

Migrants bloqués et en détresse :

Une perspective fondée sur les droits de l'enfant

Ce document fait partie d'une série de documents relais qui examinent, du point de vue des droits de l'enfant, différents points d'un Plan d'action pour la collaboration établi sur 5 ans. Leur objectif est d'étudier les éléments qui touchent particulièrement les enfants dans le contexte de la migration et de fournir des informations concernant des approches plus cohérentes sur le plan des droits de l'enfant. Il s'agit d'une contribution aux Journées de la société civile du Forum mondial sur la migration et le développement (Istanbul, Turquie, 12 et 13 octobre 2015).



Illustration de Elena Sartorius

Recommandations

- 1 Appliquer la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) ainsi que les politiques et le droit national humanitaire et relatif à la protection de l'enfance afin d'optimiser le respect des droits des enfants bloqués.
- 2 Mettre en place ou renforcer des cadres de protection des enfants migrants bloqués, aux frontières ou en transit, qui soient cohérents avec la CDE.
- 3 Mettre fin à la détention des enfants migrants et adopter des alternatives qui prennent en compte leur intérêt supérieur et leur permettent de rester avec les membres de leur famille dans un environnement communautaire sans privation de liberté.
- 4 Prendre en compte les opinions des enfants ainsi que leur intérêt supérieur lorsque leurs cas sont traités.
- 5 Collecter et distribuer des informations précises et ventilées concernant les enfants bloqués afin de développer des politiques et des programmes répondant à leurs besoins et leurs vulnérabilités spécifiques.
- 6 Créer des mécanismes permettant de répondre aux besoins d'aide et de protection des migrants dans tous les cas de crises, y compris en transit, et de combler les manques flagrants en termes de protection de l'enfance.

Contexte

Les migrants bloqués et en détresse font les gros titres de la presse internationale à mesure que leur nombre et le nombre de morts continuent d'augmenter. Il n'existe cependant pas de définition communément acceptée de ce qu'est un « migrant bloqué », pas plus qu'il n'existe de réponse adaptée à leurs demandes. Ils peuvent provenir de n'importe quel pays et se retrouver bloqués à n'importe quel point de leur migration. Ils peuvent être empêchés de se déplacer par une crise humanitaire (p.e. violences, tensions civiles, guerre ou catastrophe naturelle) ou par des dispositions gouvernementales (p.e. politiques d'immigration, détention ou discrimination). Bien que tous les migrants puissent se trouver bloqués, même ceux disposant de papiers et étant en situation régulière, la majeure partie d'entre eux est sans papier et/ou en situation irrégulière. Cela inclut des demandeurs d'asile ainsi que des victimes de la traite ou des passeurs. Qu'ils soient accompagnés ou non, les enfants sont les plus vulnérables au risque d'être bloqué en situation de détresse. Cela entraîne de graves violations de leurs droits, y compris de plus en plus souvent une violation de leur droit à la vie et à la survie.

Les crises migratoires d'une ampleur inégalée, qui se déroulent depuis 2015, ont également été marquées par une proportion bien plus importante d'enfants parmi les migrants bloqués. Bien qu'elles fournissent une image fragmentée et incomplète de la situation, les statistiques existantes montrent une augmentation conséquente du nombre d'enfants bloqués en transit, aux frontières ou en détention. Le manque de données précises et ventilées concernant les enfants migrants, y compris les enfants bloqués, reflète le manque global de perspective fondée sur les droits de l'enfant en matière de politiques migratoires.

En tant de crises humanitaires, les besoins et les vulnérabilités spécifiques des enfants sont moins visibles. On leur applique les mêmes mesures qu'aux adultes, y compris des mesures de dissuasion telles que des opérations de sauvetage inadaptées, des expulsions massives ou punitives et des détentions arbitraires. Alors qu'en plus de devoir faire face aux mêmes difficultés que les adultes, les enfants – en particulier les enfants non accompagnés ou séparés – sont plus exposés aux abus, à l'exploitation et la vente, à la violence et ils n'ont pas ou peu d'accès aux services et à la protection qui devraient leur être accordés en vertu d'un grand nombre de traités internationaux de droit humanitaire, de droit des réfugiés et de droit maritime.

