



**HAL**  
open science

# La protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union européenne

Sandie Batista

► **To cite this version:**

Sandie Batista. La protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union européenne.  
Droit. Normandie Université, 2018. Français. NNT : 2018NORMR035 . tel-02969099

**HAL Id: tel-02969099**

**<https://theses.hal.science/tel-02969099>**

Submitted on 16 Oct 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Normandie Université

## THESE

**Pour obtenir le diplôme de doctorat**

**Spécialité Droit Public**

**Préparée au sein de l'Université Rouen-Normandie**

### **La protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union européenne**

**Présentée et soutenue par  
Sandie BATISTA**

**Thèse soutenue publiquement le 20 juin 2018  
devant le jury composé de**

M. Philippe LAGRANGE	Professeur, Université de Poitiers	Directeur de thèse
Mme Valérie MICHEL	Professeur, Aix-Marseille Université	Rapporteur
Mme Carole NIVARD	Maitre de conférences, Université de Rouen Normandie	Co-encadrant de thèse
Mme Anne-Thida NORODOM	Professeur, Université Paris Descartes	Examineur
M. Romain TINIERE	Professeur, Université Grenoble Alpes	Rapporteur
M. Jean ZERMATTEN	Institut International des Droits de l'enfant	Examineur

**Thèse dirigée par Philippe LAGRANGE et Carole NIVARD**









L'Université Rouen-Normandie n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



*À ma mère, mon père et mes frères.*





## REMERCIEMENTS

La réalisation d'une thèse n'engage pas seulement son auteur, elle engage aussi toutes les personnes qui lui sont proches à la fois professionnellement et personnellement.

Je souhaite en premier lieu adresser mes sincères et chaleureux remerciements à Monsieur le professeur Philippe Lagrange qui n'a jamais cessé de croire en mon sujet de thèse. Son soutien à chaque étape ainsi que son implication complète depuis toutes ces années dans chacune de mes activités, même au-delà de mes recherches de thèse, m'ont toujours beaucoup aidée et encouragée. Son regard bienveillant ainsi que ses conseils tout aussi bienveillants ont été pour moi un soutien sans lequel la réalisation de cette thèse aurait été très difficile. Je remercie également Madame Frédérique Eudier, qui a été ma codirectrice de thèse lors du commencement de ce travail, pour son implication à mes côtés ainsi que pour tout l'intérêt qu'elle a immédiatement porté à mon sujet de recherche. Tout son investissement au début de cette thèse a largement contribué à me permettre de la terminer. Je souhaite également remercier Madame Carole Nivard qui a accepté de codiriger mes recherches en reprenant en pleine course le relai qui lui a été tendu et qu'elle a conservé jusqu'à la ligne d'arrivée. Toutes ses remarques m'ont grandement aidée à améliorer ma méthodologie de travail ainsi que le contenu de ma thèse.

Je remercie également le CUREJ pour son soutien sans faille dès ma première année de thèse jusqu'au déroulement de cette soutenance.

Je tiens à remercier chacun des membres de mon jury de thèse pour avoir accepté de me faire le grand honneur d'y siéger. Chacun d'entre eux m'a, à sa manière différente mais toute aussi forte, influencée et a influencé mes recherches. Je remercie Madame le professeur Anne-Thida Norodom qui m'a donné le goût de la recherche. Avoir eu la chance d'être son assistante pendant une année m'a appris en quelques mois bien plus que ce que j'avais appris en cinq années en termes de rigueur et de méthode de travail. Je tiens également à remercier Monsieur Jean Zermatten sans qui cette thèse ne porterait pas sur ce sujet. C'est à la lecture d'un discours de Monsieur Zermatten que les droits de l'enfant sont devenus mon sujet de recherche dès le Master II. C'est à lui que je dois tout mon intérêt et toute ma passion pour ce sujet sans qu'il en ait idée et je l'en remercie sincèrement. Je tiens également à remercier Monsieur le professeur Romain Tinière dont les travaux ont grandement alimenté cette thèse. Je le remercie également pour son accessibilité et tout l'intérêt qu'il accorde à chaque question qui lui sont posées lors de colloque sans jamais les considérer comme inutiles. Je souhaite également remercier Madame le professeur Valérie Michel pour tout son intérêt pour cette thèse et ce, bien avant que la soutenance ne soit envisagée. Il est des moments où l'on doute de son sujet et l'intérêt de Madame Michel pour ma thèse m'a encouragée davantage à croire en l'attractivité de ce sujet. L'un des pires dangers de la thèse est le doute de son auteur, or savoir que cette thèse intéresse des auteurs que nous lisons est le remède à la mélancolie du doctorant, cela a été le mien. Je la remercie sincèrement. Je lui adresse également mes sincères remerciements pour tous ces écrits qui ont été des sources précieuses tout au long de ces années.

Je veux également remercier mes collègues devenus au fil du temps plus que des collègues. Merci à Adam pour ses conseils, son soutien et son amitié. Merci à Adèle pour sa vision relaxante et sa bonne humeur, la voir assise face à son bureau « ordonné » a toujours été un plaisir. Merci à Arnaud pour toutes ces discussions sans fin et sa complicité de tous les instants. Merci à tous ceux qui ont rendu ces années de recherche plus agréables.

Mes plus vifs et émus remerciements vont à ma famille qui m'a soutenue et supportée lorsque tout tournait autour de ma thèse. Ma famille qui ne m'a jamais dit « ... et ne te retournes avant cent pas ! », comme le veut une légende chinoise. Son soutien inébranlable et inconditionnel a été indispensable à la réalisation de cette thèse. Je l'en remercie infiniment.



## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

ACP : Afrique, caraïbes, pacifique  
AFDI : Annuaire français du droit international  
AJDA : Actualité juridique du droit administratif  
Bingos : (*Business non-governmental organisation*) Organisation non-gouvernementale commerciale  
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement  
BIT : Bureau international du travail  
CAD : Comité d'aide au développement  
CAI : Conflit armé international  
CANI : Conflit armé non international  
CDE : Cahiers de droit européen  
CDFUE : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne  
CE : Communauté européenne  
CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier  
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme  
CELE : Centre pour les environnements pédagogiques efficaces  
CERI : Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement  
CESDH : Convention de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme  
CIDE : Convention internationale des droits de l'enfant  
CIJ : Cour internationale de Justice  
CIRDI : Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements  
CJCE : Cour de Justice des Communautés européennes  
CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne  
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement  
CNUDCI : Commission des Nations Unies pour le droit commercial international  
Coll. : Collection  
CONCORD : Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement  
CPI : Cour pénale internationale  
CPJI : Cour permanente de Justice internationale  
CSE : Charte sociale européenne  
CSNU : Conseil de sécurité des Nations Unies  
CVR : Commission vérité et réconciliation

Daech : (*Dawla al islamiya fi al irak wa a'cham*) État islamique en Iraq et au Levant

DEVCO : Direction générale de développement et de coopération

DG : Direction générale de la Commission européenne

Dir.: Direction

*Dr et patr.* : Revue droit et patrimoine

*Dr. Fam.* : Revue droit de la famille

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

ECHO : Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne

ECOSEC : Conseil économique et social des Nations Unies

ELSJ : Espace de liberté, de sécurité et de justice

EUROSTAT : Office statistique de l'Union européenne

FED : Fonds européen de développement

FMI : Fonds monétaire international

GATT : (*General Agreement on Tariffs and Trade*) Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

GNUD : Groupe des Nations Unies pour le développement

Gongos : (*Governmental non-governmental organization*) Organisation non-gouvernementale gouvernementale

HCNUDH : Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme

*Ibidem.* : Même référence

ICD : Instrument de coopération au développement

IDA : Association internationale de développement

*Idem.* : Même citation

IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

IFS : Société financière internationale

IPEC : (*International program on the elimination of child labour*) Programme international pour l'élimination du travail des enfants

ISP : Instrument contribuant à la stabilité et à la paix

JCPG : Juris-Classeur périodique, édition générale

*JDJ* : Journal du droit des jeunes

JOCE : Journal officiel des Communautés européennes

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

MERCOSUR : Marché commun du Sud

ODD : Objectifs de développement durable

OG : Observation générale

OIT : Organisation internationale du travail  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement  
ONG : Organisation non-gouvernementale  
ONU : Organisation des Nations Unies  
*Op. cit.* : Dans l'œuvre déjà citée  
ORD : Organe de règlement des différends de l'OMC  
OST : Opposition à la sortie du territoire  
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord  
PAD : Politique d'aide au développement  
Para. : Paragraphe  
PCC : Politique commerciale commune  
PESC : Politique étrangère et de sécurité commune  
PEV : Politique européenne de voisinage  
PGD : Principes généraux du droit  
PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels  
PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves  
PKK : (*Partiya Karkerên Kurdistan*) Parti des travailleurs du Kurdistan  
PMA : Pays les moins avancés  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement  
PPR : Programmes de protection régionaux  
PSDC : Politique de sécurité et de défense commune  
RAEC : Régime d'asile européen commun  
*RCADI* : Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye  
*RDUE* : Revue du droit de l'Union européenne  
*Rev. aff. eur.* : Revue des affaires européennes  
*Rev. crit. DIP* : Revue critique de droit international privé  
*Rev. jur.* : Revue juridique de l'Ouest  
*Rev. marché commun* : Revue du marché commun et de l'Union européenne  
*RGDIP* : Revue générale de droit international public  
*RID comp.* : Revue internationale de droit comparé  
*RJPF* : Revue juridique personnes et famille  
*RSC* : Revue de science criminelle et de droit pénal comparé  
RSE : Responsabilité sociale des entreprises  
*RTD civ.* : Revue trimestrielle de droit civil

*RTD eur.* : Revue trimestrielle de droit européen  
*RTDH* : Revue trimestrielle des droits de l'homme  
*SDN* : Société des Nations  
*SEAE* : Service européen d'action extérieure  
*SIS II* : Système d'information Schengen deuxième génération issu de la mise à jour de 2007  
*SIS* : Système d'information Schengen  
*Spé.* : spécialement  
*SPG* : Système de préférences généralisées  
*TCE* : Traité instituant les Communautés européennes  
*TDP* : Tribune du droit public  
*TFUE* : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne  
*TPIR* : Tribunal pénal international pour le Rwanda  
*TPIY* : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie  
*TUE* : Traité sur l'Union européenne  
*UE* : Union européenne  
*UNESCO* : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture  
*UNICEF* : Fond des Nations Unies pour l'enfance  
*Vol.* : Volume







## SOMMAIRE

### **Introduction**

### **Première partie : La protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures économiques de l'Union européenne**

**Titre 1 :** La politique commerciale commune comme outil de protection des droits de l'enfant au niveau international

Chapitre 1 : Les instruments de protection des droits de l'enfant dans la Politique commerciale commune

Chapitre 2 : Les acteurs de la Politique commerciale commune dans la protection des droits de l'enfant

**Titre 2 :** La Politique d'aide au développement : un outil théorique de la protection des droits de l'enfant face à une pratique problématique

Chapitre 1 : La construction de la Politique d'aide au développement autour de la protection des droits de l'homme

Chapitre 2 : L'efficacité nuancée de la protection des droits de l'enfant dans la Politique d'aide au développement

### **Seconde partie : La protection des droits de l'enfant dans l'action politique extérieure de l'Union européenne**

**Titre 1 :** Le caractère limité de la Politique d'asile comme instrument de la protection des droits de l'enfant

Chapitre 1 : La place des enfants dans la Politique d'asile de l'Union européenne

Chapitre 2 : La question de l'efficacité de la Politique d'asile comme moyen de protection des droits de l'enfant

**Titre 2 :** L'action complémentaire de la Politique étrangère et de sécurité commune pour la protection des droits de l'enfant

Chapitre 1 : La place de la protection des droits de l'enfant dans l'action de la politique étrangère et de sécurité commune visant à influencer sur les flux migratoires

Chapitre 2 : La protection des droits de l'enfant par l'Union européenne dans le cadre des conflits armés

### **Conclusion générale**



## **INTRODUCTION**

1. Traiter de la question des droits de l'enfant, et davantage de celle des droits de l'homme, sans évoquer l'Union européenne est aujourd'hui impossible. Cette dernière s'est fait une place dans la catégorie fermée des systèmes juridiques protecteurs des droits fondamentaux, tels que le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des États américains. Notons dès à présent que les termes « droits de l'homme » et « droits fondamentaux » seront considérés dans la suite des développements comme des synonymes<sup>1</sup>. En effet, il ne s'agit pas de revenir sur une éventuelle distinction entre ces deux notions mais de constater que l'Union européenne les considère comme des synonymes, bien qu'elle puisse laisser apparaître une légère nuance d'ordre stratégique sur laquelle nous reviendrons d'ici peu. Nous définirons ces droits comme étant « les droits et facultés assurant la liberté et la dignité de la personne humaine et bénéficiant de garanties institutionnelles<sup>2</sup> ». Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les droits de l'homme se sont beaucoup développés au niveau international. Le coup d'envoi de ce développement a été donné par l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>3</sup>. Par la suite, de nombreuses organisations internationales se sont appropriées ces dispositions en adoptant des normes spéciales inspirées de ce droit général. L'Union européenne n'aura pas échappé à ce phénomène.

