



CDDH-MIG(2019)12
07/10/19

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**GROUPE DE RÉDACTION SUR LES DROITS DE L'HOMME
ET LA MIGRATION
(CDDH-MIG)**

Travaux existant en matière de placement en famille et pistes à explorer

Document de travail

Travaux existant en matière de placement en famille et pistes à explorer

Projet document de travail

TABLE DES MATIÈRES

I. OBJECTIF DU DOCUMENT	3
II. INFORMATON ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL	3
III. PLACEMENT EN FAMILLE	5
1. <i>Définitions</i>	5
2. <i>Contexte juridique et politique</i>	5
2.1 <i>Nations Unies.....</i>	5
2.2 <i>L'Union européenne</i>	8
2.3 <i>Le Conseil de l'Europe</i>	10
3. <i>Problèmes relatifs à l'application pratique de la protection du placement en structure familiale</i>	11
4. <i>Rapports et initiatives d'autres intervenants</i>	13
IV. CONTRIBUTION POTENTIELLE DU CONSEIL DE L'EUROPE	18

I. OBJECTIF DU DOCUMENT

1. Lors de sa prochaine réunion, 23–24 octobre 2019, le CDDH-MIG devra choisir les thèmes clés et le type de document à développer et à finaliser en 2020 sur le thème du placement en famille des enfants mineurs non-accompagnés et séparés. Afin de faciliter l'examen et les débats au sein du Groupe, le présent document fournit le contexte du choix de ce thème et présente certains travaux dans le domaine déjà accomplis ou en cours d'examen par d'autres acteurs. Il reflète également le type de document que le CDDH-MIG pourrait envisager.

II. INFORMATON ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL

2. *L'Analyse du CDDH des aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations* (ci-après « l'Analyse du CDDH »), présente un ensemble exhaustif de normes internationales relatives aux alternatives à la rétention. Elle contribue largement à mettre en lumière, entre autres, les obligations qui incombent actuellement aux États membres d'examiner des alternatives à la rétention, en particulier lorsqu'il s'agit d'individus en situation de vulnérabilité tels que les enfants.
3. L'obligation d'examiner des alternatives à la rétention est vaine si des alternatives à la rétention n'existent pas dans la pratique. Il a été estimé qu'un pas significatif dans cette direction consisterait à échanger le « savoir-faire pratique et des méthodes concrètes qui ont fait leur preuve à ce jour dans ce domaine »¹. En ce qui concerne les travaux au-delà de l'Analyse du CDDH, il a également été souligné que les États membres « pourraient bénéficier d'une aide plus importante pour faire face aux nombreux défis qui perdurent pour mettre en œuvre efficacement les alternatives »².
4. Concernant la question des enfants en particulier, l'Analyse du CDDH a identifié quelques lacunes en matière de protection des mineurs non-accompagnés ou séparés, y compris par rapport à des « systèmes de tutelle, des procédures d'évaluation de l'âge et des mécanismes défaillants destinés à protéger l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'à des places limitées ou inexistantes dans les établissements spécialisés pour enfants »³.
5. Le [Plan d'action](#) du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017–2019), adopté par le Comité des Ministres en mai 2017 (« le Plan d'action »), qui met plus particulièrement l'accent sur les enfants non accompagnés et séparés, repose sur trois piliers :
 - (a) garantir l'accès à des droits et à des procédures adaptées aux enfants ;
 - (b) assurer une protection efficace ; et
 - (c) améliorer l'intégration des enfants qui restent en Europe⁴.
6. Le Plan d'action précise que le Conseil de l'Europe adoptera une approche coopérative avec l'Union européenne, les Nations Unies (et leurs agences compétentes), les organisations non gouvernementales (« ONG ») pertinentes et

¹ Analyse du CDDH, précitée, § 267, p. 90.

² Ibid § 261, p. 90.

³ Ibid., § 248, p.85.

⁴ Conseil de l'Europe (2017), Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019), Comité des Ministres, 127^e Session du Comité des Ministres, Nicosie, 19 mai, (« Plan d'action »), p.6.

d'autres parties prenantes essentielles pour « assurer une complémentarité et [pour] conduire, si nécessaire, à des initiatives communes »⁵.

7. Le Plan d'action vise à mettre l'accent sur « des questions qui n'ont pas encore reçues une attention suffisante des partenaires stratégiques de l'Organisation » et sur « des questions à l'égard desquelles des solutions sont nécessaires et dont tous les États membres du Conseil de l'Europe peuvent revendiquer la propriété »⁶. Le plan d'action a, notamment, envisagé qu'un projet de recommandation soit soumis « au Comité des Ministres sur les normes appropriées pour l'accueil et l'hébergement des enfants migrants et réfugiés (dans des structures ouvertes, c'est-à-dire dans un environnement non carcéral) »⁷.
8. La question spécifique portant sur les normes relatives à l'accueil a été abordée pour la première fois lors de la 5^e réunion du CDDH-MIG, qui s'est tenue du 23 au 25 octobre 2018. Lors de cette réunion, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et les réfugiés (« RSSG ») a encouragé le CDDH-MIG à examiner la question des conditions d'accueil des enfants, notant en particulier, que ces travaux n'ont pas nécessairement besoin d'être finalisés en 2019, mais pourraient s'étendre sur le prochain biennium. Il a également noté et que la portée et la manière précises dont les travaux seront menés seront laissées à la discrétion du CDDH-MIG et du CDDH.⁸
9. Lors de sa 91^e réunion, 18–21 juin 2019, le CDDH a adopté les travaux menés par le CDDH-MIG dans le domaine des alternatives à la rétention. Par ailleurs, il a décidé que le CDDH-MIG devra poursuivre ses activités lors du prochain biennium et « se focaliser, dans un premier temps, sur le placement en famille des enfants non-accompagnés ou séparés. Si le temps et les ressources le permettent, d'éventuelles Lignes directrices sur les alternatives à la rétention de migrants pourraient être explorées⁹. Afin de laisser la marge suffisante pour les travaux futurs, le CDDH propose que le mandat pour 2020–2021 se limite à signaler que, sur la base des travaux effectués en 2018–2019, un projet d'un ou de plusieurs instruments non-contraignant(s) du Comité des Ministres (par ex. recommandations, lignes directrices, manuel de bonnes pratiques) sera élaboré concernant des questions de droits de l'homme dans le contexte de la migration »¹⁰.
10. Pour l'instant, deux réunions du CDDH-MIG sont prévues en 2020 en vue de finaliser ses travaux sur le placement en famille.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., p.14.

⁸ Conseil de l'Europe (2018), Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et la migration (CDDH-MIG), *Rapport*, CDDH-MIG(2018)R5, 7 novembre, § 7.

⁹ Conseil de l'Europe (2019), Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), *Rapport*, CDDH(2019)R91, para 43, 44.