Défis et questions clés

Le recours à des définitions qui minimisent les obligations des États envers les enfants

Les enfants migrants devraient être avantagés par rapport aux adultes, car ils bénéficient de la protection additionnelle accordée par la Convention relative aux droits de l'enfant, laquelle a été pratiquement universellement ratifiée. D'après la CDE, les 195 États parties devraient traiter les enfants sous leur juridiction, enfants migrants y compris, sans discrimination aucune. Les enfants bloqués et en détresse sont parmi les plus vulnérables. Malgré cela, en pratique, ils ne sont pas considérés comme tels et ne sont donc pas traités d'une manière qui leur garantisse le meilleur respect de leurs droits. Dans les faits, les lacunes existantes dans les lois et politiques de migration les désavantagent, ils ne sont couverts de manière convenable par aucune d'entre elles. Ils reçoivent donc une protection bien moindre que celle qui leur est due et risquent donc de subir de nouvelles violations de leurs droits. Les manques en termes de protection sont encore plus criants dans le cas des enfants migrants bloqués.

Comme la situation en cours aux frontières de l'Europe l'a démontré, les États sont de plus en plus réticents à appliquer les conventions humanitaires et celles relatives aux réfugiés aux enfants fuyant des conflits, des pandémies, des violences ou d'autres contextes dans lesquels leurs droits sont violés. Bon nombre de ces enfants venus d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Asie Centrale ou d'Amérique Centrale fuient des conflits (p.e. Syrie, Irak, Somalie), des violences continues (p.e. Afghanistan, Honduras, Nigéria), des discriminations ethniques ou religieuses (p.e. Myanmar), des répressions politiques (p.e. Érythrée) ou la pauvreté (p.e. Bangladesh). Qu'ils soient reconnus comme demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, ces enfants bloqués doivent être considérés comme des personnes ayant besoin d'une protection.

À quelques exceptions près (p.e. l'Allemagne), une grande partie des États a décidé d'appliquer la définition la plus étroite de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés s'appliquant aux personnes « craignant avec raison d'être persécutées. » Les victimes de violences généralisées et non-ciblées, de conflits et autres catastrophes ne sont pas considérées comme étant persécutées. Le recours à cette définition étroite est une manière de se soustraire à ses responsabilités, qui peut être politiquement populaire dans des pays de destination. Si le principe de non-refoulement peut être appliqué aux enfants bloqués afin de ne pas les renvoyer dans leur pays si leur vie y est en danger, ils risquent par contre de se retrouver dans une zone grise juridique et de se voir refuser toute protection juridique.

De son côté, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui n'a été ratifiée que par 48 États, ne peut pas être appliquée dans un grand nombre de pays de destination.^[1] Dans beaucoup d'États, l'immigration reste politiquement impopulaire et les lois migratoires nationales ne proposent pas de protection adaptée, même dans le cas où la personne migrante est un enfant en détresse.

En temps de crise humanitaire et quelle que soit leur définition, les politiques de migrations restrictives ne devraient pas être renforcées. Elles devraient, au lieu de cela, être remplacées par des mesures adaptées aux crises humanitaires. Le droit à la vie, à la survie et l'intérêt supérieur de l'enfant devraient être les considérations principales prises en compte dans toutes les décisions concernant ces enfants bloqués et en détresse.

Des mesures qui négligent le droit des enfants à la vie et à la survie

À tout moment du processus migratoire le droit des enfants à la vie et à la survie peut être mis en péril, par la violence des groupes criminels, les opérations de refoulement ou d'interception, le recours abusif à la force par les autorités de surveillance des frontières, les navires qui refusent de leur porter secours et par des conditions de voyage extrêmes.

