

Initiative for children in migration

Le rôle du Parlement européen dans la promotion des droits des enfants en matière d'asile et de migration : accent sur le régime d'asile européen commun et les élections au Parlement européen

Mars 2019

Les décisions prises en matière de législation sur l'asile et la migration au niveau européen concernent les enfants de l'ensemble de l'Europe. Le Parlement européen (PE) est un co-législateur et est également impliqué dans le suivi de la mise en œuvre de la législation de l'UE et du financement connexe de l'UE pour la mise en œuvre de la politique et de la loi. Cela fait du Parlement européen un interlocuteur et une cible importants pour les ONG travaillant sur les droits des enfants en migration. En mai 2019, des élections au Parlement européen auront lieu, des députés nationaux étant élus à travers l'Europe. Ce document fournit des informations de base à la société civile travaillant sur les droits des enfants, la migration ou les deux, afin de soutenir leur positionnement, leur plaidoyer et leur travail de campagne dans la perspective des élections au Parlement européen. Il décrit :

- Pourquoi le Parlement européen est important ? (Le rôle général du PE)
- Quels sont les principaux problèmes rencontrés par les enfants, dans le cadre du régime d'asile européen commun (RAEC) ? (Aperçu des problèmes les plus importants liés aux droits de l'enfant)
- Que se passe-t-il dans la réforme en cours du RAEC ? (L'état d'avancement des négociations législatives sur la réforme du RAEC menées au cours des deux dernières années)
- Que peuvent faire les organisations de la société civile avant les élections européennes ?
- Quels sont les messages clés sur les enfants demandeurs d'asile et réfugiés pour les eurodéputés en quête d'élections ? (Plaidoyer potentiel et appels à la campagne sur les droits des enfants dans le RAEC)

I. Pourquoi le prochain Parlement européen compte pour les droits des enfants, l'asile et les migrations.

Le Parlement européen (PE), en tant que co-législateur, joue un rôle clé dans la formulation de la politique de l'UE en matière d'asile et de migration, y compris la réforme du régime d'asile européen commun (RAEC). (L'autre co-législateur est le Conseil de l'UE, composé de représentants des États membres de l'UE.) Le Parlement européen joue également un rôle clé dans la mise en œuvre de la politique de l'UE, grâce à ses pouvoirs budgétaires et de contrôle.

Le pouvoir législatif

Dans le contexte du pouvoir législatif du PE, il existe des cas dans lesquels les députés peuvent jouer un rôle important dans la formulation de la législation. Les propositions législatives préparées par la Commission européenne sont examinées par des comités spécifiques du Parlement européen. Le député nommé rapporteur (de la commission parlementaire à laquelle une proposition a été attribuée) joue un rôle fondamental en proposant des modifications à la proposition et en recherchant un consensus sur la position du Parlement sur la manière d'améliorer la proposition de son point de vue. Les rapporteurs fictifs (de chacun des autres groupes politiques) suivent la proposition au nom des différents groupes politiques. Ils évaluent, préparent et soutiennent également les amendements. Une fois que la position du PE est approuvée, elle est utilisée pour la

négociation avec le Conseil de l'UE (avec la participation de la Commission) afin de trouver des compromis et de convenir d'une version finale du texte législatif. Le Parlement européen a donc un rôle important à jouer dans le soutien et le renforcement de la protection et de la mise en œuvre des droits de tous les enfants, ce qui est parfois remis en cause par la position des États membres représentés au Conseil de l'UE.

En outre, les rapports d'initiative du Parlement lui permettent de soulever des problèmes pouvant aboutir ultérieurement à une proposition législative.

Le pouvoir budgétaire

Le rôle du PE en matière budgétaire a progressivement augmenté et le Parlement a désormais le même poids que le Conseil en ce qui concerne le budget de l'UE. Le PE a le pouvoir de surveiller différents instruments de financement et d'influencer leurs dépenses, par exemple l'augmentation du fonds Asile, migration et intégration (AMIF) dans le budget actuel de l'UE. De plus, le Parlement utilise souvent ses pouvoirs budgétaires pour influencer sur des décisions qui ne relèvent normalement pas de son mandat, par exemple, lorsqu'il joue un rôle politique moins important.