¹⁰ Conseil de l'Europe (2019), Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), *Rapport*, CDDH(2019)R91, §§ 43, 44.

III. PLACEMENT EN FAMILLE

1. Définitions

11. Les modalités d'accueil des enfants migrants et réfugiés ont généralement été identifiées comme un hébergement chez des parents ou des tuteurs, un placement auprès de membres adultes de la famille, un placement en famille ou dans des structures spécialisées pour les enfants.
12. Conformément aux normes internationales, le placement en famille d'accueil peut prendre la forme suivante :
 - (a) placement informel – un arrangement privé pour le placement d'un enfant décidé en dehors des instances administratives, judiciaires ou autres, dûment accréditées ; ou
 - (b) placement formel – placement d'un enfant dans une famille décidé par une instance administrative compétente ou une autorité judiciaire¹¹.
13. Des soins peuvent être dispensés à un enfant dans les contextes suivants :
 - (a) parents d'accueil – le placement d'un enfant au sein de sa famille élargie ou d'amis proches de la famille connus de l'enfant ;
 - (b) famille d'accueil – une autorité compétente a confié l'enfant à une famille autre que la sienne, mais qui a été sélectionnée, est qualifiée, agréée et supervisée pour une telle prise en charge ;
 - (c) autres placements en famille ou similaires ; et
 - (d) placement en structure – prise en charge de l'enfant dans un cadre non-familial¹².
14. Pour les besoins de ce document, l'expression « placement en famille d'accueil » sera utilisée pour englober les situations décrites aux alinéas (a) à (c), sauf indication contraire.

2. Contexte juridique et politique

2.1 Nations Unies

15. Au niveau international, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant stipule que « tout enfant qui est temporairement privé de son milieu familial a droit à une protection et une aide spéciales de l'État, y compris un autre placement adéquat¹³. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique¹⁴. Ces protections s'appliquent à tous les enfants, quel que soit leur statut de migrant¹⁵. Les lignes directrices des Nations-Unies relatives à la protection de remplacement pour les

¹¹ Assemblée Générale des Nations-Unies (2010), Lignes directrices des Nations-Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants, Résolution 64/142, 24 février, (« UNGACC ») § 29(b).

¹² Ibid., § 29(c).

¹³ Nations-Unies (1989), Convention relative aux droits de l'enfant, Résolution de l'Assemblée Générale 44/25 (« CRC ») Article 20 ; Nations-Unies (2005), Comité pour les droits de l'enfant, *Observation générale n° 6 (2005) : Traitement des enfants non-accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine*, CRC/GC/2005/6, 17 mai – 3 juin (« Observation générale n° 6 du Comité CRC »), § 40.

¹⁴ CRC, article 20(3) ; Observation générale n° 6 du Comité CRC, § 40 ; UNGACC, § 142.

¹⁵ CRC, articles 2 and 22(2) ; Observation générale n° 6 du Comité CRC, §§ 12-18 ; voir également Nations-Unies (2016), Comité pour les droits de l'enfant, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence*, CRC/C/GC/20, 6 décembre, § 77 ; et UNGACC, § 142.

enfants encouragent le placement d'un enfant dans un environnement familial plutôt qu'institutionnel et dans le cas d'enfants se trouvant déjà à l'étranger, les enfants non-accompagnés ou séparés devraient bénéficier du même niveau de protection et de prise en charge que les enfants ayant la nationalité du pays concerné¹⁶. Dans l'Observation générale conjointe n° 4 de 2017, « les enfants non accompagnés et les enfants séparés devraient être placés dans le système de protection de remplacement national ou local, de préférence dans des structures d'accueil de type familial avec leur propre famille lorsque cela est possible, ou dans la communauté lorsqu'il n'y a pas de familles disponibles »¹⁷.

16. Les principes directeurs du Pacte Mondial pour les migrations sont, notamment :

- (a) une approche adaptée à l'intérêt supérieur de l'enfant, y compris aux enfants non-accompagnés et séparés ;
- (b) une approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics pour « garantir la cohérence horizontale et verticale des politiques dans tous les secteurs et à tous les niveaux de l'État » ; et
- (c) une approche mobilisant l'ensemble de la société par le biais de « vastes partenariats multipartites, pour que la question des migrations soit traitée sous tous ses aspects »¹⁸.

17. Dans le contexte de la rétention d'enfants, le Pacte mondial pour les migrations atteste d'un engagement à « donner la priorité aux solutions de rétention non privatives de liberté »¹⁹ en :

- (a) « cherchant d'autres solutions, en privilégiant les mesures non privatives de liberté et la prise en charge communautaire, en particulier pour les familles et les enfants »²⁰ ;
- (b) « tenant à jour et diffuser un recueil détaillé des meilleures pratiques en ce qui concerne les solutions fondées sur les droits de l'homme qui sont envisageables pour éviter un placement en rétention administrative dans le contexte des migrations internationales, notamment en facilitant les échanges réguliers entre les États, et entre ces derniers et les parties prenantes concernées »²¹, et
- (c) garantissant « diverses mesures de substitution autres que la rétention administrative qui soient viables et non privatives de liberté, au premier rang desquelles la prise en charge communautaire, qui [...] respectent le droit à la vie et à l'unité familiale, et en œuvrant par ailleurs à mettre fin à la pratique de la rétention d'enfants dans le contexte des migrations internationales »²².

¹⁶ UNGACC, §§ 22 et 140 ; voir également, Nations-Unies (2017), *Observation Générale conjointe n°4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4, 16 novembre, (« Observation générale conjointe n°4 »), §§ 13 et 27.

¹⁷ Observation générale conjointe n°4, précitée, § 13 ; voir également, Nations-Unies (2012), Comité pour les droits de l'enfant, *Report of the 2012 Day of General discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration*, 28 septembre, § 79 (disponible uniquement en anglais).

¹⁸ Nations-Unies (2017), *Pacte Mondial pour une migration ordonnée et régulière*, 13 juillet (« Pacte mondial pour les migrations »), § 15.

¹⁹ Ibid, Objectif 13, § 15.

²⁰ Ibid., § 29(a).

²¹ Ibid., § 29(b).

²² Ibid., § 29(h).