^[1] Cela inclut un grand nombre de pays de destination en Europe, car dans la région seules l'Albanie et la Bosnie Herzégovine ont ratifié le traité.

Alors que le droit à la vie est l'un des fondamentaux du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme et au droit des réfugiés. Au sein des États parties^[2] à la CDE, tous les enfants ont le droit inhérent à la vie, et dans toute la mesure du possible à la survie et au développement, quel que soit le statut de ces enfants. Dans le cas des enfants migrants bloqués en mer, les traités maritimes, c'est-à-dire la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) devraient être appliquées afin de porter rapidement secours aux personnes en détresse. Un protocole basé sur le principe de la priorité des besoins devrait être établi pour le secours en mer et des centres d'accueil assurant la protection des migrants et réfugiés vulnérables, tels que les enfants, devraient être créés pour répondre à leurs besoins spécifiques.

Malgré l'obligation juridique qui s'applique aux États, et bien qu'ils soient conscients de l'actuelle situation de crise, les enfants migrants se trouvent de plus en plus souvent bloqués et en détresse. Les enfants touchés par la crise migratoire en mer en Asie du Sud-Est ont été exposés à des embarcations surpeuplées, à la consommation d'eau contaminée, à des affrontements violents pour l'accès aux réserves limitées d'eau et de nourriture ainsi qu'aux décès dus aux maladies. Au cours de la crise migratoire en Méditerranée, ce sont les politiques migratoires dissuasives et l'aide limitée qui mettent en danger leur droit à la vie, à la survie et au développement. Pendant que les dizaines de milliers d'enfants traversant la frontière des États-Unis, dont environ 50 000 enfants non accompagnés par an, se retrouvent souvent bloqués en transit ou dans des centres de détention à leur arrivée.

Les migrants bloqués et en détresse, y compris les enfants, manquent souvent d'accès à une alimentation correcte, à l'eau potable, aux services de santé (y compris à un soutien psychologique) et à l'hébergement. Non seulement les États ne protègent pas les droits de ses enfants et ne leur donne pas accès aux services nécessaires, mais de plus, leurs politiques les exposent à de nouvelles violations de leurs droits. Dont, entre autres un risque de violence physique et sexuelle accru, des détentions arbitraires et/ou la séparation d'avec leur famille. L'incidence négative de l'absence d'une perspective fondée sur les droits de l'enfant dans les lois et politiques migratoires et encore plus intenses dans les cas d'expulsion. Prendre la décision de rapatrier un enfant ou de le renvoyer dans un pays tiers peut créer le risque de faire subir à l'enfant un préjudice irréparable. Ces risques sont liés à la traite, à l'exploitation, au recrutement et la participation à des hostilités et au dénuement économique

Les enfants sans papiers courent un risque accru d'être bloqués en situation de détresse

On estime que chaque année environ 51 millions d'enfants naissent sans être officiellement enregistrés, cela limite gravement leur possibilité de jouir de leurs droits dans leur pays d'origine, de transit ou de destination. Ces papiers sont essentiels pour que les cas du nombre grandissant d'enfants migrants en détresse puissent être traités plus rapidement et dans le respect de leurs droits.

Les enfants non enregistrés n'ont pas d'identité légale et leurs droits, dont le droit à la nationalité, l'accès aux services et autres mesures, ne sont pas protégés. Beaucoup moins de possibilités s'offrent donc à eux, ils courent plus de risque d'être marginalisés dans leur pays d'origine et sont plus exposés aux dangers s'ils décident de migrer. Tout migrant qui n'a pas été enregistré à la naissance et ne dispose pas de papiers d'identité est en situation irrégulière, ce qui augmente son risque de se retrouver bloqué. Ces personnes sont plus susceptibles de devenir des clandestins, victimes de traite ou d'exploitation. Puisqu'aucun pays ne les a reconnus comme citoyens, ils risquent de se retrouver prisonniers d'un vide juridique et de devenir apatrides. Les enfants nés pendant le voyage migratoire de leur mère risquent également de devenir apatrides.

