

Renforcer les droits de l'enfant dans les procédures administratives et judiciaires liées à la migration :

Mise en œuvre des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants

Tous les États membres de l'UE ont ratifié la convention internationale relative aux droits de l'enfant et sont donc tenus de la mettre en œuvre. Chaque année, **dans toute l'UE, des centaines de milliers d'enfants victimes de la migration¹ voient leurs droits fondamentaux bafoués.**

L'exercice de leurs droits fondamentaux repose généralement sur de multiples procédures administratives et de justice administrative. Cependant, ces différentes

procédures liées à la migration ne sont, dans la plupart des cas, pas adaptées aux enfants, même si elles les concernent directement. **Le fait que ces procédures liées à la migration ne soient pas adaptées aux enfants** (par exemple, demande de protection internationale, regroupement familial, évaluation de l'âge, etc.) **constitue un obstacle majeur à l'exercice de leurs droits.**

« La justice devrait être l'amie des enfants. Elle ne devrait pas marcher devant eux car ils ne pourraient pas la suivre. Elle ne devrait pas marcher derrière les enfants, car ils ne devraient pas avoir à assumer la responsabilité de diriger. Elle devrait simplement marcher à leurs côtés et être leur amie ».

Maud de Boer-Buquicchio,
Secrétaire générale adjointe du Conseil

Adoptées en 2010, **les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants** énoncent à la fois des principes généraux et des règles spécifiques qui sont essentiels pour garantir que les droits des enfants sont respectés dans toutes les procédures les concernant.

L'UE dispose de compétences importantes dans ce domaine, principalement en raison des articles 77 à 80 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). En conséquence, plusieurs normes européennes réglementent directement ces procédures, notamment : la directive « qualification » (directive 2011/95/UE), la directive « procédures d'asile » (directive 2013/32/UE), la directive « conditions d'accueil » (directive 2013/33/UE), le règlement Dublin III (règlement n° 604/2013), le règlement EURODAC (règlement n° 603/2013), qui constituent le régime d'asile européen commun, la directive « retour » (directive 2008/115/CE), l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016, etc. Plusieurs de ces instruments juridiques européens font actuellement l'objet d'un processus de réforme, et le présent document vise à **fournir des orientations afin que les procédures tiennent toujours compte des droits de l'enfant** et les protègent au maximum.

- Chaque fois qu'elles concernent des enfants, qu'ils soient accompagnés ou non, les procédures administratives et de justice administrative liées à la migration devraient être adaptées aux enfants.

¹ En 2018, 197 725 enfants, qu'ils soient dans des familles ou non accompagnés, étaient concernés par une procédure d'asile dans l'UE (ce qui ne représente qu'une partie des enfants en situation de migration). Source : Tableau « Demandeurs d'asile et primo-demandeurs d'asile par nationalité, âge et sexe Données annuelles agrégées (arrondies) », mis à jour le 11/02/2020.



10 conclusions clés sur les procédures liées aux migrations dans l'UE

Les résultats présentés ici sont principalement basés sur la recherche effectuée dans le cadre du projet *CFJ in action* ² sur la mise en œuvre des lignes directrices dans les procédures liées à la migration en Italie, en Grèce, en Belgique, en Espagne, aux Pays-Bas et en France. Une attention particulière a été accordée aux mineurs étrangers non accompagnés, à l'exception de la Belgique, où la recherche se concentre spécifiquement sur les enfants accompagnés de leurs parents.

En général, nous constatons que les lignes directrices ne sont que partiellement mises en œuvre, et nous détaillons ici dix constatations clés :