18. Bien que moins exhaustif que le Pacte mondial pour les migrations, le Pacte mondial sur les réfugiés soutient « la mise au point d'alternatives communautaires et non privatives de liberté à la détention, en particulier pour les enfants »²³.
19. Parmi les agences internationales, les Lignes directrices du HCR sur les soins et la protection des enfants appellent les services nationaux ou locaux de la protection de l'enfance à superviser les soins et le placement des enfants non-accompagnés et séparés et à leur dispenser des soins « répondant au moins aux normes minimales prévues pour les enfants ayant la nationalité du pays concerné »²⁴. Les Lignes directrices indiquent que le type de placement doit être déterminé au cas par cas pour chaque enfant, afin de mesurer ce qui est le plus convenable pour lui, soit une structure familiale, soit un contexte de groupe. Des efforts doivent être consentis pour assurer le placement dans une famille ou un groupe correspondant à l'origine ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de l'enfant²⁵. Cette disposition a été renforcée dans les Lignes directrices du HCR relatives à la rétention, mettant l'accent sur l'objectif majeur de l'intérêt supérieur de l'enfant²⁶.
20. L'un des principes du cadre du HRC pour la protection des enfants adopte une approche fondée sur la famille et la communauté²⁷ en suggérant d'étudier le cadre juridique national relatif à la protection de l'enfant concernant les enfants non-accompagnés et séparés et le placement dans une famille d'accueil²⁸. La stratégie du HCR au-delà de la rétention envisage également d'autres dispositifs d'accueil / de prise en charge, citant comme exemple le placement en famille d'accueil.²⁹ Le HCR et l'UNICEF ont appelé conjointement à présenter immédiatement les enfants non-accompagnés et séparés à des services de protection de l'enfance³⁰. L'UNICEF propose également le placement en famille d'accueil comme une alternative à la rétention³¹. Le Résumé des discussions de la Table ronde du HCR sur l'accueil et les dispositifs de prise en charge des enfants réfugiés et migrants dans le contexte des migrations stipule qu'« il conviendrait d'étudier et de faciliter les dispositifs d'accueil et le placement dans une communauté en alternatives à la rétention » et que « pour les mineurs non-accompagnés ou les enfants séparés, le placement en famille d'accueil peut se révéler bénéfique – mais implique une sélection et une formation rigoureuses et un soutien continu »³².

²³ Nations-Unies (2018), UNHCR, *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : Part II Pacte mondial sur les réfugiés, A/73/12 (Part II)*, (« Pacte mondial sur les réfugiés »), § 60.

²⁴ Nations-Unies (1994), UNHCR, *Refugee Children – Guidelines on Protection and Care* (2001 réimpression), p.92 (disponible uniquement en anglais).

²⁵ Ibid.

²⁶ Nations-Unies (2012), UNHCR, *Detention Guidelines – Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, (« UNHCR Lignes directrices en matière de détention »), § 54 (disponible uniquement en anglais).

²⁷ Nations-Unies (2012), UNHCR, *Cadre de protection des enfants*, (« UNHCR Cadre de protection des enfants »), p.15.

²⁸ Nations-Unies (2014), UNHCR, *Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés*, p.17.

²⁹ Nations-Unies (2014), UNHCR, *Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés*, p.17.

³⁰ Nations-Unies (2014), UNHCR & UNICEF, *Sain & Sauf – Ce que les états peuvent faire pour garantir l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe*, p.33.

³¹ Nations-Unies (2017), UNICEF, *A child is a child – Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, pp. 48 & 50 (disponible uniquement en anglais) ; voir également, Save the Children, UNHCR & UNICEF (2004), *Statement of Good Practice – 4th Revised Edition: Separated Children in Europe Programme*, pp.28-29 (disponible uniquement en anglais).

³² UNHCR (2018), *Roundtable on Reception and Care Arrangement for Asylum-Seeking Children – Summary of discussions*, Bangkok, 10-11 octobre 2018, pp.2 & 4 (disponible uniquement en anglais).

2.2 L'Union européenne

21. Dans l'Union européenne, la protection des droits de l'enfant sont expressément mentionnés dans le Traité de l'Union européenne³³. Le droit de l'enfant à la protection et aux soins nécessaires à son bien-être est garanti par la Charte de l'UE³⁴, lors, notamment, de la mise en œuvre du droit de l'UE par les États membres³⁵.
22. Depuis 2003, le droit dérivé de l'Union européenne en matière d'asile prévoit le placement d'enfants non-accompagnés et séparés chez des membres de la famille adultes, dans une famille d'accueil, dans des centres d'hébergement offrant des aménagements spéciaux pour enfants ou dans d'autres types de logements adaptés³⁶. Ce placement doit s'opérer à partir du moment où un enfant est admis sur le territoire jusqu'au moment où il se trouve dans l'obligation le quitter³⁷ et si la protection internationale est accordée³⁸. L'intérêt supérieur de l'enfant est une condition primordiale pour la mise en œuvre ou l'application de la législation secondaire actuelle³⁹. Toutefois, la législation secondaire n'interdit pas la rétention d'enfants non-accompagnés et séparés et, dans certaines circonstances, le prévoit expressément⁴⁰. Dans le contexte du retour, aucune disposition expresse n'est prévue pour une alternative au placement dans une famille d'accueil pour les enfants non-accompagnés et séparés, mais plutôt pour un hébergement en institution⁴¹.

³³ Traité de l'Union européenne ("TEU"), OJ C 326/13, 26 octobre 2012, article 3(3).

³⁴ Charte des droits fondamentaux de l'UE, OJ C 326/02, 26 octobre 2012, (Charte de l'UE) article 24

³⁵ Charte des droits fondamentaux de l'UE, article 51(1).

³⁶ Directive du Conseil 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, OJ L 326/18 (« Directive relative aux conditions d'accueil »), article 19(2); Directive 2013/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (« Refonte de la directive relative aux conditions d'accueil »), article 24(2).

³⁷ Ibid.

³⁸ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, OJ L 304/12 (« Directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile »), Article 30(3); et Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, a un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) (« Refonte de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile »), article 31(3).

³⁹ Refonte de la directive relative aux conditions d'accueil, préambule 9 et article 23(1); Refonte de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, préambule 18 et article 20(5); 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, OJ L 348/98 (« Directive retour »), préambule 22, articles 5(a) et 10(1); Directive 2013/32/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et la retraite de la protection internationale (refonte) (« Refonte de la directive procédure »), préambule 33 et article 25(6); Règlement (UE) N° 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) ("Refonte du Règlement Dublin"), préambule 13 et article 6(1).

⁴⁰ Refonte de la directive relative aux conditions d'accueil, article 11(3); voir également, Refonte du Règlement Dublin, article 28(4), qui prévoit que les conditions d'accueil et les normes (y compris pour les enfants non-accompagnés) sont applicables en cas de détention; Directive retour, article 17(1).

⁴¹ Directive retour, Article 17(4).