Pouvoirs de surveillance et de contrôle

Le Parlement européen dispose de pouvoirs de contrôle et de surveillance lui permettant d'exercer un contrôle sur d'autres institutions, de contrôler le bon usage du budget de l'UE et de garantir la mise en œuvre du droit de l'Union.

Globalement, le Parlement européen est souvent un allié essentiel pour que la société civile puisse définir, influencer et suivre la mise en œuvre de la législation et de la politique de l'UE en matière de droits des enfants migrants. Cela a été le cas lors du processus de révision du régime d'asile européen commun (RAEC) qui a été lancé en 2016, où le Parlement européen a toujours défendu une position plus fondée sur les droits que le Conseil européen.

En outre, l'engagement de placer les enfants réfugiés et migrants au sommet de l'agenda politique a été complété par les travaux de l'Intergroupe du Parlement européen sur les droits de l'enfant¹ (composé de députés de différents groupes politiques) qui représente le premier organe officiel du PE à intégrer les droits des enfants et à évaluer l'impact des travaux législatifs et non législatifs sur les enfants. Les membres de l'intergroupe œuvrent au sein des principales commissions du Parlement européen pour renforcer la protection des droits des enfants et garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en compte dans les actions internes et externes de l'UE.

À ce jour, plus de 100 membres du Parlement européen (MPE) se sont engagés à devenir des champions des droits de l'enfant au Parlement en signant le Manifeste sur les droits de l'enfant.² Bon nombre de ces députés ont rejoint l'Intergroupe Droits de l'enfant du Parlement européen. Il est important que le prochain Parlement continue à compter un nombre important de députés européens défenseurs des droits de l'enfant et chercher à rétablir l'Intergroupe Droits de l'enfant.

Pour cette raison, un groupe d'ONG a créé une campagne de coalition intitulée « Vote pour les enfants », qui vise à placer les questions relatives aux enfants au sommet de l'agenda du pays, en vue des élections de 2019 au Parlement européen. La campagne demande aux candidats au Parlement européen de devenir des champions des droits de l'enfant (#childrightschampion), de démontrer leur engagement en faveur des droits de l'enfant et de soutenir la création d'un nouvel intergroupe avant les élections.

II. Le régime d'asile européen commun et les enfants

¹ Pour plus de détails, visitez le site : <http://www.childrightsmanifesto.eu/childrens-rights-ep-intergroup/about-the-intergroup>

² Pour plus d'information, veuillez visiter le site <http://www.childrightsmanifesto.eu/>

La nécessité de garantir la protection des droits des enfants dans le cadre du RAEC est devenue encore plus importante, en raison de l'augmentation récente du nombre d'enfants arrivant en Europe, dont beaucoup ont besoin de la protection internationale. Selon le droit international et le droit de l'UE, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être un principe directeur à tous les stades des processus de migration et de protection internationale et les droits des enfants devraient être respectés dans l'ensemble. Une approche globale et coordonnée est nécessaire pour garantir que les enfants, seuls ou avec leur famille, et quel que soit leur statut migratoire, soient protégés tout au long de leur parcours migratoire et à leur arrivée dans le pays de destination. Trop d'enfants sont victimes des lacunes des systèmes de protection nationaux et transnationaux.

Le cadre législatif actuel du RAEC soulève un grand nombre de préoccupations et de violations des droits de l'enfant. Comme le souligne « Pleins feux sur l'UE » sur les garanties de procédure et sur les solutions durables à l'égard de l'UE, dans la section « Au cœur de la question », les procédures de l'UE devraient être adaptées aux besoins et aux droits des enfants.

