

Migrant, réfugié ou mineur? Une distinction qui compte pour les enfants en Europe

Kevin Byrne

Les capacités des institutions de défense des droits de l'enfant et des services de protection de l'enfance de nombreux pays européens ont besoin d'être considérablement renforcées si les gouvernements entendent respecter leurs engagements à l'égard des enfants migrants ou réfugiés.

À l'intérieur de l'Union européenne les institutions de défense des droits de l'enfant, les services de migration et les agences d'asile travaillent activement et de concert pour redresser ce qui est reconnu comme un manque de centrage sur les enfants et d'intégration du genre dans les interventions initiales face à une montée en flèche du nombre d'enfants qui arrivent en Europe. Les chiffres ont augmenté, les enfants ne représentaient que 20 % de la totalité des arrivées en 2015 pour passer à 35 % en mars 2016. Mais parce que les dispositions et les garde-fous de l'UE destinés aux enfants sont dispersés à travers des directives et réglementations différentes et souvent sans lien, les enfants qui se trouvent dans des pays d'accueil peuvent être confrontés à un ensemble divers et sans cohérence de lois, de politiques et de critères d'admissibilité nationaux à différentes étapes de leur processus d'asile ou de migration, même si leurs besoins, leurs intérêts et leurs droits restent les mêmes partout. Bien plus, l'importance assignée par la législation nationale au statut migratoire ou d'asile de l'enfant dans la détermination des services auxquels il a ou n'a pas droit, est en complète contradiction avec l'efficacité démontrée d'une approche globale, centrée sur l'enfant telle qu'elle est généralement adoptée par les agences de protection de l'enfance.

En 2015-2016, le terme générique de « migrant » est de plus en plus fréquemment utilisé en Europe dans le discours public pour décrire les enfants qui ont traversé la Méditerranée vers l'Europe comme élément pour justifier cette approche à l'égard des droits de l'enfant. Ce terme non seulement reflète et renforce un changement dans l'attitude du public qui permet une réponse moins compatissante, mais il contribue également à minimiser l'expérience du déplacement et du conflit de ces enfants et, par implication, l'obligation des pays d'accueil de leur accorder une protection particulière. Le recours au terme de « migrant » en tant que description globale contribue également à occulter leur statut premier d'enfant, avec tout ce que cela implique en termes de besoins, de

droits et de critères d'admissibilité aux services essentiels exigés pour un développement soucieux de garantir leur santé et leur sécurité.

Le principe de l'enfant « d'abord et avant tout » n'est toujours pas appliqué de manière cohérente à travers toute l'Europe. En dépit d'un cadre d'appui fourni par la législation et la politique de l'UE et de nombreux modèles de pratiques optimales dans certains pays, on constate toujours des déficiences chroniques dans les structures, les systèmes et les services de migration, d'asile et de droits des enfants de la plupart des pays européens. Ces déficiences empêchent les institutions en cause de fournir le soutien et la protection dont les enfants réfugiés et migrants ont besoin et auxquels ils ont droit en vertu du droit international et de la législation de l'UE.

Pour les enfants, cette distinction entre « migrant », « réfugié » et « requérant d'asile » n'est pas seulement une question de sémantique. L'accumulation de législations, d'actes juridiques et d'arrêts de la cour qui constitue le corpus de la législation de l'UE – connu sous le nom de l'acquis – dans le domaine de l'asile et de la migration est ouverte à une interprétation au niveau national qui permet de classer les enfants dans des catégories qui leur confèrent des niveaux différents en termes de statut juridique et de droits. Se trouver placé dans une catégorie particulière reste un déterminant majeur de l'accès d'un enfant à des services de santé, de protection ou d'éducation dans les pays qui les accueillent. En conséquence, les familles doivent négocier tout un système imprévisible en vue d'obtenir des services pour leurs enfants à mesure qu'elles se déplacent (ou sont déplacées) à l'intérieur des processus de migration et d'asile ou entre les différentes étapes de ces processus, et leurs enfants se trouvent privés du soutien permanent, cohérent et intégré dont jouissent les autres enfants qui vivent dans les mêmes pays.

Éducation et soins de santé

Par exemple, la loi sur la migration de l'UE reconnaît à tous les enfants le droit de recevoir

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

une éducation élémentaire, mais le nombre d'heures, la qualité et le type de la scolarité proposée aux enfants réfugiés ou migrants dépend davantage de l'étape à laquelle ils se trouvent à l'intérieur du processus de migration ou d'asile que de leurs besoins éducatifs.

Dans le cas des demandeurs d'asile, les autorités nationales chargées de l'éducation peuvent imposer jusqu'à 3 mois de délai à la scolarisation des enfants après le dépôt de la demande d'asile et/ou mettre à disposition des classes – qui peuvent ne pas remplir les mêmes normes éducatives que celles en vigueur dans les écoles locales – dans des centres de réception ou d'hébergement. La situation est encore pire pour les enfants sans papiers. Seuls dix États membres de l'UE ont explicitement reconnu le droit à l'éducation primaire des enfants migrants sans papiers, alors que cinq États les excluent explicitement de toute scolarisation. Dans d'autres États, leurs droits à l'éducation est incertain. L'accès à l'enseignement non obligatoire, à l'éducation maternelle, à la formation professionnelle, à l'enseignement complémentaire et à l'éducation secondaire ou supérieure est particulièrement compliqué.