23. La politique de l'UE a mentionné l' « hébergement approprié » pour les enfants non-accompagnés et séparés⁴², mais, plus récemment, elle a expressément mentionné l'option du placement en famille d'accueil⁴³, en particulier, suite aux débats tenus lors du 10^e Forum européen des droits de l'enfant en 2016⁴⁴. La communication de la Commission européenne sur la protection des enfants migrants (2017) et le document de travail des services de la Commission accompagnant le Socle européen des droits sociaux reconnaissent tous deux le manque de structures d'accueil spécialisées pour les enfants non-accompagnés et séparés, et identifient le placement en famille d'accueil comme une option d'hébergement (avec les défis conséquents à relever)⁴⁵.
24. Suite à la Recommandation de la Commission « Investir dans l'enfance »⁴⁶, les 10 principes pour des systèmes intégrés de protection de l'enfance (2015) ont tenté de rapprocher les contextes de la migration et de la non-migration pour adopter une approche fondée sur le droit de l'enfant, stipulant dans l'un de ses principes que les « familles sont soutenues dans leur rôle de principal pourvoyeur de soins ». La communication de la Commission sur la protection des enfants migrants a exprimé son soutien en 2017, en faveur de systèmes de protection intégrés de protection de l'enfance⁴⁷.
25. La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen demande aux États membres de « garantir la protection des mineurs non-accompagnés et séparés, quel que soit leur statut et dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays d'accueil »⁴⁸.
La Commission indique que :

« l'hébergement en famille d'accueil et en « unités de vie » ainsi que l'hébergement commun avec des parents mineurs ou d'autres mineurs proches devraient être encouragés quand ils sont appropriés et voulus par le mineur »⁴⁹. Le Conseil de l'Union européenne a également reconnu que la prise en compte du droit de l'enfant dans « tous les secteurs et dans tous les programmes » doit être davantage renforcée par l'UE⁵⁰.

⁴² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Plan d'action pour les mineurs non accompagnés* (2010 – 2014) COM (2010)213 final, 6 mai 2010, p.9.

⁴³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *La protection des enfants migrants*, COM(2017)211 final, 12 avril 2017.

⁴⁴ Commission européenne (2016), 10^e Forum européen sur les droits de l'enfant, *Protéger les enfants migrants*, 29 -30 novembre 2016 – *Rapport*, pp.24, 38, 57-58 et 46 à la note 23.

⁴⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *La protection des enfants migrants*, COM(2017)211 final, 12 avril 2017, Pp. 8-9; Document de travail des services de la Commission, *Taking Stock of the 2013 Recommendation on "Investing in children: breaking the cycle of disadvantage"*, SWD(2017)258 final, 26 avril 2017, pp. 8-9 (disponible uniquement en anglais).

⁴⁶ Recommandation de la Commission du 20 février 2013 *Investir dans l'enfance: briser le cercle vicieux de l'inégalité* (2013/112/EU) OJ L 59/5 qui a recommandé aux États membres d' « [a]méliorer les services d'assistance aux familles et la qualité des services de soins alternatifs » (Recommandation 2.2) et « [a]ccorder une attention particulière aux enfants les plus menacés par la misère en raison de nombreux désavantages : [...] enfants de migrants ou de minorités ethniques, [...] enfants faisant l'objet d'une prise en charge alternative » (Recommandation 1).

⁴⁷ Communication de la Commission, *La protection des enfants migrants* (2017), précitée, p.18.

⁴⁸ Parlement européen (2013), Comité sur les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures, *Rapport sur la situation des mineurs non-accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263 (INI))*, Rapporteur : Nathalie Griesbeck, A7-0251/2013, 26 août 2013, § 18.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Conseil de l'Union européenne, Conclusion du Conseil sur la Promotion et la protection des droits de l'enfant, 7775/17, 3 avril 2017, § 9.

26. Le Conseil de l'Union européenne a également reconnu que la prise en compte des droits de l'enfant devait être davantage renforcés par l'UE « dans tous les secteurs et dans tous les programmes »⁵¹.

2.3 Le Conseil de l'Europe

27. Dans le contexte du Conseil de l'Europe, les normes et les principes relatifs aux conditions d'accueil des enfants ont été présentés de manière exhaustive dans l'Analyse du CDDH. Dans le cadre de la Convention européenne pour les droits de l'homme (CEDH), ceux-ci découlent des articles 3, 5(1) (f) et 8.
28. La Cour européenne des droits de l'homme (CtEDH) a noté l'importance du statut de l'enfant – à savoir, que « l'extrême vulnérabilité » d'un enfant n'engage pas uniquement les obligations positives d'un État en vertu de l'article 3 CEDH mais prédomine sur les considérations liées au statut [de l'enfant] d'étranger en séjour illégal⁵². La Cour a fait mention qu'un placement en famille d'accueil ou en centre spécialisé paraissait plus « conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant », qu'une rétention dans le contexte du droit à la vie familiale garanti par l'article 8⁵³.
29. Dans le cadre de la Charte sociale européenne (CSE), les droits relatifs aux conditions d'accueil d'enfants découlent des articles 7, 11, 13, 17, 30 et 31. Dans ses diverses conclusions, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a souligné que l'hébergement de mineurs dans des structures d'accueil et/ou des centres de rétention surpeuplées peut causer un préjudice grave et irréparable à la vie de l'enfant⁵⁴. Le Comité a noté que la CSE souscrit donc à l'obligation qui incombe aux États de garantir un accès à des soins et à un hébergement appropriés, en tenant compte de leur besoin et de leur vulnérabilité⁵⁵.
30. En termes d'orientation politique, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé que les enfants non-accompagnés et séparés soient placés dans des dispositifs alternatifs de prise en charge sans privation de liberté, « tels que des foyers ou placements en famille d'accueil »⁵⁶. Le Comité des Ministres a également adopté les Recommandations relatives aux droits des enfants vivant en institution⁵⁷ et sur les familles nourricières⁵⁸. Cependant la recommandation

⁵¹ Ibid

⁵² *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, n° 13178/03, 12 octobre 2006, § 55; *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, n° 41442/07, 19 janvier 2010, §§ 56-58; *Popov c. France*, n° 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012, § 91.

⁵³ *Affaire Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, § 83.

⁵⁴ *Commission internationale de juristes (CIJ) et Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE) c. Grèce*, no.173/2018, Décision sur la recevabilité et sur des mesures immédiates, 23 mai 2019, paras 14, 16.

⁵⁵ *Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France*, no. 114/2015, 24 janvier 2018; *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Pays Bas*, no 86/2012, 02 juillet 2014; *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, no 69/2011, 23 octobre 2012 ; *Défense des Enfants International (DEI) c. Pays-Bas*, no. 47/2008, 20 octobre 2009 ; *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France*, no. 14/2003, 8 septembre 2004.

⁵⁶ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation Rec(2003)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile*, 16 avril 2003, § 23.

⁵⁷ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation (2005)5 du Comité des Ministres aux États membres relative aux droits des enfants vivant en institution*, 16 mars 2005.

⁵⁸ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation R(87)6 du Comité des Ministres aux États membres sur les familles nourricières*, 20 mars 1987.

sur les familles nourricières présume l'attribution des responsabilités de tuteurs et de parent nourricier, ne reflétant pas la pratique actuelle des États concernant les enfants migrants et réfugiés⁵⁹.