La liste non exhaustive ci-dessous met en évidence les principaux défis qui nécessitent encore de puissants efforts de plaidoyer collectifs - tant au niveau européen que national - afin de fournir un cadre solide pour la protection des enfants, tant en droit qu'en pratique³ :

1. **Où la demande de protection internationale d'un enfant devrait-elle être entendue ? (la procédure de Dublin qui traite de la question de savoir quel État membre doit statuer sur la demande d'asile) :** le recours aux dispositions relatives à la famille du règlement de Dublin, qui permettent aux enfants d'un pays d'être réunis avec leur famille dans un autre pays et de faire entendre leurs demandes dans celui-ci, reste insuffisant. La procédure prévue par l'actuel règlement de Dublin est très longue et bureaucratique. L'interprétation restrictive et la mauvaise application des dispositions ont conduit à séparer les familles et parfois à tenter de les réunir par des moyens irréguliers. Les dispositions actuelles du règlement de Dublin ont également posé problème pour les enfants non accompagnés, qui courent parfois le risque d'être renvoyés d'un pays de l'UE vers un pays d'arrivée de l'UE pour faire entendre leur demande, sans une évaluation adéquate de la manière dont leur intérêt supérieur est affecté par un tel transfert. Des améliorations aux procédures de Dublin pour tous les enfants sont absolument nécessaires dans le cadre de la réforme du RAEC.
2. **Tutelle :** le rôle, les qualifications et la désignation de tuteurs pour les enfants non accompagnés varient considérablement dans l'UE, ce qui affecte la nature et la qualité de l'assistance et du soutien fournis aux enfants non accompagnés, notamment en ce qui concerne l'accès aux procédures de protection internationale et aux conditions d'accueil. L'absence d'obligations plus strictes en matière de tutelle constitue également un obstacle majeur au bon fonctionnement de la coopération transnationale, notamment en matière de recherche des familles, de disparitions, d'application des procédures de Dublin et de recherche de solutions durables.
3. **Évaluation de l'âge :** malgré les conseils du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) pour qu'une priorité claire soit accordée aux preuves documentaires et aux évaluations multidisciplinaires par des professionnels qualifiés, la majorité des pays européens continuent à se fier fortement aux évaluations médicales, telles que celles basées sur les rayons X, dont la fiabilité reste contestée, et ne garantissent ni le respect du principe du bénéfice du doute, ni celui des droits des enfants.⁴
4. **Évaluations des besoins spéciaux découlant de la vulnérabilité :** de meilleures procédures sont nécessaires, avec des transferts appropriés vers les services nécessaires.

3 CERE Droits des enfants réfugiés : aperçu des développements en 2017, disponible sur https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/05/AIDA_2017Update_Children.pdf

4 Ibid.

5. **Examen de la procédure de protection internationale** : dans de nombreux pays européens, il y a des retards dans la prise de décision, en raison de la longueur des procédures d'asile, y compris en ce qui concerne la nomination pour le premier entretien ainsi que le traitement des demandes.⁵ Ces retards semblent parfois être des politiques délibérées visant à retarder le traitement des demandes d'asile des enfants non accompagnés afin qu'ils « vieillissent » (c'est à dire qu'ils atteignent l'âge adulte pendant le processus).⁶ Le processus d'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de protection internationale présente également des lacunes.
6. **Détention**⁷ : le cadre juridique actuel permet déjà la détention d'enfants et conduit à un recours excessif à celle-ci, comme l'illustrent la tendance des pratiques nationales identifiées par la base de données en matière d'informations sur l'asile (AIDA).⁸ Cela s'explique par le pouvoir discrétionnaire conféré aux États membres par la directive actuelle sur les conditions d'accueil, ainsi que par l'interprétation contestable de ses dispositions.⁹ La détention d'enfants et de familles a augmenté en 2018 dans de nombreux pays européens.¹⁰ Certains pays, dont la Belgique, ont rétabli la détention des enfants et de leur famille après une décision en matière de retour. En outre, l'examen des demandes de protection internationale en détention a eu une incidence sur les droits procéduraux en ce qui concerne l'évaluation de l'âge des enfants non accompagnés, la durée et le réexamen du statut de protection internationale, la durée des procédures de protection internationale, les documents de voyage, les procédures accélérées et le recours accru à la détention ainsi que sa durée.¹¹
7. **Non-refoulement** : tous les pays ne s'abstiennent pas d'ordonner le renvoi selon Dublin des personnes vulnérables, y compris des enfants, vers la Hongrie, la Bulgarie et la Grèce, afin que leur demande y soit entendue, malgré des conditions d'accueil souvent totalement inadéquates.¹²
8. **Conditions de réception** (logement compris) : les obligations juridiques relatives au traitement des enfants en vertu du droit de l'UE et du droit international n'ont manifestement pas été respectées par plusieurs États membres, au point que bien des enfants non accompagnés et d'autres accompagnés de leur famille vivent régulièrement dans des situations de misère et de dénuement.
9. **Éducation** : dans plusieurs pays, des lacunes persistent dans les systèmes éducatifs, en particulier en raison d'un manque de financement ou d'investissement au niveau national par le biais d'un financement de l'UE du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration.