2. L'Europe a, semble-t-il, toujours manifesté un attachement à la protection des droits fondamentaux. La tragédie grecque d'Eschyle, *Les Suppliantes*<sup>4</sup>, illustre la place de ces droits dans la communauté des États continentaux de jadis. Lorsque les filles de Danaos, les Danaïdes, allaient être mariées de force à leurs cousins, les fils d'Egyptos, celles-ci se sont enfuies sur l'île d'Argos. Demandant l'asile au roi Pélasgos, elles invoquent le droit d'hospitalité et de refuge contre ces mariages forcés. Le roi d'Argos conscient qu'une telle aide l'exposerait lui et son peuple aux représailles sanglantes des fils d'Egyptos, décide de soumettre la demande des Danaïdes à la décision de son peuple. Ce dernier décide de leur accorder l'asile. L'île d'Argos est alors attaquée par les fils d'Egyptos qui reprennent leurs promesses. Par la suite, toutes les Danaïdes assassinèrent leurs époux conformément à un pacte qu'elles avaient conclu. Toutes sauf une, qui éprise d'un fils d'Egyptos ne pût se résoudre à le tuer et de leur union naîtra alors

---

<sup>1</sup> Voir notamment : Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 13<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2016, 1006 p ; Stéphanie Hennette Vauchez et Diane Roman, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017, 838p.

<sup>2</sup> Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>3</sup> Adoptée par les 58 États alors membres de l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de la résolution 217 A III.

<sup>4</sup> François Jouan, « La tétralogie des *Danaïdes* d'Eschyle : violence et amour », *Cahiers de la Villa Kérylos*, Vol. 8, n°1, 1998, p. 11-25.

Europe. De cette tragédie grecque, deux leçons métaphoriques peuvent être tirées : d'une part, c'est à l'origine d'une violation des droits fondamentaux qu'Europe a vu le jour. Et d'autre part, l'Europe ne s'est jamais désintéressée des droits de l'homme quitte à devoir en payer le prix.

3. L'Union européenne d'aujourd'hui est toutefois bien loin des tragédies grecques et de leur aspiration romantique tragique. L'Union européenne (UE) reste encore aujourd'hui une entité dont la définition précise et complète est difficile tant sa nature est inédite<sup>5</sup>. Le professeur Rostane Mehdi voit en elle « une entité politique et juridique inédite<sup>6</sup> ». Pour en donner une définition succincte et aussi sincère que possible, disons que l'UE est une organisation internationale régionale caractérisée par une forte intégration de ses États membres et qui constitue une union économique entre ces États et une coopération politique. Dans la conception originelle de Robert Schumann, l'union économique était « la première étape de la Fédération européenne<sup>7</sup> ». La première étape de cette construction régionale devait être économique puisque le but était de rendre les États européens, jadis ennemis, dépendants économiquement afin de les empêcher d'entrer de nouveau en conflit. « L'Union européenne est l'exemple caractéristique de cette volonté originelle de s'unir répondant à une contrainte vitale, existentielle : assurer la paix sur le vieux continent au moyen du levier de l'économie, c'est-à-dire de la prospérité économique<sup>8</sup> ». Robert Schumann avait anticipé que « la mise en commun du charbon et de l'acier (...) changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes<sup>9</sup> ». L'économie, les relations commerciales et la prospérité économique sont donc au cœur de la construction européenne. Conformément à l'idée originelle, la construction économique cristallisée par la Communauté du charbon et l'acier (CECA) a évolué et plusieurs autres formes de communauté européenne sont apparues comme la Communauté économique européenne ou la Communauté européenne de l'énergie atomique. Finalement, il ne subsiste que l'Union européenne créée en 1992. L'UE a été entièrement refondée en 2007 lors de l'adoption du Traité de Lisbonne. Cette refonte est venue faire table rase des constructions passées puisque seule la Communauté européenne de

---

<sup>5</sup> Voir la journée d'étude du Centre de philosophie juridique et politique de l'Université de Cergy-Pontoise du 19 décembre 2014 relative à « La nature juridico-politique de l'Union européenne ».

<sup>6</sup> Rostane Mehdi, « L'ordre juridique communautaire », In Jacques Ziller (dir.), *L'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2008, p. 41.

<sup>7</sup> Discours de Robert Schumann inspiré par Jean Monnet du 9 mai 1950. Le parlement européen décerna le titre honorifique de Père fondateur de la construction européenne à Robert Schuman à l'issue de son mandat de président du Parlement (1958-1960).

<sup>8</sup> Laurence Burguogues-Larsen, « La régionalisation du développement » In SFDI (dir.), *Droit international et développement*, Paris, A. Pedone, 2015, p. 430.

<sup>9</sup> Discours de Robert Schumann du 9 mai 1950.

l'énergie atomique coexiste avec l'UE. Cette dernière a hérité des compétences de l'ancienne Communauté économique européenne mais de nouvelles compétences et prérogatives d'ordre politique lui ont été attribuées bien plus étendues que celles dont disposait la version antérieure de l'UE. Parmi ces prérogatives, la protection des droits de l'enfant figure à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Jamais auparavant les États membres n'avaient inscrit la protection des droits de l'enfant parmi les objectifs constitutionnels de la construction européenne, cet article 3 du TUE s'avère donc fondamental dans la perspective de cette thèse.

4. Cette inscription des droits de l'enfant au plus haut niveau du droit de l'UE est un pas en avant dans la protection des droits fondamentaux par l'Union puisqu'il s'agit de droits particuliers au regard de la catégorie de personnes qu'ils concernent. Il faut insister sur le fait que le TUE mentionne la protection des droits de l'enfant de manière distincte de la protection des droits de l'homme, ce qui traduit un intérêt spécial, une particularité des droits de l'enfant par rapport aux droits de l'homme en général (paragraphe 1). L'UE use de plusieurs moyens afin de parvenir à la satisfaction de cet objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant et leur étude sera l'objet de cette thèse. Il conviendra de les présenter succinctement (paragraphe 2), avant d'aborder la réalisation en tant que telle de la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure (paragraphe 3). Avant de nous concentrer sur ces aspects indispensables, il convient d'apporter quelques précisions liminaires relatives à la relation qu'entretient l'UE avec les droits fondamentaux (paragraphe introductif).