31. La Commissaire aux droits de l'homme a fortement rappelé que les enfants non-accompagnés et séparés ne devaient pas être placés en détention mais percevoir des soins et bénéficier d'une « structure d'accueil sûre et adaptée »⁶⁰. De la même manière, le Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés a déclaré que « le placement en rétention administrative n'est jamais dans le meilleur intérêt de l'enfant »⁶¹. Par ailleurs, il a noté qu'il était fondamental pour le bien-être de l'enfant de lui fournir une structure d'accueil accueillante et des soins, notamment pour éviter les risques notamment, d'abus sexuels, les disparitions ainsi que la violence fondée sur le genre⁶².
32. L'Assemblée parlementaire a demandé que les enfants puissent rester avec leurs familles et/ou tuteurs dans « un cadre non carcéral, au sein de la collectivité, en attendant que la question de leur statut au regard de la législation sur l'immigration soit résolue »⁶³. Notant que la protection des enfants, et non le contrôle de l'immigration devrait être le principe moteur à l'égard des enfants non-accompagnés et séparés, l'Assemblée parlementaire a identifié 15 principes communs, y compris le fait que le placement en famille d'accueil devrait toujours prévaloir à la rétention⁶⁴ et que les enfants non-accompagnés et séparés devraient bénéficier de programmes complets de protection de l'enfance dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays d'accueil, y compris le placement en famille d'accueil ou dans un établissement spécialisé⁶⁵. Le Rapport de la Conférence de Prague a noté qu'« il est crucial d'éviter, autant que possible, les établissements institutionnalisés, pour tous les enfants placés dans une structure alternative »⁶⁶.

3. Problèmes relatifs à l'application pratique de la protection du placement en structure familiale

33. Malgré la prévalence des normes et lignes directrices du Conseil de l'Europe, des institutions internationales et de l'Union européenne en faveur du placement en structure familiale pour les enfants non accompagnés et séparés, cette pratique est loin d'être courante, du moins dans les États membres de l'UE, dans lesquels la plupart de ces enfants vivent en institution⁶⁷. L'Agence des droits fondamentaux

⁵⁹ Le 20 novembre 1989, voir <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

⁶⁰ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, *Document de synthèse sur les droits des migrants mineurs en situation irrégulière*, CommDH (2010)6, p.4.

⁶¹ Comité des Ministres, *Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés préparé par le Représentant spécial du Secrétaire général sur les migrations et les réfugiés*, SG/Inf(2017)13, 10 mars 2017.

⁶² Comité des Ministres, *Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés préparé par le Représentant spécial du Secrétaire général sur les migrations et les réfugiés*, SG/Inf(2017)13, 10 mars 2017.

⁶³ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 2020, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 octobre 2014, § 9.7.

⁶⁴ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Résolution 1810, *Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe*, § 5.9.

⁶⁵ Ibid., § 5.13.

⁶⁶ Conseil de l'Europe (2017), *"Immigration Detention of Children: Coming to a Close?" Conference Report*, Prague, 25-26 septembre, p.35 (disponible uniquement en anglais).

⁶⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2017), *Rapport sur les droits fondamentaux 2017*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (« Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017) »), p.184 ; De Ruijter de Wildt, L.; Melin, E.; Ishola, P.; Dolby, P.; Murk, J.; and van de

de l'Union européenne (« FRA ») a noté que le placement en famille d'accueil n'était proposé que dans 12 États membres de l'UE et qu'il n'était pas disponible ou était extrêmement rare dans les 16 autres⁶⁸. En 2017, la Commission européenne faisait le constat suivant : « [a]lors que le placement en famille d'accueil pour les enfants non accompagnés et séparés s'est développé ces dernières années et s'est révélé être un succès tout en permettant de réduire les coûts, le recours à cette solution est encore insuffisant »⁶⁹.

34. La synthèse d'importantes recherches comparatives menées à ce jour permet de souligner certains défis sous-jacents à une plus ample utilisation du placement en structure familiale. Parmi ces défis, il convient de mentionner :

- a) **Le nombre insuffisant de places** pour les enfants non accompagnés et séparés, y compris les difficultés pratiques à recruter des familles d'accueil⁷⁰ ;
- b) **Le manque d'intégration dans les systèmes de protection de l'enfance**⁷¹ : un décalage entre les systèmes de protection de l'enfance et les systèmes de migration et d'asile a été noté dans la recherche⁷². Cela a conduit certains pays à développer la prise en charge des enfants non accompagnés et séparés en dehors du système destiné aux enfants ressortissants nationaux, ce qui explique les différences de traitement et de normes⁷³.
- c) **Le manque d'intégration verticale et horizontale au sein des systèmes de protection de l'enfance** : au sein même des systèmes de protection de l'enfance, les responsabilités et les budgets peuvent être partagés entre plusieurs ministères, relever de plusieurs législations et autorités aux niveaux national, régional et local et concerner des groupes spécifiques d'enfants. Cette situation peut se traduire par :
 - (i) des disparités législatives⁷⁴ et politiques⁷⁵ dans un pays ;
 - (ii) des problèmes de coordination (lorsqu'une autorité centrale assure la coordination au niveau national des mesures de protection de l'enfance et des prestataires de services)⁷⁶ ;
 - (iii) une absence de soutien explicite au développement du placement en famille d'accueil⁷⁷ ;

Pol, P (2015), *Reception and Living in Families – Overview of family-based reception for unaccompanied minors in the EU Member States*, Stichting Nidos, Utrecht, p. 127 (disponible uniquement en anglais).

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *La protection des enfants migrants*, COM(2017)211 final, 12 avril 2017, p. 9.

⁷⁰ De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, p.127.

⁷¹ Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017), précité, p.183 ; De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, p.128.

⁷² Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017), précité, p. 184 ; De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, p. 127.

⁷³ Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017), précité, p.183 ; De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, *supra*, p.128.

⁷⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2015), [Cartographie des systèmes de protection de l'enfance – Cadre législatif national](#), février 2015.

⁷⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2015), [Cartographie des systèmes de protection de l'enfance - Cadre politique national \(plan ou stratégie d'action\)](#), février 2015.

⁷⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2015), [Cartographie des systèmes de protection de l'enfance – Autorité centrale dotée d'un rôle de coordination national](#), février 2015.

⁷⁷ De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, pp.7 & 128 ; il convient également de noter les divers degrés d'autonomie aux plans national, régional et local mis en évidence par l'Agence des droits fondamentaux

(iv) des difficultés à évaluer le rapport coût-efficacité⁷⁸.

Ces disparités peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre d'une prise en charge alternative des enfants non accompagnés et séparés dans une structure familiale.