III. Le point sur la réforme du RAEC

L'augmentation du nombre d'arrivées de personnes demandant une protection en 2015-2016 a mis à nu les problèmes posés par le RAEC. Dans le but de combler les lacunes dans le fonctionnement du RAEC, la Commission européenne a présenté sept propositions législatives de réforme, en deux paquets, publiés en mai et juillet 2016.

⁵ AIDA, la durée des procédures d'asile en Europe, octobre 2016, disponible à l'adresse <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-DurationProcedures.pdf>

⁶ AIDA, le concept de vulnérabilité dans les procédures d'asile européennes, septembre 2017, disponible sur : <http://bit.ly/2f9gOmN>

⁷ AIDA, Frontières de liberté : asile et détention de facto en Europe, avril 2018 <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>

⁸ Site Web AIDA : <https://www.asylumineurope.org/>

⁹ Note de politique CERE, prendre des Libertés - Réforme de la législation sur la détention et l'asile, septembre 2018, disponible sur <https://www.ecre.org/policy-note-taking-liberties-detention-and-asylum-law-reform/>, p.3.

¹⁰ AIDA, la détention des demandeurs d'asile en Europe construite sur un terrain instable ? http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/print_pdf/aida-brief_detention-1.pdf

¹¹ AIDA, Frontières de liberté : asile et détention de facto en Europe <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/boundariesliberty.pdf>

¹² CERE, le système de Dublin au premier semestre 2018, données clés de certains pays européens http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_2018halfupdate_dublin.pdf, octobre 2018, disponible sur http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_2018halfupdate_dublin.pdf

Le Parlement européen a travaillé dur en tant que co-législateur pour adopter sa position sur tous les dossiers législatifs liés à la réforme du droit de l'UE en matière de protection internationale. Les points de vue politiques sur la migration et l'asile divergent au Parlement européen, mais le consensus auquel sont parvenus les rapports adoptés par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) sur les propositions relatives à l'asile renforce la protection des enfants demandeurs d'asile et réfugiés à toutes les étapes du processus de migration. En plus de soutenir les dispositions visant à protéger les enfants, le Parlement européen propose également des amendements à certaines propositions visant à renforcer la protection des droits de l'enfant. Bien que certaines préoccupations clés concernant les droits de l'enfant demeurent, le Parlement européen a clairement exercé une influence positive dans les négociations.

Les progrès dans les négociations au cours des deux dernières années ont été inégaux d'un dossier à l'autre. L'adoption éventuelle des différentes propositions reste incertaine. La situation est actuellement la suivante :

- Un accord conclu entre le Parlement européen et le Conseil européen sur trois des propositions (directive sur la qualification, directive sur les conditions d'accueil et cadre de réinstallation de l'Union) a récemment été remis en question par le Conseil européen, et l'adoption des propositions sans autre cycle de négociations semble désormais peu probable.
- Bien qu'un compromis ait été trouvé sur le projet de règlement de l'Agence européenne pour l'asile (AA), il attend l'approbation finale, car certaines parties du texte se rapportent à d'autres propositions législatives du paquet, et le processus s'est encore compliqué avec une proposition modifiée de la Commission européenne en septembre 2018.
- Le Conseil de l'Union européenne n'a pas encore adopté sa position de négociation sur la proposition de réforme du règlement relatif aux procédures de Dublin et d'asile, de sorte que les négociations sur ces dossiers entre le Parlement européen et le Conseil n'ont pas encore commencé.

