres constatent que l'identité de l'enfant est dissimulée ou suspecte, les États membres feront tous les efforts possibles pour établir la véritable identité de l'enfant avant de laisser l'enfant sans la surveillance d'un titulaire de l'autorité parentale ou du tuteur ou de l'entité responsable ainsi que prévu par la loi du pays concerné.

CHAPITRE III

MESURES DE PROTECTION ET SOLUTIONS DURABLES

Article XX
La prise de décision dans l'État membre d'accueil

Les autorités nationales procéderont soit à une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de prendre des mesures provisoires de protection soit à une détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de trouver une solution durable pour un enfant migrant de l'UE.

Article XX
Mesures de protection provisoires

1. Dans le cas où les autorités d'un État membre identifient un enfant migrant de l'UE, elles prendront, en temps et lieu, toutes mesures de protection provisoires, qu'elles soient administratives ou judiciaires, en matière civile ou pénale, jugées nécessaires pour assurer la sécurité et le bien être immédiats de l'enfant.
2. Les mesures mentionnées dans le paragraphe 1 comprennent, au minimum, l'octroi d'un hébergement sûr et adéquat, une assistance médicale ainsi que la protection physique si besoin est.
3. Les États membres doivent encourager l'adoption de mesures promouvant des placements en milieu familial plutôt que des placements institutionnels pour toute circonstance où cela est approprié.

Article XX
Solutions durables

1. Une autorité indépendante procédera à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de prendre toute décision ayant un impact à long terme sur la vie de l'enfant. Ceci inclut, au minimum, une décision de procéder au retour de l'enfant dans son pays d'origine ou une décision d'intégrer l'enfant dans le pays d'accueil.
2. Une détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant sera entreprise après une évaluation multidisciplinaire de la situation de l'enfant et la décision sera fondée sur des éléments objectifs, reflétés dans l'enquête sociale mentionnée dans l'article XX ainsi que dans des évaluations individuelles de l'enfant, réalisées par les services de protection de l'enfant de l'État membre d'accueil.

Article XX
Intégration locale

1. Les États membres doivent prévoir la possibilité d'accorder un droit de séjour à un enfant migrant de l'UE.
2. En cas de décision favorable à l'intégration locale, telle que mentionnée dans l'Article XX(X), les États membres s'efforceront d'encourager l'intégration de l'enfant au moyen d'un ensemble complet de mesures comprenant, au minimum, l'accès complet à la sécurité sociale et aux prestations

sociales, à l'enseignement, à la formation professionnelle, aux soins de santé ainsi qu'à un logement adéquat.

3. Une fois qu'une décision d'intégration locale a été prise, l'État membre d'accueil doit élaborer un projet de vie en collaboration avec le mineur concerné quand l'âge et la maturité de l'enfant permettent sa participation.

Article XX **Procédure de retour :**

1. L'autorité centrale mentionnée dans l'article XX sera responsable d'assurer un retour de l'enfant dans la sécurité et la dignité vers son État membre d'origine.

2. Une fois la décision de retour prise, les autorités centrales de l'État membre d'origine ainsi que celles de l'État membre d'accueil prendront les mesures opérationnelles nécessaires au retour de l'enfant dès réception par l'État membre d'origine du formulaire de retour fourni dans l'Annexe XX.

3. Une décision ordonnant le retour ne sera exécutoire qu'après expiration, conformément à la loi nationale, de la période prévue pour exercer un recours en justice et après l'élaboration d'un projet de vie pour le mineur concerné.

Article XX **Représentation et tutelle**

1. Les enfants migrants de l'UE dépourvus de la surveillance d'un représentant se verront désigner, aussi rapidement que possible, un tuteur indépendant et adéquatement formé au plus tard 24 heures après leur identification.

2. Le rôle du tuteur consistera à préserver l'intérêt supérieur de l'enfant tout au long de la procédure décisionnelle et il doit être associé à toute mesure de protection provisoire ou aux processus de détermination de l'intérêt supérieur qui seront engagés.

Article XX **Recours en justice**

1. L'enfant migrant de l'UE concerné ou son représentant légal ou son tuteur disposeront d'une voie de recours en justice pour faire appel contre ou demander la révision des décisions prises à la suite de la détermination de l'intérêt supérieur, comme mentionné dans l'article XX, devant une autorité judiciaire

ou administrative compétente ou une instance compétente, composée de membres impartiaux et qui jouissent de garanties d'indépendance.

2. L'autorité ou le collège mentionnés dans le paragraphe 1 auront le pouvoir de réviser les décisions après la détermination de l'intérêt supérieur, comme mentionné dans l'Article XX, y compris la possibilité de suspendre, temporairement, leur exécution, à moins qu'une suspension temporaire soit déjà prévue par la loi nationale.

3. Le représentant légal de l'enfant concerné ou son tuteur auront la possibilité d'obtenir un conseil juridique, une représentation et, en cas de nécessité, une assistance linguistique.

4. Les États membres s'assureront que l'assistance juridique nécessaire et/ou la représentation sont accordées à la demande de l'intéressé gratuitement conformément à la législation ou la réglementation nationale relative à l'aide juridique.