### **Paragraphe introductif - La place des droits fondamentaux dans l'Union européenne**

5. La question qui se pose lorsqu'on traite de l'UE et des droits fondamentaux est celle de savoir si l'Union est compétente en la matière. En effet, elle adopte des mesures pour assurer la protection de ces droits et de ce fait la question de sa compétence est parfois totalement éludée comme si elle allait de soi. Or ce n'est pas le cas aux termes de l'article 6 du TUE qui dispose que « les dispositions de la Charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne] n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies par les traités ». Les traités, qu'il s'agisse du TUE ou du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) ne font pas figurer les droits fondamentaux parmi les compétences de l'Union. Il convient de revenir sur la précision sémantique que nous avons apportée *supra* relative à la synonymie entre « droits fondamentaux » et « droits de l'homme » et en particulier sur la légère nuance faite par l'Union que nous avons mentionnée. En effet, Romain Tinière faisait remarquer que l'UE avait une

préférence pour le terme de « droits fondamentaux » au niveau interne et une préférence pour le terme de « droits de l'homme » lorsqu'il s'agit de son action extérieure<sup>10</sup>. Malgré cette préférence sémantique de l'Union, nous choisirons ici de ne pas différencier ces termes. En effet, elle utilise parfois le terme de « droits fondamentaux » dans le cadre de son action extérieure. Dès lors il apparaît que son choix de privilégier un terme plus qu'un autre ne sert qu'à délimiter le cadre de son action : intérieur ou extérieur. Nous pourrions avancer un élément d'explication puisqu'au niveau international, c'est le terme de « droits de l'homme » qui est utilisé ainsi l'utilisation de cette formule dans le cadre de son action internationale relèverait d'une volonté de faire concorder la terminologie européenne avec la terminologie internationale<sup>11</sup>. Toutefois, en l'espèce, seule l'action extérieure de l'UE, à travers notamment ses politiques extérieures, retiendra notre attention, les droits fondamentaux et les droits de l'homme renverront donc à ce contexte exclusivement. Par ailleurs, il a été affirmé *supra* que ces deux expressions sont considérées comme synonymes<sup>12</sup>. Dès lors il n'est pas nécessaire de faire cette distinction sémantique dans cette thèse.

Les droits fondamentaux ont fait une entrée relativement discrète dans l'UE (A) avant d'être explicitement consacrés par les États membres et de faire l'objet d'un traité autonome (B).

## **A- La timide entrée des droits de l'homme dans l'Union européenne**

6. L'UE ne disposait à l'origine d'aucune compétence en matière de droits de l'homme puisque le but était de créer une union économique. Toutefois, sans qu'il ait été prévu de protéger ces droits, la Communauté européenne (CE) faisait des allusions voire des références claires et explicites aux droits fondamentaux au moyen des droits consacrés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH)<sup>13</sup> ainsi que de ceux consacrés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

---

<sup>10</sup> Romain Tinière, « L'influence croissante de la Charte des droits fondamentaux sur la politique extérieure de l'Union européenne », *RDLF* 2018, Chron. N°02, consultable sur : <http://www.revuedlf.com/droit-ue/linfluence-croissante-de-la-charte-des-droits-fondamentaux-sur-la-politique-exterieure-de-lunion-europeenne/> (consulté le 30 avril 2018).

Romain Tinière, *Les standards du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme comme limites à l'action extérieure de l'Union européenne*, mercredi 11 janvier 2017, Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », Forlì, Italie.

<sup>11</sup> Le droit développé par l'Organisation des Nations Unies utilise la terminologie « droits de l'homme » qui est la traduction de « human rights » et non celle de droits fondamentaux. Or, le droit développé par cette organisation a une influence relativement importante sur le droit des autres ordres juridiques internationaux ou nationaux.

<sup>12</sup> Cf. para. 1 de la présente thèse.

<sup>13</sup> Convention adoptée par le Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950 à Rome.



(CEDH). Est à l'œuvre depuis l'origine un « principe d'adaptation constante [des compétences communautaires qui] gouverne également la définition des pouvoirs dévolus aux institutions communes<sup>14</sup> ». Avant que la CE n'aille puiser dans cet autre système, il existait certaines dispositions dans le Traité instituant les Communautés européennes (TCE)<sup>15</sup> relatives à la protection de certains droits mais ils étaient tous liés à l'activité économique au sein de la CE, le but de ces droits était de faciliter cette activité. Ainsi, parmi les dispositions considérées comme relevant des droits fondamentaux, certaines étaient reconnues par le TCE telles que la liberté de circulation des personnes, l'interdiction de la discrimination en raison de la nationalité ou du sexe dans les conditions de travail et de rémunération, etc. (article 39 du TCE<sup>16</sup>).

7. En 1992, l'article F du Traité de Maastricht qui a institué l'UE indiquait pour la première fois que : « [l']Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire<sup>17</sup> ». De même, les articles J1 et K2 indiquaient l'intérêt de l'UE pour ces droits fondamentaux mais toujours au prisme de la CESDH, ils prévoyaient respectivement que : « [l]es objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont : le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>18</sup> » et que : « [l]es questions visées à l'article K.1 sont traitées dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 (...)»<sup>19</sup>.

8. Pendant longtemps, une certaine interprétation laissait penser qu'il existait un découpage officieux entre ces deux organisations internationales, l'UE d'une part, et le Conseil de l'Europe, d'autre part. La première était considérée comme une organisation exclusivement économique et la seconde était consacrée aux droits de l'homme. Ce partage des compétences

---

<sup>14</sup> Valérie Michel, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2003, p. 199, para. 137. Plus largement sur l'adaptation des compétences communautaires voir : p. 195-341.

<sup>15</sup> Traité instituant la Communauté européenne, version consolidée, 24 décembre 2002, C-325/33.

<sup>16</sup> Article 39 §1 et 2 :

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ».

<sup>17</sup> Article F du Traité instituant l'Union européenne

<sup>18</sup> Article J1 §2 al.5 du Traité de Maastricht.