Au cours de la même période, plusieurs autres propositions de réforme de la législation en matière d'immigration ont également été soumises au Parlement européen en tant que co-législateur, dont certaines ont été conclues et d'autres sont toujours en cours. Cela inclut :

- le règlement relatif aux gardes-frontières et aux garde-côtes européens (Frontex) (adopté en 2016 et nouvelle proposition publiée en 2018 et actuellement en discussion),
- le règlement établissant un document de voyage européen pour le retour (adopté),
- la proposition de refonte de la Directive Retour (publiée en 2018 et actuellement en discussion),
- la révision du Système d'information Schengen (adopté par le Conseil le 19 novembre 2018),
- le règlement relatif aux statistiques sur la migration et sur l'asile (publié en 2018 et actuellement en discussion).

Bien que ce mémoire se concentre sur la réforme du RAEC, ces réformes parallèles ont constitué une partie importante du contexte politique et pratique des négociations du RAEC, et la défense des droits de l'enfant dans le cadre de ces mesures devrait également être au cœur du travail de plaidoyer autour des élections au Parlement européen.

Si les propositions et les discussions sur le financement du FAMI se poursuivent, le PE devrait œuvrer à l'amélioration de ses dispositions afin de garantir le respect total des obligations découlant du droit international des droits de l'homme ainsi que de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier :

- amélioration du processus de Dublin pour les enfants ;
- améliorations du système et de la procédure de tutelle dans l'UE ;
- améliorations des processus liés à la détermination de l'âge, se référant à une procédure de détermination de l'âge holistique, multidisciplinaire et non invasive pour déterminer l'âge de l'enfant, uniquement en dernier recours et avec des garanties, notamment une présomption d'enfance pendant le processus et s'il y a le moindre doute sur l'issue, ainsi qu'un droit d'appel ;

- amélioration des processus d'identification, d'évaluation et de réponse aux besoins spécifiques ;
- amélioration des procédures visant à déterminer les besoins en matière de protection internationale, notamment en améliorant le processus d'examen du principe de l'intérêt supérieur ;
- interdire la détention d'enfants sans exception ;
- supprimer les sanctions procédurales et l'exclusion des conditions de réception pour traiter les mouvements secondaires ;
- mettre l'accent sur le droit légal et l'accès pratique à l'éducation accessible à tous les enfants, indépendamment de leur statut ;
- veiller à ce que la collecte, l'utilisation et la conservation des données relatives aux enfants répondent aux normes les plus strictes en matière de protection des données et de protection de l'enfance, notamment en interdisant le recours à la contrainte sur les enfants pour la collecte de données biométriques.

Dans l'ensemble, il semble maintenant improbable qu'une des propositions du RAEC soit adoptée pendant le mandat de ce Parlement.

IV. Plaidoyer pour les élections au Parlement Européen de mai 2019

A. Que peuvent faire les organisations de la société civile en prévision des élections au Parlement Européen de mai 2019 ?

Les organisations œuvrant pour la promotion des droits de l'enfant et souhaitant participer aux élections au Parlement européen pourraient envisager différentes options :

1. Rencontre avec des candidats eurodéputés, y compris les meilleurs candidats (Spitzenkandidaten).

Les réunions avec les candidats eurodéputés constituent un moyen efficace de communiquer leur soutien ou leurs préoccupations au sujet de la position de leur parti en matière de politique d'asile et de migration et de droits des enfants. Il est également clair que les électeurs s'attendent à ce qu'ils adoptent une position basée sur les droits, y compris sur la promotion des droits de tous les enfants en matière de migration. Plusieurs partis ont désigné des candidats principaux à la présidence de la Commission européenne, également connus sous le nom de Spitzenkandidaten. Cibler ces candidats au Parlement Européen peut être particulièrement utile.