1. Les enfants sont généralement soit **insuffisamment informés**, en particulier sur leurs droits, **soit informés d'une manière qui n'est pas suffisamment adaptée et ne leur permet pas de comprendre réellement** les informations et leurs conséquences. Ils ne sont pas correctement informés ni au début de la procédure ni aux différentes étapes, alors que l'information et la compréhension de cette information par les enfants sont cruciales pour l'exercice de leurs droits.
2. Les enfants **n'ont pas suffisamment de possibilités d'être entendus** dans la procédure. L'étude met en évidence deux éléments principaux : très souvent, les enfants n'ont pas la possibilité de participer ou, lorsqu'ils sont entendus, une procédure mal adaptée peut avoir des conséquences négatives sur les enfants. En effet, bien souvent, les opinions des enfants ne sont pas librement partagées mais leur opinion est plutôt conditionnée par des facteurs environnementaux (tels qu'un cadre inadéquat, des barrières linguistiques, la peur de ne pas dire ce que les professionnels ou les autorités veulent entendre, etc.). De plus, lorsqu'ils sont entendus, **leurs opinions ne sont souvent pas dûment prises en considération**. Le véritable défi consiste à garantir une participation constructive.
3. Les enfants n'ont pas **suffisamment accès à l'aide juridique**. En général, l'aide juridique n'est pas prévue au premier niveau de la procédure, mais déjà à ce stade, des décisions décisives pour l'enfant peuvent être prises. Par exemple en Grèce, *« la loi ne prévoit pas d'aide juridique gratuite financée par l'État au premier niveau de la procédure (audience). Cela signifie que les enfants qui ne sont pas soutenus par une ONG ne sont pas légalement représentés. »*³. La plupart des enfants qui sont impliqués dans une procédure avec leur famille ne bénéficient d'aucune assistance juridique directe.
4. Qu'elles soient rendues par une administration ou un tribunal, les décisions sont rarement accompagnées d'une **évaluation de l'intérêt supérieur de** l'enfant ou des enfants concernés et **ne contiennent donc généralement pas de motifs indiquant comment** leur intérêt supérieur est pris en compte à titre principal.
5. **Les enfants accompagnés sont invisibles** : lorsqu'une procédure implique un enfant ou des enfants ayant au moins un parent, les enfants sont souvent mal informés, ne participent pas directement et leur intérêt supérieur n'est pas pris en compte. *« Il arrive*

² Projet CFJ In Action coordonné par DEI-Belgique, financé par le programme Erasmus+ de la Commission européenne et se déroulant d'octobre 2018 à septembre 2020.

³ Extrait du rapport national de recherche grec développé par DCI-Grèce dans le cadre du projet « CFJ In Action ».

souvent que les enfants accompagnés, s'ils n'ont pas demandé l'asile en leur nom propre, ne se voient accorder que peu d'attention⁴ ». Juge, Belgique

6. La **durée de la procédure est souvent insuffisante**. Elles sont souvent beaucoup trop longues et peuvent durer plusieurs années, ce qui est incompatible avec l'efficacité et le respect des droits de l'enfant. D'autre part, il est prouvé que les procédures expéditives peuvent également être préjudiciables, notamment en entravant l'accessibilité des recours ou l'information et la participation de l'enfant.
7. **La formation**, tant initiale que continue, des professionnels directement impliqués dans les procédures liées aux migrations est encore insuffisante dans la plupart des pays de l'UE. Les professionnels (avocats, juges, tuteurs, fonctionnaires administratifs, etc.) que nous avons pu interroger témoignent de ces lacunes en matière de formation et beaucoup d'entre eux expriment le souhait d'être mieux formés dans le domaine des droits de l'enfant (notamment en matière de communication avec un enfant ou d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant).
8. Dans le contexte de la migration, les enfants sont trop **souvent privés d'un logement approprié pendant la procédure**. Sur cette question, la situation est très différente d'un pays étudié à l'autre. Dans les pires situations (qui restent fréquentes), on observe que les enfants sont soit sans abri, soit maintenus en détention, soit hébergés dans des hôtels sans recevoir aucun soutien. Dans les autres pays, la situation est meilleure et les enfants ont plus facilement accès à un logement. Le manque de logement approprié constitue un obstacle majeur à l'exercice de leurs droits pendant la procédure (droit à l'information, à l'assistance juridique) et à côté (santé, liberté, éducation, etc.).
9. Dans toute l'UE, **les procédures d'évaluation de l'âge restent** principalement basées sur des examens médicaux qui ne sont ni fiables ni conformes aux principes d'une justice adaptée aux enfants⁵. En outre, dans de nombreux pays de l'UE, on recourt trop souvent à ces procédures qui sont utilisées alors même que l'enfant possède des documents d'identité authentiques et légitimes.
10. Dans toute l'Union, des centaines d'enfants, seuls ou avec leur famille, sont **détenus** chaque année pour **des raisons liées à la migration**, alors qu'il est largement établi au niveau international que la privation de liberté a de graves conséquences pour les enfants, en particulier pour leur intégrité physique et psychologique, et constitue donc une violation grave de leurs droits fondamentaux⁶.

⁴ Extrait du rapport national de recherche belge développé par DEI-Belgique dans le cadre du projet « CFJ In Action ».