- d) **La localisation des pratiques** : la connaissance des bonnes pratiques en matière de placement d'enfants non accompagnés et séparés en famille d'accueil peut rester limitée sur le plan local, alors qu'il serait possible de les transposer avec succès au niveau national et dans d'autres pays⁷⁹.
- e) **Le besoin d'un suivi et d'un soutien** : il est important d'assurer un suivi des placements informels et d'apporter un soutien afin de réduire les risques pour les enfants⁸⁰. Par ailleurs, des approches régionales ou fondées sur des projets, tout en étant positives, ne sont pas nécessairement intégrées dans le système de protection de l'enfance et peuvent ne pas être assorties de garanties appropriées⁸¹.
- f) **La prise en compte des besoins culturels de l'enfant** : les besoins culturels de l'enfant font partie intégrante de la prise en considération de son intérêt supérieur. Le placement d'un enfant non accompagné et séparé dans une famille d'origine ethnique différente peut se traduire par des différences culturelles, des difficultés de communication et un échec de la mesure⁸².
- g) **La formation et le soutien assurés aux familles d'accueil** : il convient d'assurer aux familles d'accueil, qu'elles aient ou non la même origine ethnique que l'enfant, un soutien particulier et une formation pour garantir le succès de la mesure de placement, compte tenu en particulier des besoins culturels de l'enfant, mais aussi de ses vulnérabilités et des traumatismes qu'il peut avoir subis⁸³.

4. Rapports et initiatives d'autres intervenants

35. Par ailleurs, les projets, rapports et initiatives sur le recours, en Europe, à la prise en charge alternative des enfants non accompagnés et séparés dans une structure familiale peuvent être classés en quatre catégories :

- (a) les cartographies et analyses comparatives ;
- (b) les compilations de bonnes pratiques ;
- (c) les travaux normatifs ; et
- (d) les futurs projets.

36. Les rapports qui ont mis l'accent sur l'évaluation et des analyses comparatives, contiennent :

de l'Union européenne (2015), [*Cartographie des systèmes de protection de l'enfance – Responsabilités décentralisées en matière de protection de l'enfance*](#), février 2015.

⁷⁸ De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, p. 128.

⁷⁹ Ibid. Voir également la recommandation relative aux échanges transnationaux dans O'Donnell, R, & Hagan, M (2014), *CONNECT – Identification, reception and protection of unaccompanied children: Project report*, p. 95 (disponible uniquement en anglais).

⁸⁰ De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, p. 7.

⁸¹ Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017), précité, p. 185.

⁸² De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, pp. 7-8.

⁸³ Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017), précité, p.185 ; De Ruijter de Wildt *et al.* (2015), précité, p.8.

- (a) CONNECT :⁸⁴ projet d'évaluation en matière de politiques d'accueil, de protection et d'intégration pour les enfants non-accompagnés et séparés en Italie, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni. Ce projet contient une étude des relations entre les divers acteurs et le développement d'outils spécialisés. Bien qu'il ne s'agisse pas de son point central, le projet explore les aspects du placement en famille d'accueil dans les États membres sélectionnés, avec des détails portant sur les choix politiques et les outils adoptés.
- (b) Stichting Nidos, SALAR and CHTB⁸⁵ - Aperçu global de l'accueil en famille d'accueil pour les enfants non-accompagnés et séparés dans les États membres de l'UE, y compris la Suisse et la Norvège. Le rapport est le fruit de visites dans les pays et de recherches documentaires. En plus d'une description des systèmes appliqués dans chaque État, le rapport identifie des opportunités de développements, de défis et de recommandations. Le rapport identifie des défis transversaux pour d'autres développement de placement en famille d'accueil et met en avant quelques pratiques prometteuses dans des États individuels. Il inclut un bref compte-rendu de la documentation scientifique.
- (c) L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : Série d'analyses comparatives et de rapport d'évaluation de la FRA sur plusieurs années ont donné à une vision plus complète de l'application et des défis sous-jacents des placements en famille d'accueil dans les États membres par le biais d'une étude portant sur les enfants séparés et non-accompagnés⁸⁶, les dispositions relatives à la tutelle⁸⁷, la rétention d'enfants migrants⁸⁸, les systèmes de placement⁸⁹, les systèmes de protection de l'enfance⁹⁰ ainsi que d'une priorité continue et régulière accordée aux enfants non-accompagnés et séparés et leur accueil, dans leur rapport mensuel⁹¹. Les rapports mettent l'accent sur les défis juridiques, politiques et systémiques auxquels sont confrontés, notamment, les relations réciproques entre les systèmes d'accueil et les systèmes nationaux de protection de l'enfance dans le contexte des enfants non-accompagnés et séparés.

⁸⁴ O'Donnell, R. & Hagan, M (2014), [*CONNECT – Identification, reception and protection of unaccompanied children: Project report*](#), (disponible uniquement en anglais).

⁸⁵ De Ruijter de Wildt *et al.* (2015) précité.

⁸⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2010), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne – Rapport comparatif*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

⁸⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2018), *Régimes de tutelle pour les enfants privés de soins parentaux dans l'Union européenne - Résumé*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

⁸⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2017), *European legal and policy framework on immigration detention of children*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (disponible uniquement en anglais).

⁸⁹ Rapport de la FRA sur les droits fondamentaux (2017), op. cit., pp.182-186.

⁹⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2015), [*Cartographie des systèmes de protection de l'enfance*](#), février.

⁹¹ Voir, par exemple, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2016), *Key migration issues: one year on from initial reporting*, octobre, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, pp.4-8, voir p.6 concernant les conditions de réception pour des enfants non-accompagnés (disponible uniquement en anglais); Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2018), *Migration to the EU: five persistent challenges*, février, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, pp.14-15 (disponible uniquement en anglais); Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2018), *Periodic data collection on the migration situation in the EU – November Highlights*, novembre, pp.12-13 (disponible uniquement en anglais).

- (d) ECRE : « *The No Longer Alone project* »⁹² : Ce projet a donné lieu à des rapports individuels détaillés sur les exemples et des pratiques en matière d'accueil, d'intégration et de protection d'enfants non-accompagnés et séparés en France, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Écosse et en Suède. Chaque rapport comprenait une analyse politique et juridique qui identifiait les points à améliorer, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de centres particuliers avant de procéder à une évaluation, une analyse SWOT et des recommandations.
- (e) Le Réseau Européen des Migrations (REM) a procédé en 2010 à un recensement des dispositifs d'accueil, de retour et d'intégration de mineurs non-accompagnés et séparés dans les États membres de l'UE⁹³. Le placement en famille d'accueil est pris en considération dans certains descriptifs des pratiques en vigueur dans les États membres. Les « meilleures pratiques » ont été identifiées sans norme objective de ce qui constitue une « meilleure pratique », à l'exception d'exemples « pouvant représenter des éléments de mesures prises dans « l'intérêt supérieur de l'enfant » »⁹⁴. L'enquête de 2014 sur le recours à la rétention et les alternatives à la rétention mentionnait le placement en familles d'accueil pour les enfants non-accompagnés et séparés⁹⁵. Par ailleurs, le REM a récemment réalisé un recensement dans l'UE et la Norvège des avancées en matière de mineurs non-accompagnés et séparés à la suite de la détermination du statut, qui prend en compte le placement en famille d'accueil⁹⁶.
- (f) Odysseus Network : Étude de recensement publiée en 2015⁹⁷ sur cinq pratiques portant sur les alternatives à la rétention dans des États membres de l'Union européenne. L'alternative au placement en famille d'accueil pour des enfants non-accompagnés et séparés n'a pas été étudiée, l'accent étant mis sur les centres pour enfants séparés et non-accompagnés⁹⁸.