2. Lancer des campagnes de sensibilisation pour mobiliser les électeurs.

Le moyen le plus prometteur d'empêcher un nouveau basculement à droite dans le prochain PE consiste à inciter les électeurs progressistes, y compris les sympathisants d'organisations œuvrant dans les domaines des droits de l'enfant, de l'asile et des migrations, à voter. Cela revêt une importance particulière dans les cas où les élections au PE ne coïncident pas avec les élections nationales ou dans lesquels les électeurs potentiels doivent s'inscrire pour participer aux élections.

B. Quels sont les appels de plaidoyer et de campagne potentiels avant les élections au Parlement Européen concernant les droits des enfants en matière de migration ?

À l'approche des élections au Parlement Européen, les organisations intéressées par des campagnes et des actions de plaidoyer pourraient demander aux candidats eurodéputés de s'engager à :

1. tenir les institutions de l'UE responsables de la mise en œuvre de l'acquis de l'UE en matière d'enfants afin que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant s'applique pleinement à toutes les législations et qu'il soit mis en œuvre au moyen de procédures et de garanties spécifiques pour les enfants en migration ;
2. élaborer des politiques qui respectent les droits de tous les enfants migrants, indépendamment de leur statut, du statut de leurs parents ou de leurs principaux dispensateurs de soins, et sans discrimination ;
3. soutenir les recommandations de la Conférence [Lost in Migration](#), qui doit être adoptée en avril 2019 et [basée sur des domaines thématiques clés](#) identifiés par la coalition d'ONG travaillant sur les enfants en migration (Initiative pour les Enfants en matière de Migration). Une campagne en ligne sera lancée pour promouvoir les recommandations auprès des candidats et eurodéputés
4. Insister pour que les normes les plus élevées en matière de protection de tous les enfants réfugiés et migrants soient prises en compte lors de tout prochain réexamen de la législation de l'UE en matière de migration et d'asile, y compris du cadre RAEC et des propositions législatives connexes.
5. S'engager à soutenir le Manifeste sur les Droits de l'Enfant¹³ et à être un Champion des Droits de l'Enfant dans leurs travaux au Parlement Européen.
6. Demander le rétablissement de l'Intergroupe pour les Droits de l'Enfant au sein du nouveau Parlement Européen, et y consacrer du temps et du soutien.
7. Exercer le contrôle budgétaire pour s'assurer que l'utilisation des fonds de l'UE est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.¹⁴

Pour plus de détails, la [vision sur la manière de respecter les droits des enfants immigrés](#) est une référence utile.

C. Que peut-on faire après les élections au Parlement Européen ?

Les actions suivantes peuvent être entreprises par les organisations nationales ou européennes après les élections au PE :

1. identifier les partisans des droits des enfants au nouveau Parlement Européen ;
2. prendre contact avec les députés nouvellement élus et/ou les députés qui reviennent et qui ont fait leurs preuves en matière de droits de l'enfant et de migration ;
3. organiser des séances d'informations générales et spécifiques sur les questions relatives aux droits de l'enfant afin d'aider les eurodéputés à jouer un rôle plus actif dans ce domaine ;
4. encourager les députés favorables à devenir membres de commissions spécifiques (par exemple, LIBE) et à devenir des champions des droits de l'enfant dans leurs activités parlementaires.

Pour plus d'informations, consulter les sites Web suivants :

Liste des publications du CERE, y compris le RAEC : <https://www.ecre.org/ecre-publications/>

Campagne Votre Vote, notre avenir : <https://www.ecre.org/campaign/>

¹³ <http://www.childrightsmanifesto.eu/the-champions>

¹⁴ 8 moyens de transformer le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE en un moyen de défense et d'intégration des enfants immigrés disponible sur http://picum.org/wp-content/uploads/2018/04/MultiannualFinancialFramework_Statement.pdf

Cette publication a été préparée en coopération avec



**Missing
Children
Europe**



Terre des Hommes
International Federation



ecre
European Council
on Refugees and Exiles

et avec le soutien financier de