Les enfants sans papiers, et particulièrement les adolescents séparés de leur famille ou non accompagnés, risquent plus d'être incriminés pour immigration illégale. Ils peuvent être détenus, expulsés ou soumis à des techniques inappropriées de détermination de l'âge dans l'objectif de les renvoyer, sans qu'on s'occupe de les réunir avec leurs familles. Certains pays de transit enregistrent également ces enfants en tant qu'adultes afin d'éviter toute responsabilité qu'ils pourraient avoir à leur égard en tant qu'enfants. Dans des situations d'urgences, ces enfants sont moins souvent couverts par les systèmes de protection de l'enfance existants, bien qu'ils nécessitent des mesures de protection additionnelles.

^[2] Ce qui n'est pas le cas aux États-Unis et en Somalie car ces États ne sont pas parties à la convention.

Le point de vue des enfants et leur intérêt supérieur sont rarement pris en compte

Les enfants ont le droit de voir leur intérêt supérieur évalué et pris en compte, il doit primer dans toutes les actions ou décisions qui les concernent. Ce droit fondamental, garanti par la CDE et qui devrait être appliqué dans l'interprétation de tous leurs autres droits, est très souvent violé par les États dans le cas des enfants migrants, et encore plus dans le cas des ceux qui se retrouvent bloqués. Même lorsque ces enfants déposent une demande d'asile, et en dépit du travail réalisé par le HCR et les ONG sur la procédure pour la détermination formelle de l'intérêt supérieur (BID), ce droit est loin d'être garanti. Même dans les pays prévoyant un traitement au cas par cas basé sur l'intérêt supérieur de l'enfant, le nombre de professionnels qualifiés, sachant ce que cela signifie et comment procéder, est insuffisant.

Le processus d'enregistrement des enfants étrangers non accompagnés devrait leur donner la possibilité de fournir des informations sur ce qui leur est arrivé et de faire connaître leurs vulnérabilités et leurs besoins en termes de protection. Cependant, lors des entretiens les enfants n'ont souvent pas accès aux informations concernant leurs droits, les services qui leur sont offerts, le traitement des demandes d'asile ou la localisation des membres de leur famille. Ces informations devraient être adaptées au niveau de maturité et de compréhension des enfants et devraient prendre en compte les traumatismes qu'ils auraient pu endurer. Les échanges devraient se faire dans une langue bien comprise et parlée par l'enfant. Lors des entretiens il devrait pouvoir être conseillé par un tuteur/représentant légal afin d'assurer que la solution trouvée soit la plus favorable à l'enfant. Ce n'est, cependant, souvent pas le cas et cela augmente la possibilité d'expulsion, même lorsque ces enfants devraient, en principe, avoir le droit à l'asile ou à d'autres formes d'aide. Pour un grand nombre de ces enfants non accompagnés, et surtout en ce qui concerne les adolescents, les États appliquent des politiques générales qui donnent la priorité au contrôle des frontières et de la migration plutôt qu'au droit des enfants.

Les enfants voyageant avec des adultes sont moins souvent entendus lors de procédures administratives ou judiciaires (p.e. procédures d'immigration ou de demande d'asile) car ils sont considérés comme les membres d'une même famille. Ils restent invisibles, bien que les décisions prises concernant les adultes soient souvent inadaptées aux enfants. Toute décision relevant du contrôle des frontières, d'une décision de retour ou de l'accès aux services sociaux devrait être prise après consultation avec l'enfant concerné. Mais dans le cas de beaucoup d'enfants migrants bloqués, la priorité des États n'est pas de concevoir pour eux une solution durable mais trouver un moyen de les faire sortir de leur territoire.