37. Parmi les rapports qui se sont concentré sur la compilation de bonnes pratiques il convient de citer :

- (a) Eurochild et SOS Village d'enfants⁹⁹ : Compilation de bonnes pratiques portant sur le placement en famille d'accueil ou dans une communauté, notamment pour les enfants non-accompagnés et séparés. La compilation explique de quelle manière les services de protection de l'enfance traditionnels peuvent être utilisés efficacement. Cela inclut le recours au placement en

⁹² Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (2016), [No Longer Alone: Advancing Reception Standards for Unaccompanied Children \(NLA\)](#), 2016 (disponible uniquement en anglais).

⁹³ Réseau européen des migrations (2010), [Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study \[Synthesis report\]](#), 2010 (disponible uniquement en anglais).

⁹⁴ Ibid., p.142.

⁹⁵ Réseau européen des migrations (2014), [The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies – Synthesis Report for the EMN Focussed Study](#), 2014 (disponible uniquement en anglais).

⁹⁶ Réseau européen des migrations (2018), [Approches nationales mises en oeuvre dans l'UE et en Norvège à l'égard des mineurs non accompagnés à la suite de la détermination de leur statut - Rapport de synthèse de l'étude du REM 2017](#), juillet 2018.

⁹⁷ De Bruycker, P (ed.), Bloomfield, A, Tsourdi, E, Pétin, J (2015), [Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU – Time for Implementation](#), Odysseus Network, janvier, (disponible uniquement en anglais)

⁹⁸ Ibid., voir p.101.

⁹⁹ D'Addato A, Giraldi M, Van Der Hoeven C et Fontal A (2017), *Let Children be Children: Lessons from the Field on the Protection and Integration of Refugee and Migrant Children in Europe*, Eurochild et SOS Villages d'Enfants International, Bruxelles (disponible uniquement en anglais).

famille d'accueil, au placement dans une communauté et à une vie semi-indépendante dans 10 États membres de l'UE, plus la Serbie.

- (b) *PICUM* : Rapport succinct des gouvernements sur des politiques et des pratiques prometteuses concernant les enfants sans-papiers¹⁰⁰. Le rapport se concentre sur des mesures prometteuses qui évitent la rétention d'enfants et de familles.

38. Les rapports qui ont mis l'accent sur les **normes** ou les **lignes directrices** (en complément à celles identifiées au niveau international dans la section juridique et politique de l'analyse) contiennent :

- (a) *EASO* : des normes opérationnelles et des indicateurs ont été récemment publiés par l'EASO dans le cadre des conditions d'accueil pour les enfants non-accompagnés et séparés.¹⁰¹ Toutefois, malgré la référence expresse au placement en famille d'accueil dans le droit dérivé de l'UE sur le droit d'asile, la publication *exclut* expressément de son champ d'application le placement en famille d'accueil. En conséquence, l'accent est mis sur l'accueil des enfants non-accompagnés et séparés dans des structures d'accueil et de soins.¹⁰² Bien qu'une « bonne pratique » soit identifiée, elle ne l'est pas sur la base d'une norme objective par le biais d'une évaluation formelle, mais plutôt par la présence de « normes existantes plus importantes au sein de l'UE et des États ».¹⁰³
- (b) *ENGI* : rapport qui identifie les normes minimales, des facteurs de risque et des recommandations dans le cadre de la tutelle pour des enfants non-accompagnés et séparés. Il se base sur des contributions de praticiens en Belgique, Finlande, Allemagne, Écosse, Suède et Pays-Bas.¹⁰⁴ Il aborde onze thèmes clés dont le placement en famille d'accueil dans la section portant sur l'hébergement.¹⁰⁵
- (c) *Quality4Children* : ce rapport énonce des normes de qualité pour les services de garde d'enfants en Europe.¹⁰⁶ Conformément à la primauté du statut de l'enfant, les normes ne font aucune distinction entre les enfants nationaux et ceux non-accompagnés et séparés. Les normes se basent sur des recherches effectuées dans 32 pays (États membres de l'UE, plus la Suisse, la Turquie, la Norvège et l'Islande).
- (d) *International Detention Coalition* : le Rapport « *Captured Childhood* » décrit un modèle d'évaluation et de placement et identifie le placement en

¹⁰⁰ Keith, L, Levoy, M (2015), *Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments*, Plate-forme pour la coopération internationale pour les sans-papiers (PICUM), Bruxelles (disponible uniquement en anglais).

¹⁰¹ Bureau européen d'appui en matière d'asile (2018), *EASO Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (disponible uniquement en anglais).

¹⁰² Ibid., p.11.

¹⁰³ Ibid, p.15.

¹⁰⁴ Van Wijk, J, et Murk, J (2011), *Care for Unaccompanied Minors – Minimum standards, risk factors and recommendations for practitioners, ENGI – Guardianship in practice – Final report*, Réseau européen des institutions de tutelle, Utrecht (disponible uniquement en anglais).

¹⁰⁵ Ibid, p.22.

¹⁰⁶ Quality 4Children (2007), *Quality 4Children Standards for Out-of-Home Child Care in Europe*, Quality 4Children, Innsbruck (disponible uniquement en anglais).

famille d'accueil comme une alternative à la rétention en ajoutant quelques exemples de pratiques appliquées dans les États.¹⁰⁷

- (e) *Global Protection Working Group* : Rapport complet et énumération des normes relatives à la protection des enfants dans un contexte humanitaire (y compris les contextes liés aux réfugiés).¹⁰⁸ Le placement alternatif, y compris en famille d'accueil est expressément envisagé pour les enfants non-accompagnés et séparés¹⁰⁹.