<sup>19</sup> Article K2 §1 du Traité de Maastricht.

était considéré comme pertinent du fait que le Conseil de l'Europe comprenait l'ensemble des membres de l'UE, ainsi chaque organisation disposait de son propre champ de compétence indépendant de celui de l'autre. Ce découpage officieux a commencé à subir quelques accrocs par les références répétées de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) aux normes de la CESDH et à la jurisprudence de la CEDH. La CJCE a fait plus que se référer à cet autre système puisqu'en 1969 dans un arrêt *Stauder*<sup>20</sup> puis en 1970 dans un arrêt *International Handelsgesellschaft*<sup>21</sup>, elle a admis que la validité des actes communautaires était subordonnée à leur compatibilité avec les droits fondamentaux tels que reconnus en tant que principes généraux du droit (PGD). Or, ces principes ont été consacrés par la jurisprudence de la CJCE afin de pallier le silence des traités dans certains domaines, tel que celui des droits de l'homme. En 1974 dans l'arrêt *Nold*, la Cour maintient sa position en établissant comme source de ces droits fondamentaux dont elle assure le respect « les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme aux quels les États membres ont coopéré ou adhéré<sup>22</sup> ». S'agissant plus précisément de la CESDH, un « processus de valorisation rampante<sup>23</sup> », pour reprendre les termes du professeur Denys Simon, s'est initié par la reconnaissance de son statut particulier par la CJCE<sup>24</sup>. Les institutions de la CE puis de l'UE se sont servies de l'outil du Conseil de l'Europe afin de garantir une protection des droits fondamentaux. Il ne s'agit pas ici de retracer toute l'histoire des relations entre ces deux systèmes mais de constater que ces références et cette complémentarité matérielle<sup>25</sup> ont abouti purement et simplement à la reconnaissance par la CEDH d'une équivalence de protection des droits de l'homme entre les deux ordres juridiques<sup>26</sup>.

**9.** Même si cette équivalence de protection connaît quelques conditions, admettre que l'UE puisse offrir une protection des droits fondamentaux qui soit équivalente à celle du Conseil de l'Europe est véritablement étonnant lorsqu'on a conscience du fait qu'elle n'avait aucune compétence en la matière et que les normes communautaires qui assurent cette protection sont

---

<sup>20</sup> CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder*, 29/69.

<sup>21</sup> CJCE, 17 décembre 1970, *international handelsgesellschaft*, 11/70.

<sup>22</sup> CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, 4/73.

<sup>23</sup> Denys Simon, « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : "je t'aime, moi non plus" ? », *Pouvoirs*, 1/2001, n° 96, p. 35.

<sup>24</sup> CJCE, 21 septembre 1989, *Hoehst*, 46/87.

<sup>25</sup> Denys Simon, *op. cit.*, p. 31-49.

<sup>26</sup> CEDH, 30 juin 2005, aff. *Bosphorus*. n°45036/98.

Voir : Fabienne Kauff-Gazin, « L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux... », *L'Europe des libertés*, Janv-avril 2005, n°17, consultable sur : [http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id\\_article=2&id\\_rubrique=3](http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=2&id_rubrique=3) (consulté le 6 mars 2017).

issues de la jurisprudence de la Cour qui les a dégagées au moyen de PGD. Voici donc quelle a été la porte d'entrée des droits fondamentaux dans le système communautaire. Depuis, l'UE s'est dotée de son propre catalogue des droits sans pour autant nier la protection apportée par la CESDH.

## **B- La consécration des droits de l'homme dans l'Union européenne**

**10.** L'évènement important en matière de droits de l'homme dans l'UE est l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000<sup>27</sup>. Cette source écrite avait pour but de remplacer la source non écrite constituée par les PGD et par les « droits de liberté et d'égalité ainsi que les droits de procédure tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'il résulte des traditions constitutionnelles communes aux États membres<sup>28</sup> ». Il s'agissait également de « prendre en considération les droits économiques et sociaux tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs<sup>29</sup> ».

Cette Charte est une codification du droit existant (dans le cadre des directives, règlements et PGD) afin de consolider l'acquis communautaire et de rendre plus visible ces droits et leur portée. Par ailleurs, outre cette œuvre de codification, la Charte compte certains droits nouveaux comme celui prévu à l'article 8 relatif à la protection des données à caractère personnel et qui prend en compte le domaine grandissant des données immatérielles et de l'Internet<sup>30</sup>. Cette Charte adoptée en 2000 n'a eu qu'une valeur déclarative jusqu'en 2009 lorsque le Traité de Lisbonne est entré en vigueur. En effet, le 13 décembre 2007 lors de l'adoption de ce traité, la Charte lui a été annexée, ce qui lui a conféré le même statut que les traités constitutifs de l'UE : le TUE et le TFUE. Dès lors, c'est toute la géométrie des droits fondamentaux dans l'Union qui a été modifiée puisqu'elle a désormais son propre catalogue des droits de l'homme. Même si,

---

<sup>27</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 18 décembre 2000, 2000/C364/10. Notons que cette Charte a été révisée lorsqu'elle est devenue contraignante : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012/C326/02.

<sup>28</sup> Annexe IV Décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Voir : Anne-Thida Norodom, « L'article 8 de la CDFUE à la lumière des autres instruments juridiques internationaux de protection des données personnelles », 4<sup>e</sup> réflexion d'étape du CREDHO-DIC, Recherche collective autour de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, jeudi 7 avril 2016 (*actes de la conférence à paraître*).

comme nous le verrons *infra*, les droits reconnus par la Charte n'ont pas tous la même portée, elle cristallise l'intérêt constitutionnel de l'UE pour les droits de l'homme.

**11.** Néanmoins, l'adoption et la force contraignante de cette Charte des droits fondamentaux n'entraînent pas l'émancipation de l'UE en matière de reconnaissance de ces droits. En effet, comme le soulevait le professeur Romain Tinière, « il semblait difficile de tourner le dos à la principale source d'inspiration des principes généraux du droit, fondements de la garantie des droits fondamentaux dans l'Union depuis le début des années 70<sup>31</sup> ». Les rédacteurs de la Charte ont donc pris soin de ménager les relations entre CESDH et la jurisprudence de la CEDH d'une part, et la Charte et la jurisprudence de la CJUE d'autre part, en reconnaissant que « [l]a Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, juridiquement contraignante, confirme les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres<sup>32</sup> »<sup>33</sup>. S'agissant de la force contraignante de la Charte, il faut préciser qu'elle ne vaut que pour les institutions de l'UE et les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen comme le prévoit l'article 51 §1 de la Charte :

« Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives ».