⁵ Voir par exemple Comité des droits de l'enfant, 27 septembre 2018, Perspectives adoptées par le Comité en vertu du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant une procédure de communications, au sujet de la communication n° 11/2017

⁶ La détention d'enfants dans le monde entier pour des raisons liées à la migration et son illégalité au regard du droit international est particulièrement documentée dans le rapport final de l'étude mondiale des Nations unies sur les enfants privés de liberté publié en décembre 2019

Child-friendly justice in migration proceedings



« Elle [la justice adaptée aux enfants] traite les enfants avec dignité, respect, attention et équité. Elle est accessible, compréhensible et fiable ». »

Maud de Boer-Buquicchio,
Secrétaire générale adjointe du Conseil de
l'Europe de 2002 à 2012

Mise en œuvre des lignes directrices du CFJ dans les procédures liées aux migrations : orientation pour les plans d'action

Les compétences de l'Union européenne dans le domaine des procédures liées aux migrations sont importantes et nombreuses. Dans cette optique, et en réponse aux principales conclusions susmentionnées des recherches et de l'expérience des partenaires du projet ainsi qu'à une approche fondée sur les droits fondamentaux de l'enfant, nous présentons une série de recommandations pour les actions à mener au niveau de l'UE.

192 États à travers le monde, dont les 27 États membres de l'Union européenne, ont ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). **L'Union doit également signer et ratifier la CIDE afin de garantir son engagement en faveur des droits de l'enfant et leur respect dans toutes les législations et politiques qu'elle adopte.**⁷.

Afin de renforcer la mise en œuvre de la convention, les États membres de l'UE qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier dès que possible le troisième protocole à la convention, qui a déjà démontré son utilité pour protéger les droits des enfants dans le contexte de la migration.⁸.

En outre, toute la **législation européenne** qui régit les procédures liées aux migrations ou qui a une incidence indirecte sur celles-ci doit **être conforme aux** lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Afin de promouvoir leur application réelle et concrète, **des outils de mise en œuvre doivent être développés et les moyens nécessaires doivent être alloués.**

- Le **transfert** de l'examen d'une demande de protection internationale concernant un enfant **d'un État membre à un autre ne devrait être possible que s'il est motivé par l'intérêt supérieur de l'enfant.**
- Les tuteurs de mineurs non accompagnés ont un rôle essentiel à jouer pour garantir le respect des droits de l'enfant tout au long de la procédure. Un tuteur doit être désigné pour tout mineur non accompagné (même en cas de doute sur l'âge). Il est donc essentiel de s'assurer qu'il existe un nombre suffisant de **tuteurs dûment formés, qu'ils sont indépendants des autorités décisionnelles et qu'ils disposent des moyens nécessaires pour accompagner le mineur.**
- Garantir la présence d'un interprète chaque fois que cela est nécessaire (veiller à ce que les enfants ne deviennent pas de facto des interprètes pour leurs parents par manque d'interprètes) et généraliser la présence de médiateurs culturels. À cette fin, il est nécessaire de **recruter et de former ces professionnels en nombre suffisant et, à chaque étape de toute procédure, leur présence doit être garantie.**
- Garantir l'accès à l'aide juridique implique que la loi stipule que **tous les enfants impliqués dans des procédures liées à la migration peuvent avoir accès à une aide juridique gratuite dès le début de la procédure** (en ayant accès à un avocat ou à un conseiller juridique qualifié)

⁷ L'UE a déjà ratifié un tel traité sur les droits de l'homme : la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, le 5 janvier 2011. Plus d'informations dans le communiqué de presse de la Commission : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_4

⁸ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant une procédure de communications, adopté le 19 décembre 2011, entré en vigueur le 14 avril 2014

et dûment formé). En outre, il est très utile **d'intégrer la présence de conseillers juridiques dans les établissements d'hébergement.**