39. Parmi les **prochains rapports** de l'Union Européenne, financés par la Direction générale de la justice et des consommateurs de la Commission européenne (parmi d'autres actions clés dans le domaine de la protection des enfants migrants, à la suite de l'annonce de la Commission le 12 avril 2017)¹¹⁰ il convient de noter les suivants :¹¹¹

- (a) *FORUM (FOR Unaccompanied and Separated Minors* : transfert de compétences pour les professionnels en vue d'accroître le placement en famille d'accueil) – « pour développer l'accueil en famille d'accueil d'enfants non-accompagnés et séparés en Europe » (y compris des mesures de sensibilisation destinées aux parties prenantes, des formations et de nouvelles connaissances pour les professionnels).¹¹²
- (b) *SAFE (Supporting un-Accompanied children with Family-based care and Enhanced protection)* - « développer les connaissances et les compétences des professionnels et des familles d'accueil, de l'entourage familial et des assistants familiaux prévus par Dublin, pour améliorer le placement dans les familles d'accueil, promouvoir le bien-être et garantir la protection des enfants non-accompagnés et séparés au Royaume-Uni, à Chypre, au Danemark et en Grèce »¹¹³.
- (c) *PROFUCE (Promoting Foster Care for Unaccompanied and separated Children in Europe)* - « pour renforcer la capacité et la sensibilisation des services sociaux en vue de promouvoir un système de haute qualité pour soutenir les familles d'accueil de mineurs non-accompagnés et séparés ». ¹¹⁴
- (d) *FAB (Fostering Across Borders)* - « pour améliorer et accroître la qualité du placement en famille d'accueil pour les enfants migrants non-accompagnés et séparés, avec l'aide de personnel assistant social qualifié particulièrement formé et soutenu pour aborder les questions et les défis liés à l'accueil d'enfants migrants non-accompagnés et séparés, afin d'établir les normes les plus élevées possible en matière de soins et de protection à leur fournir »¹¹⁵.

¹⁰⁷ Corlett, D, avec Mitchell, G, Van Hove, J, Bowring, L, Wright, K (2012), *Captured Childhood*, International Detention Coalition, Melbourne; see pp. 39 & 73 (disponible uniquement en anglais).

¹⁰⁸ Groupe de travail sur la protection de l'enfance (2012), *Standards minimums pour la protection de l'enfance dans l'intervention humanitaire*, Groupe de travail sur la protection de l'enfance, p.14.

¹⁰⁹ Ibid., pp.120-126, 137.

¹¹⁰ Commission européen (2018), [Key actions by the European Commission and EU agencies on the implementation of the Commission Communication of 12 April 2017 on the protection of children in migration](#), 6 mars, Bruxelles, (disponible uniquement en anglais).

¹¹¹ Commission européen (2018), [Abstract of selected proposals](#), Directorate-General Justice and Consumers, 8 janvier, Bruxelles, (disponible uniquement en anglais).

¹¹² Ibid., p.2.

¹¹³ Ibid., p.4.

¹¹⁴ Ibid., p.6.

¹¹⁵ Ibid., p.8.

- (e) *ALFACA II (Implementing sustainable Alternative Family Care for unaccompanied and separated Children)* - « pour améliorer l'accueil et les soins dédiés aux enfants non-accompagnés et séparés en leur augmentant structurellement le nombre et la qualité des soins dispensés en famille d'accueil »¹¹⁶.

40. Aucun des projets élaborés n'a un champ d'application géographique des États membres du Conseil de l'Europe, car ils sont essentiellement axés sur l'Union européenne. Le champ d'application matériel des projets va d'un accueil très spécifique (prise en charge alternative dans une structure familiale) à un accueil plus large (y compris le placement en institution).

41. Alors que les projets et initiatives mettent généralement en évidence les normes européennes et internationales pertinentes, un certain nombre d'entre eux ne déterminent pas de manière objective ce que l'on entend par « bonnes pratiques » ou « pratiques d'excellence » en termes de placement d'enfants non accompagnés et séparés dans des structures familiales.

42. Cela dit, étant donné les difficultés observées dans le cadre de l'instauration et du développement du placement en structure familiale, les projets à venir financés par l'UE sont prometteurs, dans la mesure où ils devraient aborder la question du soutien aux parents d'accueil, de l'amélioration des connaissances et du renforcement des capacités des parties prenantes et des professionnels, ainsi que de l'amélioration sur le plan qualitatif et quantitatif des possibilités de prise en charge dans une structure familiale.

IV. CONTRIBUTION POTENTIELLE DU CONSEIL DE L'EUROPE

43. Il semble évident que, bien que préconisé depuis longtemps comme une option d'hébergement pour les enfants non-accompagnés et séparés, le placement en famille d'accueil souffre encore de lacunes en matière de politique et de protection. Par exemple, il peut s'avérer nécessaire d'assurer une cohérence juridique et politique entre le domaine de la protection de l'enfance et celui de la politique de migration, ainsi qu'en matière de diffusion et promotion d'exemples concrets et de conseils pratiques. Il pourrait également s'avérer nécessaire de mettre en avant les bonnes pratiques au-delà des niveaux local et régional pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les travaux du CDDH-MIG pourraient représenter un complément utile aux autres initiatives localisées en cours.
44. Compte-tenu du peu de temps imparti au CDDH-MIG pour conclure les travaux dans ce domaine – deux réunions prévues en 2020 et d'autres travaux éventuels à prévoir au-delà – il est impératif de fixer un objectif réaliste pour le type de document à fournir d'ici novembre 2020.
45. Comme indiqué précédemment, le *Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants* demande qu'un projet de Recommandation soit soumis au Comité des Ministres dans le domaine de l'accueil et de l'hébergement. Cependant, il a été précisé par la suite qu'il revient au CDDH et au CDDH-MIG de définir le format, le champ d'application et la portée du document. A l'heure actuelle, il ne semble pas souhaitable de préparer un projet de Recommandation sur le sujet car cela nécessiterait un délai trop long et un appui franc et massif. De même, il semble évident qu'aucune nouvelle norme

¹¹⁶ Ibid., p.14.

ne devrait être mise en place. En revanche, des normes juridiques existantes, des conseils pratiques et/ou des exemples pourraient être clarifiés.

46. Un guide court et d'usage facile indiquant certains principes juridiques majeurs et des conseils pratiques pourrait donc être approprié. Certains exemples de mise en œuvre soigneusement sélectionnés pourraient également être choisis pour illustrer plus en détail la manière dont le placement en famille d'accueil pourrait être encouragé. Le document CDDH-MIG (2019)¹³ fournit un exemple de sujets qui pourraient éventuellement être abordés dans le cadre de ces travaux. Un tel guide court, accessible et complet pourrait présenter une valeur ajoutée, compte-tenu du travail considérable et exhaustif réalisé sur le terrain par d'autres parties prenantes.
47. Les échéances à suivre restent, bien entendu, à déterminer par le CDDH-MIG. Actuellement, le projet de plan de travail pour 2020 (à modifier / confirmer lors de la 8^e réunion du CDDH-MIG, voir CDDH-MIG(2019)¹¹) suppose qu'un premier projet du document que le Groupe déciderait de poursuivre devrait être prêt d'ici la première réunion de 2020, initialement prévue du 31 mars au 2 avril 2020. Des commentaires écrits devraient être envoyés avant cette réunion, avec pour objectif de finaliser un document lors de la deuxième réunion du Groupe en 2020, prévu à la mi-octobre 2020.