**12.** Il faut donc apporter la précaution selon laquelle les droits reconnus par la Charte ne sont pas opposables entre particulier contrairement à ce que peut laisser entendre le terme de « contraignant ». Il faut apporter une autre précaution en précisant que le fait que l'UE dispose désormais de son propre catalogue de droits de l'homme ne signifie pas que ces droits n'existaient pas avant. En effet, comme nous l'avons dit *supra*, la majorité d'entre eux existait sous une autre forme. Notons que le Traité d'Amsterdam conservait l'article F du Traité de

---

<sup>31</sup> Romain Tinière, « La cohérence assurée par l'article 52 §3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union », In Caroline Picheral et Laurent Coutron (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, Coll. Droit de la Convention européenne des droits de l'Homme, Bruxelles, Bruylant, 2012, 159 p.

<sup>32</sup> Traité de Lisbonne, Déclarations annexées à l'acte finale de la conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne, Déclaration A) 1), p. 335.

<sup>33</sup> Il est aussi important de souligner que la Charte prévoit des mécanismes d'articulation internes aux articles 52 §3 et 53 avec un mécanisme de droits correspondants. Notons que ces mécanismes connaissent des limites, elles sont étudiées par le professeur Romain Tinière dans son article « la cohérence assurée par l'article 52 §3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union », *op. cit.*

Maastricht<sup>34</sup> sous le nouvel article 6 §2 du TUE et il offrait en plus la possibilité à l'Union d'agir contre l'un de ses États membres qui aurait méconnu ces droits. La compétence de la CJCE pour traiter de ces cas était prévue par l'article 7 du TUE tel que modifié par le Traité d'Amsterdam qui prévoyait une procédure afin de pouvoir, sur proposition du Conseil ou d'un tiers des membres, suspendre les droits de l'État en cause suite à la constatation d'une « violation grave et persistante » de ces droits et à l'avis conforme du Parlement européen<sup>35</sup>.

Comme l'affirmait Bertrand Favreau, la Charte est « un pas supplémentaire vers une approche globale des droits de l'homme au sein de l'Union européenne (...) »<sup>36</sup>. Or une approche globale nécessite de porter un intérêt aux droits considérés comme particuliers afin de couvrir l'ensemble des droits de l'homme, dès lors les droits de l'enfant sont des droits auxquels l'UE a accordé un caractère particulier notamment dans sa Charte.

## **Paragraphe 1 - L'intérêt particulier de l'Union européenne pour la protection des droits de l'enfant**

**13.** Selon Yaël Attal-Galy, les droits de l'homme sont un nom générique évoquant l'ensemble des droits spécifiques reconnus à toutes les catégories d'individus<sup>37</sup>. Une catégorie

---

<sup>34</sup> « L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire », article F du Traité de Maastricht.

<sup>35</sup> Article 7 : « 1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut, statuant selon la même procédure, demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation dans l'État membre en question.

Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.

2. Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière.

3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État ».

<sup>36</sup> Bertrand Favreau, « La Charte des droits fondamentaux : pourquoi et comment ? » *In* Bertrand Favreau (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 7.

<sup>37</sup> Yaël Attal-Galy, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, Paris, L.G.D.J., 2003, p. 3.

d'individus se définissant comme : « un agrégat d'individus ayant au moins en commun une spécificité de nature intrinsèque comme l'âge, le sexe, l'état de santé, le handicap, ou extrinsèque, comme l'extranéité. Ces caractéristiques identifient un individu autant qu'elles le différencient des autres ». Selon elle, « les droits de l'homme n'ont pas d'existence réelle en dehors de leur rattachement à l'hétérogénéité des situations individuelles<sup>38</sup> »<sup>39</sup>.

**14.** Les enfants constituent donc une catégorie d'individus auquel des droits spécifiques et adaptés à leur caractère vulnérable sont attachés. En effet, c'est cette vulnérabilité qui justifie qu'ils bénéficient de droits différents et plus protecteurs que ceux des adultes. La « vulnérabilité » des enfants : voici le terme clef qui a conduit à l'élaboration des normes internationales de protection de leurs droits. Dans le langage courant la vulnérabilité renvoie à ce qui est fragile, à ce qui doit être traité avec un certain soin<sup>40</sup>. Toutefois, juridiquement les choses sont moins simples. L'ouvrage dirigé par le professeur Burgorgue-Larsen, *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*<sup>41</sup>, met en évidence le caractère polysémique de ce terme. La contribution du professeur Edouard Dubout met en lumière toute la difficulté qu'a le droit à saisir cette notion<sup>42</sup>. Selon cet auteur, « [s]e saisir de la vulnérabilité revient à essayer de s'emparer d'un *sentiment*. (...) Il n'y a rien de péjoratif, voire de non-normatif, à considérer la vulnérabilité comme un sentiment. Bien au contraire la vulnérabilité comme sentiment comporte une dimension juridique en ce sens que tout système de droit repose de manière ultime sur l'adhésion de ses destinataires à son fonctionnement<sup>43</sup> ».

Dans sa thèse relative à *La personne vulnérable en droit international*, Marion Blondel retrace étape par étape l'évolution de la notion de vulnérabilité jusqu'à sa juridicisation. Elle définit alors la vulnérabilité comme désignant le caractère attaché à « la personne dont la faiblesse particulière la prédispose à la réalisation d'un risque<sup>44</sup> ».

---

<sup>38</sup> Yaël Attal-Galy., *Droits de l'homme et catégories d'individus*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>39</sup> Pour une autre forme de catégorisation des groupes d'individus voir : Olivia Bui-Xuan, *Le droit public français entre universalisme et différencialisme*, coll. Corpus Essais, Paris, Economica, 2004, spé. p.3.

<sup>40</sup> *Le Grand Robert*, Version numérique, consulté le 7 mars 2017. Pour une analyse plus approfondie du terme de vulnérabilité, voir Lydie Dutheil-Warolin, *La notion de vulnérabilité de la personne physique en droit privé*, Thèse de doctorat, Jacques Leroy (dir.), Université de Limoge, 1<sup>er</sup> octobre 2004, 651 p.

<sup>41</sup> Laurence Burgorgue-Larsen (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Paris, A. Pedone, Coll. Cahiers européens, n°7, 2014, 243 p.