- La durée des procédures doit être appropriée et, à cette fin, la **législation doit prévoir des délais raisonnables** (délais courts respectant l'exercice des droits de l'enfant, les procédures d'urgence ne sont pas nécessairement appropriées) lorsque la procédure concerne un ou plusieurs enfants. À cet égard, il est également nécessaire qu'il y ait un **nombre suffisant de personnel dans les administrations et les tribunaux.**
- **Inclure dans toute procédure liée à la migration impliquant un ou des enfants, l'évaluation de l'intérêt supérieur** de l'enfant ou des enfants concernés selon une méthodologie holistique et contrôlée par des professionnels qualifiés.
- **Toutes les décisions** dans les procédures liées à la migration concernant un ou plusieurs enfants **doivent être dûment motivées, en tenant compte en premier lieu de leur intérêt supérieur, faute de quoi elles sont nulles et non avenues.**
- Garantir à tous les enfants, accompagnés ou non de leur famille, le **droit à un logement adéquat** et garantir l'efficacité de ce droit en **allouant les moyens nécessaires au logement.**
- **Interdire, dans tous les cas, la détention d'enfants** (seuls ou accompagnés) pour des raisons liées à la migration. À cette fin, les articles 8 de la directive sur les conditions d'accueil, 26 de la directive sur les procédures d'asile et 17 de la directive sur le retour, devraient être modifiés pour inclure « Les États membres ne peuvent jamais emprisonner un enfant, qu'il soit seul ou avec sa famille. Cette interdiction de détention ne doit pas justifier la séparation des familles ».
- **Inclure dans la législation le droit des enfants à être informés dans** une langue qu'ils peuvent comprendre, claire et adaptée à leur niveau de maturité et à leur situation particulière, sur, entre autres : leurs droits, les étapes, les acteurs et les délais de la procédure, les conséquences possibles de chaque étape de la procédure, et le soutien dont ils peuvent bénéficier. En particulier, ce droit pourrait être inclus dans la directive relative aux procédures d'asile.
- **Soutenir la formation initiale et continue obligatoire de tous les professionnels concernés** (avocats, tuteurs, juges, fonctionnaires administratifs, etc.) pour leur permettre de mettre en œuvre les exigences d'une justice adaptée aux enfants. Cette formation devrait donc inclure des contenus liés aux droits de l'enfant, à l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, aux méthodes de communication et à un langage adapté aux enfants. À cette fin, certains éléments de la formation du personnel de la justice civile et pénale ou du personnel administratif déjà existants et concernant les droits de l'enfant peuvent être intégrés ou adaptés.
- **Élaborer des documents d'information adaptés aux enfants**, c'est-à-dire des documents qui ont été élaborés et testés par des enfants.
- Veiller à ce que la loi reconnaisse **la participation des enfants** aux activités liées à la migration **comme un droit fondamental.** La loi devrait également reconnaître que **la participation des enfants ne devrait jamais être considérée comme une obligation.** Les enfants peuvent refuser de participer et cela ne doit pas influencer négativement l'analyse et le résultat de leur demande, même si l'enfant est un mineur non accompagné.

- Garantir à **chaque enfant qui souhaite participer une préparation adéquate** avec un conseiller juridique et/ou son avocat (et avec un soutien médical et psychologique lorsque nécessaire) et garantir la présence de l'avocat de l'enfant et une personne de confiance ou le tuteur à chaque audience à laquelle il ou elle participe. À cette fin, les actions concrètes à entreprendre sont : **intégrer la présence de conseillers juridiques dans les centres d'accueil et d'hébergement, renforcer la disponibilité et l'accessibilité de l'aide juridique pour ces enfants et faciliter l'accès aux soins de santé.**
- Veiller à ce que la participation de chaque enfant soit significative, respectueuse de ses droits et surtout de son intégrité physique et psychologique. À cette fin, des mesures doivent être adoptées pour **adapter l'environnement, la durée et le déroulement** (y compris les pauses), ainsi **que le contenu** (par exemple le contenu et la formulation des questions) des **audiences**.
- Sauvegarder les droits de l'enfant tout en respectant son droit fondamental à être entendu signifie adopter un cadre juridique qui prévoit que **les déclarations de l'enfant ne doivent jamais être utilisées comme motif de rejet de la demande de la famille en raison de contradictions entre les déclarations de l'enfant et celles de ses parents.**
- **Détermination de l'âge** : Légiférer pour assurer une **présomption de minorité** à toute personne qui se présente comme **mineur** et déterminer des procédures d'évaluation de l'âge qui soient conformes aux directives ; qui ne reposent pas sur des méthodes médicales dont la fiabilité est remise en question, mais sur un **modèle médico-social et pluridisciplinaire** et dans lequel le droit de faire appel des résultats est garanti.
- Une attention particulière doit être accordée à la mise en œuvre de l'article 39 de la CIDE tout au long de la procédure d'asile. En effet, ces procédures devraient « faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé ».

De plus amples informations et détails sur la mise en œuvre des lignes directrices et les actions qui devraient être mises en œuvre au niveau de l'UE et des États membres sont disponibles dans le document de recherche intitulé « Mise en œuvre des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants dans les procédures de migration - European Advocacy Research Paper » et accessible en ligne sur le [site web du Réseau Européen pour une justice adaptée aux enfants](#).

Ce document a été réalisé grâce aux recherches menées dans le cadre du projet « Child Friend Justice in Action » (CFJ-IA), financé par le programme Erasmus+ de la Commission européenne et coordonné par Defence for Children International - Belgique et Defence for Children International - World Service. Ce document de position a été produit par DCI-Belgique, DCI-Italie et DCI-Grèce.

Il a été soutenu par l'Initiative pour les enfants dans les migrations et cofinancé par le Programme européen pour l'intégration et la migration (EPIM) et la Fondation H&M.

Le contenu de ce document représente les points de vue des auteurs et relève de leur seule responsabilité.



Avec le soutien de :

*Initiative
for children in migration*

Cofinancé par :



H&M FOUNDATION



Erasmus+