Le recours à la détention arbitraire pour des enfants qui n'ont pas commis de crime

Détenir un enfant sur la base de son statut migratoire ne va jamais dans le sens de son intérêt supérieur et devrait être évité. La CDE permet la détention des enfants dans le cadre restreint de la justice des mineurs, uniquement en dernier recours et pour des périodes très courtes. Cependant, dans certains pays où l'entrée sur le territoire ou le séjour irrégulier sont de plus en plus criminalisés, les enfants en situation irrégulière sont systématiquement détenus. Des enfants bloqués pendant leur migration et qui devraient avoir le droit à une prise en charge peuvent donc se retrouver bloqués en détention après avoir franchi une frontière internationale.

L'absence d'une perspective fondée sur les droits de l'enfant dans les politiques de migration et de détention entraîne les enfants à être détenus comme des adultes, y compris en cas de détention punitive. Ces enfants sont exposés à des conditions de vie déplorables, le surpeuplement, le manque d'accès aux soins (soutien psychologique y compris), la violence physique et sexuelle, une alimentation insuffisante et, dans certains cas, la torture. Il arrive qu'ils soient détenus avec des adultes avec qui ils n'ont pas de lien de parenté, parfois même avec des criminels condamnés.

Les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille sont le plus souvent détenus, il s'agit d'une mesure punitive plutôt que protectrice. Les détentions obligatoires ou automatiques devraient être considérées comme arbitraires et devraient cesser. Elles devraient être remplacées par d'autres formes d'hébergement alternatives. En ce qui concerne les enfants bloqués avec leur famille, les États justifient souvent leur détention par la préservation de l'unité familiale malgré les effets négatifs à long terme de la détention

sur les enfants. Afin de préserver le principe de l'unité familiale, les États devraient proposer aux familles des alternatives à la détention, qui ne soient pas de nature disciplinaire ou punitive. La détention devrait être remplacée par le large éventail de mesures alternatives existantes, telles que celles présentées dans le modèle Child-Sensitive Community Assessment and Placement (CCAP).

L'utilisation de la réunification et de l'unité familiale comme une mesure punitive

Alors que les États devraient considérer la réunification familiale « dans un esprit positif, avec humanité et diligence »^[3], c'est souvent l'inverse qui se produit, tout particulièrement pendant les crises migratoires ou de réfugiés.

En plus d'avoir recours à la « préservation de l'unité familiale » pour justifier la détention d'enfants avec leur famille, un grand nombre de pays de destination interprètent de plus en plus souvent la réunification familiale comme ayant lieu dans le pays d'origine. Cette décision est souvent prise sans prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant ou la situation à laquelle il devrait faire face dans son pays d'origine, ce qui revient à négliger les droits de l'enfant. Les enfants non accompagnés sont souvent renvoyés soit dans leur pays d'origine soit dans le pays de transit le plus proche. Ils font parfois partie d'expulsions collectives, sans que les risques qu'ils courent ne soient pris en compte et sans que l'on cherche à retrouver leur famille. Dans certains cas ils sont envoyés dans des pays tiers, ce qui peut réduire encore un peu plus leurs chances d'être réunis avec leur famille.

La réunification familiale dans les pays de destination est devenue plus difficile suite à la mise en application de nouvelles restrictions sévères, qui touchent également les migrants en situation régulière. Les enfants sont donc poussés à emprunter des filières d'immigration irrégulières pour rejoindre leurs parents, cela fait augmenter leurs risques de voyager non accompagnés, de voir leurs droits violés et de se trouver bloqués et en détresse.

^[3] Article 10(1) de la CDE

Remerciements : Ces documents relais ont été rédigés par Lisa Myers, Mirela Shuteriqi et Ignacio Packer pour Terre des Hommes www.terredeshommes.org et la campagne Destination Inconnue www.destination-unknown.org. Nous remercions tous les représentants du large éventail d'organisations qui ont partagé avec nous leurs commentaires pertinents et alimenté les discussions ayant mené à la préparation de ces documents initiaux. Les discussions se poursuivront au cours des Journées de la société civile (et par la suite) afin de renforcer les efforts d'intégration d'une perspective fondée sur les droits de l'enfant, la migration et le développement dans le Plan d'action pour la collaboration, établi sur 5 ans.