<sup>42</sup> Edouard Dubout, « La vulnérabilité saisie par la Cour de justice de l'Union européenne » *In* Laurence Burgorgue-Larsen (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, *op. cit.*, p. 31-57.

<sup>43</sup> Edouard Dubout, *Ibidem.*, p. 31.

<sup>44</sup> Marion Blondel, « La personne vulnérable en droit international », Anne-Marie Tournepiche et Sandrine Sana-Chaillé de Néré (dir.), thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 3 décembre 2015, p. 51.

Un complément doit être ajouté tenant à dire que « [s]ont ainsi des personnes vulnérables celles qui, dans une situation pathologique ou hors norme, ne sont de fait pas en mesure d'exercer correctement leurs droits et libertés<sup>45</sup> » c'est-à-dire des personnes qui sont dans « une incapacité factuelle d'exercer [leurs] droits<sup>46</sup> »<sup>47</sup>.

**15.** Cette notion de vulnérabilité est retenue par les organisations internationales comme justifiant la nécessité d'accorder des droits particuliers aux enfants. C'est également cette notion qui fonde l'intérêt particulier de l'UE pour ces droits, elle leur a accordé un statut nouveau depuis l'adoption du Traité de Lisbonne. Ce nouveau statut des droits de l'enfant (A) est issu d'une volonté d'exporter ces droits au niveau international (B).

### **A- Le statut des droits de l'enfant au sein de l'Union européenne**

**16.** Les droits de l'enfant ou même une simple référence faite aux enfants étaient absents des précédents traités constitutifs des CE, ce qui se comprenait au regard des objectifs économiques et de la nature de ces Communautés. Les différents traités révisés de l'UE n'en faisaient pas non plus mention jusqu'au Traité de Lisbonne. Ce traité, et l'UE qui en a découlé, incarne la nouvelle aspiration des États membres de faire de cette organisation régionale un acteur international qui ne soit pas seulement un acteur économique. C'est pourquoi le TUE consacre désormais des objectifs d'ordre politique et en particulier la protection des droits de l'enfant (1). Ce nouveau statut reconnu aux droits de l'enfant aboutit à conférer une nouvelle compétence à l'UE alors même que les traités constitutifs de l'Union ne lui confèrent pas expressément de compétence en matière de protection des droits fondamentaux (2).

#### ***1) Un nouvel objectif constitutionnel***

**17.** Les droits de l'enfant sont pour la première fois hissés à un rang constitutionnel puisqu'ils sont consacrés par l'article 3 §5 du TUE qui dispose que :

---

<sup>45</sup> Xavier Lagarde, « Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation » In *Rapport annuel de la Cour de Cassation 2009 : les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de Cassation*, Paris, La documentation française, 2009, p. 59, point 1.3. Consultable en ligne sur : [https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/rapport\\_CC\\_2009.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/pdf/rapport_CC_2009.pdf) (consulté le 16 mars 2017).

<sup>46</sup> Edouard Dubout, *op. cit.*, p. 32.

<sup>47</sup> Voir l'introduction générale entière de la contribution d'Edouard Dubout qui met véritablement en évidence les différents problèmes tenant à la difficulté même pour les juristes d'accorder au terme de « vulnérabilité » une dimension juridique : Edouard Dubout, *op. cit.*, p. 31-32.

« *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies* ».

Les rédacteurs du TUE ont pris soin de ménager une place particulière aux droits de l'enfant en les distinguant des droits de l'homme. Il faut ici mentionner le fait que si l'apport majeur et le fondement de l'approche qui est la nôtre résident dans le fait que la protection de ces droits a été érigée en objectif constitutionnel relatif à l'intervention extérieure de l'Union, il faut noter qu'en plus d'être un objectif des politiques extérieures comme le dispose l'article 3 §5 du TUE précité, la protection des droits de l'enfant est également un objectif interne aux termes de l'article 3 §3 de ce même traité qui dispose que : « [l'Union] combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et *la protection des droits de l'enfant* ».

**18.** Outre cette mention dans le TUE, n'oublions pas que la Charte des droits fondamentaux a elle aussi une valeur constitutionnelle depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, or elle consacre deux articles exclusivement aux droits de l'enfant : les articles 24 et 32. Le premier est relatif aux droits de l'enfant de manière générale tandis que l'article 32 a trait au travail des enfants.

**19.** Il faut remarquer que l'UE adopte la terminologie utilisée au niveau international pour traiter de ces droits en employant le terme « enfant ». Ce terme est utilisé par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989. D'aucuns pourraient prétendre que l'utilisation du terme « enfant » manque de juridicité et préféreraient l'utilisation du terme « mineur ». Or, le terme « enfant » a bien une définition juridique puisqu'il s'entend comme « toute personne âgée de moins de dix-huit ans » aux termes de la CIDE<sup>48</sup>. Par ailleurs, il existe parfois une distinction selon l'ordre

---

<sup>48</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Convention internationale des droits de l'enfant : « [a]u sens de la présente Convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». Il faut noter que cette convention prévoit un âge de principe mais que la détermination de l'âge relève des États. L'âge fixé de 18 ans par la convention est donc subsidiaire. Il faut aussi noter que la convention fait un lien entre la fin de l'enfance et la majorité, ce qui tendrait à faire des termes « enfant » et « mineur » des synonymes selon la Convention. Toutefois, la majorité des États fixe l'âge de la majorité à 18 ans.



juridique, ainsi nous remarquons que dans l'ordre juridique interne le terme « mineur » est plus souvent utilisé par la doctrine<sup>49</sup> que le terme « enfant ». L'UE a choisi de reprendre le terme « enfant » ainsi que sa définition et la retient lorsqu'elle traite de la protection des droits de l'enfant dans ses politiques extérieures<sup>50</sup>. C'est ce qu'elle a affirmé dans la première manifestation de son intérêt pour ces droits en 2006 dans la Communication de la Commission intitulée *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant* où elle précise que : « [I]es enfants, compris ici comme les personnes de moins de 18 ans conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (...)»<sup>51</sup>. Outre, le fait que le terme « enfant » dispose d'une définition en droit et qu'ainsi les critiques tendant à dire que ce terme n'est pas un terme juridique sont éteintes, il convient de préciser que nous préférons l'utiliser à celui de « mineur » en raison de son utilisation par l'UE. En effet, eu égard au fait que nous nous inscrivons dans le système de l'UE, nous avons choisi de reprendre ses termes particulièrement s'agissant des termes clefs du présent sujet.