Alors que le droit des réfugiés et des migrants d'obtenir des soins de santé d'urgence est garanti partout en Europe, l'accès des enfants aux services de santé généraux tend à dépendre de leur statut juridique. Il est possible que les enfants dont les parents viennent de l'extérieur de l'UE soient obligés d'obtenir le droit de résidence permanent avant de pouvoir accéder aux services de santé, et il se peut que même dans ce cas leurs droits restent limités.

Aux termes de la législation de l'UE, les États membres doivent fournir aux enfants réfugiés et demandeurs d'asile des soins de santé appropriés sur une base d'égalité avec les ressortissants du pays mais, à nouveau, cela peut se limiter aux « prestations essentielles ». Les enfants non accompagnés ont droit au traitement et soins médicaux d'urgence dans 25 États de l'UE mais n'ont pas nécessairement droit aux soins de santé infantile ou à des services de vaccination et de développement. Les enfants migrants sans papiers eux aussi ont droit aux soins de santé d'urgence dans tous les États de l'UE mais seulement huit d'entre eux leur accordent le même niveau de soins que celui réservé à leurs propres citoyens. Six États limitent leurs droits aux services d'urgence uniquement et douze donnent aux migrants sans papiers un accès limité à certains services spécialisés comme les soins maternels, le traitement du VIH et/

ou le traitement des maladies infectieuses.

Certains pays accordent également des droits supplémentaires à certaines catégories d'enfants sans papiers mais dans d'autres pays le droit légal aux soins de santé est annulé de facto par l'obligation d'avoir une assurance de santé ou par d'autres obstacles administratifs. Les restrictions en matière de logement et d'emploi imposées aux familles de migrants et demandeurs d'asile ont également un impact sur les enfants, et bien souvent les systèmes de sécurité sociale ne prévoient pas de filet de sécurité adéquat.

Le devoir des États de garantir une protection effective aux enfants implique une responsabilité d'adopter des mesures et des garde-fous spéciaux à cet effet, mais les différents niveaux d'admissibilité aux services des enfants migrants et réfugiés en fonction de leur statut juridique finissent cependant par laisser de nombreux enfants dans une situation de risque. L'UE a ratifié des mesures relatives à la criminalité transnationale, spécifiquement dans le but de lutter contre la violence à l'égard des enfants, la pornographie infantile, la traite des enfants et le travail forcé¹. Mais en dépit de leurs vulnérabilités reconnues face à la violence, à l'exploitation, aux abus sexuel et à la traite, les enfants migrants et réfugiés ne sont pas classifiés comme un groupe ayant des risques particulièrement élevés aux termes de la législation relative à la protection de l'enfance de l'UE (à l'exception des enfants non accompagnés), et ce même si tous les enfants sont définis comme vulnérables aux termes de l'accusé relatif à la migration.

Conclusions

Les épreuves, les traumatismes et parfois même les sévices que subissent les enfants pendant leur voyage vers l'Europe, ainsi que la tension et l'incertitude perpétuelles dans lesquelles ils vivent après leur arrivée, sont des facteurs qui devraient les qualifier sans équivoque comme bénéficiaires d'une assistance et d'une protection additionnelles, mais cela doit se traduire au niveau national en une série de stratégies et de plans d'action pour la protection de l'enfance. En principe, les enfants migrants et réfugiés ne sont pas exclus des systèmes nationaux de protection de l'enfance ; toutefois, les politiques, les réglementations et les ressources ne sont pas toujours en place pour faciliter leur accès à des services généraux de protection. Dans la plupart des pays de l'UE, par exemple, les hébergements prévus pour les sans-abris sont uniquement réservés à ceux qui possèdent un permis de résidence ou un numéro de

sécurité sociale, et cela peut laisser des femmes et des enfants réfugiés et migrants piégés dans des relations violentes ou abusives.

Malgré certaines faiblesses inhérentes, l'acquis fournit une bonne option en vue de promouvoir un accès juste et équitable aux services pour tous les enfants indépendamment de leur statut juridique. Même s'il n'a pas été spécialement conçu pour être un cadre des droits de l'enfant, l'acquis est adossé sur la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et sur l'engagement de l'UE à l'égard des droits de l'enfant tels que spécifiés dans l'Agenda de l'UE relatif aux droits de l'enfant². L'acquis promeut et soutient une approche de la migration et de l'asile centrée sur l'enfant, intégrée, cohérente et uniforme au plan national en établissant une série de normes minimales qui doivent être remplies, et en fournissant un cadre de soutien et d'orientation relatif au développement, à la mise en œuvre, au respect et l'amélioration des lois, des politiques, des structures et des pratiques liées à la protection de l'enfance.

C'est peut-être parce que son développement jusqu'à présent n'a pas été logique ou cohérent

dans l'ensemble des différents domaines ou statuts stratégiques à travers lesquels passent les enfants migrants et réfugiés, que l'impact de l'acquis s'est vu fragmenter et diluer. Les options en vue d'établir un ensemble de politiques spécifiquement consacrées à l'enfant à travers l'Europe pourraient inclure une révision conséquente de l'acquis actuel en matière d'asile et de migration, le développement d'un cadre juridique relatif uniquement à l'asile et à la migration des enfants, ou une refonte incrémentielle de l'acquis existant par le biais d'une actualisation et d'une expansion planifiées et priorisées ciblant les domaines dans lesquels les enfants migrants et réfugiés sont les plus vulnérables.

Kevin Byrne kbyrne381@gmail.com

Expert indépendant en droit de l'enfant

1. Pour des informations complètes sur la législation de l'UE dans ces domaines veuillez consulter l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2015) *Manuel de droit européen en matière des droits de l'enfant*

<http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-des-droits-de-lenfant>

2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TEXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0060&from=en>