Article XX **Les points de vue de l'enfant**

Les États membres prendront dûment en compte les points de vue de l'enfant, selon son âge et sa maturité. Une décision prise sans consultation préalable avec un enfant capable d'exprimer ses points de vue sera considérée comme nulle et non avenue.

DISPOSITIONS FINALES

Article XX Rapports

La Commission adressera un rapport tous les deux ans au Parlement européen et au Conseil au sujet de l'application de la présente directive dans les États membres et, si nécessaire, proposera des amendements. La Commission adressera son premier rapport en MM/YYYY et mettra l'accent à cette occasion, en particulier, sur l'application de l'Article XX dans les États membres. En relation avec les Articles XX et XX (relatifs à l'intégration locale et au retour) la Commission procèdera à une évaluation, en particulier, de l'impact financier et administratif supplémentaire dans les États membres.

Article XX Transposition

1. Les États membres adopteront les lois, réglementations et dispositions administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive le DD/MM/YYYY. Ils communiqueront immédiatement à la Commission le texte des mesures susmentionnées. Lorsque les États membres adopteront ces mesures, ils y incluront une référence à la présente directive ou ils les feront accompagner d'une telle référence à l'occasion de leur publication officielle. Les États membres détermineront le mode d'énonciation d'une telle référence.

2. Les États membres communiqueront à la Commission le texte des principales dispositions de la loi nationale qu'ils auront adoptée dans le domaine couvert par la présente directive.

Article XX Entrée en vigueur

La présente directive entrera en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication dans le Journal Officiel de l'Union européenne.

ANNEXE 3

„REVENI“

Suivi transnational des procédures de retour pour les enfants roumains et bulgares

Synthèse du projet

Le projet REVENI a été conçu conjointement par 4 ONG, dans 5 pays différents afin d'améliorer le niveau de protection et les décisions prises pour les mineurs européens victimes d'exploitation et/ou de la traite, ou risquant de l'être, en Europe. Les quatre partenaires sont l'Alliance pour les enfants et les jeunes en Bulgarie, ARSIS en Grèce, Hors La Rue en France et Terre des hommes en Roumanie et en Hongrie.

Les partenaires vont promouvoir les échanges professionnels, suivre les procédures de retour, effectuer des recherches, mener des activités de sensibilisation, recueillir et diffuser les meilleures pratiques dans les pays d'origine et de destination, dans tous les pays où ils interviendront et au-delà.

Un suivi de la procédure de retour des mineurs européens non accompagnés des pays de destination vers les pays d'origine sera entrepris tout au long des 18 mois de mise en œuvre du projet afin d'identifier les lacunes dans les procédures de retour des mineurs roumains et bulgares non accompagnés et de promouvoir des alternatives, en accord avec la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Une recherche internationale publiée à la fin du projet analysera les données recueillies à travers le processus de suivi et fournira un aperçu approfondi des lacunes et des bonnes pratiques dans les procédures de retour tout en interprétant la conformité de celles-ci avec la législation nationale ainsi que celle des accords bilatéraux avec les instruments internationaux et le droit de l'UE. L'analyse sera effectuée à travers le prisme de la directive de l'UE relative aux droits des citoyens de l'UE de se déplacer et de résider librement sur le territoire des États membre et de la décision-cadre relative à la lutte contre la traite en cours de remplacement par une directive du Parlement européen et du Conseil de l'Europe.

Ainsi, la prise de conscience par les autorités nationales et toutes les autres parties prenantes des lacunes et des bonnes pratiques relatives à la procédure de retour sera accrue, permettant une meilleure planification et une meilleure gestion des cas de mineurs de l'UE non accompagnés à risque d'exploitation et /ou de traite, tels qu'identifiés par les partenaires du projet.

Le projet encouragera également le partage de l'expérience au niveau transnational avec les professionnels de la protection de l'enfance et les autorités judiciaires par le biais de rencontres avec leurs homologues des pays d'origine/de destination lors d'événements multidisciplinaires. Ce renforcement des liens entre ces professionnels - qui sera facilité tout au long du projet - assurera que, pendant l'échange transnational d'informations, des autorités judiciaires et des professionnels de la protection de l'enfance de pays différents coopèrent activement pour trouver des solutions durables dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

La collaboration entre les parties prenantes dans les pays d'origine et de destination sera améliorée et une rencontre consacrée au partage de l'expérience tirera les enseignements de ces 18 mois de coopération facilitée. Un document de travail sur une procédure de collaboration normalisée sera élaboré et promu à cette occasion.

La diffusion des résultats du projet et de l'étude, ainsi qu'une conférence finale seront organisées afin de promouvoir et de contribuer à l'harmonisation des réponses nationales et européennes à la protection des mineurs de l'UE non accompagnés à risque d'exploitation et/ou de traite, à travers les bonnes pratiques et méthodes de collaboration identifiées.

La connaissance des décideurs européens des bonnes pratiques et des lacunes dans la protection des mineurs de l'UE non accompagnés sera, ainsi, accrue tandis qu'une déclaration conjointe ayant obtenu l'adhésion des participants sera rendue publique.



ARSIS, ASSOCIATION FOR THE SOCIAL SUPPORT OF YOUTH



ASSOCIATION LOI 1901
SOUTIEN AUX MINEURS ÉTRANGERS EN DIFFICULTÉ



Terre des hommes

tdh.ch