**20.** Revenons maintenant au statut d'objectif constitutionnel des droits de l'enfant au sein de l'UE, ce statut résulte de la présence de ces droits à l'article 3 du TUE puisque cet article fixe les objectifs de l'Union. Il répond à la question brutale : « [l]'Europe, pour quoi faire ?<sup>52</sup> ». Dès lors, mentionner la protection de ces droits dans cet article en fait un objectif de l'Union. La protection des droits de l'enfant qui apparaît à deux reprises dans cet article est donc immanquable (article 3 §3 et 5 du TUE). Ainsi, la protection des droits de l'enfant comme l'ensemble des objectifs prévus à l'article 3 du TUE relève bien d'un objectif constitutionnel puisque les traités constitutifs de l'UE ainsi que la Charte des droits fondamentaux constituent « la charte constitutionnelle<sup>53</sup> » de l'Union selon l'expression consacrée par la CJUE.

Dès lors, même si l'UE ne dispose pas d'une compétence explicite en matière de droits de l'homme aux termes des traités et notamment aux termes de l'article 6 §1 du TUE qui dispose

---

<sup>49</sup> Adeline Gouttenoire et Philippe Bonfils, *Droit des mineurs*, Paris, Dalloz, 2<sup>e</sup> ed., Coll. Précis Dalloz droit privé, 2014, 1290 p. ; Sabrina Delrieu et Vivien Zalewski, *Droit des mineurs et des majeurs protégés*, Paris, Ellipses, Coll. Droit notarial, 2010, 186 p. ; Alain Bruel, *Pratiques et évolutions de la justice des mineurs – Aperçus de clinique judiciaire*, Paris, Erès, Coll. Trames, 2015, 330 p.

<sup>50</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions, *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, Bruxelles, 5 février 2008, COM(2008) 55 final, 8 p., spé. p. 2.

<sup>51</sup> Communication de la Commission, *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, Bruxelles, 4 juillet 2006, COM(2006) 367 final, 12 p.

<sup>52</sup> François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Le traité de Lisbonne : texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Paris, La Documentation Française, 2008, p. 35.

<sup>53</sup> CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c/ Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986 p. 1339. CJCE, 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 60/81, Rec. 1981 p. 2639.

que : « [l]es dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités », il faut noter qu'elle dispose d'une sorte de compétence par ricochet.

## **2) La compétence de l'Union européenne pour assurer la protection des droits de l'enfant**

**21.** En prenant soin de préciser que l'adoption de la Charte des droits fondamentaux ne conférait pas pour autant une compétence à l'UE pour adopter des actes juridiquement contraignants en matière de droits fondamentaux, les rédacteurs du TUE ont tenté de limiter les compétences politiques de l'Union. Toutefois, cela ne l'empêche pas d'adopter des actes non contraignants tels que la Communication de la Commission *Vers une stratégie européenne pour les droits de l'enfant* en 2006<sup>54</sup> ou encore la Communication de la Commission *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'Union européenne* adoptée en 2008<sup>55</sup>.

**22.** Outre le fait d'adopter des actes non contraignants, l'UE insère des dispositions relatives aux droits de l'enfant dans certains accords internationaux qu'elle conclut avec des tiers, dès lors ces dispositions relatives à la protection des droits de l'enfant deviennent contraignantes. Comment cela est-il possible si elle n'a pas de compétence en matière de droits fondamentaux ? L'UE n'a certes pas de compétence en la matière, cependant, ses objectifs constitutionnels la contraignent à assurer la protection de ces droits. Ainsi, si les rédacteurs des traités constitutifs de l'UE n'ont pas entendu lui conférer de compétence relative aux droits de l'homme, ils n'ont pas manqué d'en faire une considération à laquelle l'UE ne peut se soustraire et plus que cela, à l'égard de laquelle l'UE doit intervenir au niveau international « dans ses relations avec le reste du monde<sup>56</sup> ». C'est en cela qu'elle finit par détenir une sorte de compétence par ricochet, elle n'est pas directement compétente pour adopter des actes contraignants en la matière, toutefois, elle doit satisfaire à ses objectifs constitutionnels qui regardent la protection de ces droits, dès lors en réalisant ses objectifs constitutionnels, elle intervient pour protéger les droits de l'homme. Ainsi, si elle n'a certes pas de compétence directe en matière de droits de l'homme, elle en a une par l'effet de la réalisation de ses objectifs constitutionnels, c'est-à-dire par ricochet. Dès lors, elle est compétente pour intervenir dans le giron des droits de l'enfant afin d'assurer leur protection.

---

<sup>54</sup> *Op. cit.*

<sup>55</sup> *Op. cit.*

<sup>56</sup> Article 3 §5 TUE.

23. Outre, le cadre des objectifs constitutionnels figurant à l'article 3 du TUE, il faut noter que malgré son incompétence, elle a pourtant ratifié la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées<sup>57</sup>. A la lecture de la décision du Conseil sur la ratification de cette convention, il est clairement précisé que : « [l]a convention des Nations unies constitue un pilier pertinent et efficace pour la promotion et la protection des droits des personnes handicapées au sein de l'Union européenne, auxquels tant la Communauté que ses États membres attachent la plus grande importance <sup>58</sup>». La même question que celle précédemment posée fait surface, comment l'UE (ex-CE) peut-elle être partie à un traité international de protection des droits de l'homme si elle n'a pas de compétence en la matière ? La décision du Conseil sur la ratification de cette convention indique que la ratification de la CE se fait au visa de l'article 13 du Traité instituant la CE relatif à la lutte contre toutes les formes de discrimination<sup>59</sup>. Bien que l'on retrouve une similitude dans la manière de contourner l'absence de compétence explicite de l'UE en matière de droits fondamentaux, il faut néanmoins noter une différence importante entre la ratification de cette convention et la protection des droits de l'enfant. En effet, si la décision du Conseil, s'agissant de la ratification de cette convention reste silencieuse sur certains aspects, la déclaration émise par la CE lors de sa ratification ne laisse pas de doute quant au lien entre cette ratification et les intérêts économiques de la CE. En effet, la déclaration attachée à sa ratification précise que cette convention s'inscrit dans le cadre de la législation européenne relative à l'accessibilité de ces personnes aux véhicules destinés au transport de passagers, aux équipements de télécommunication, etc<sup>60</sup>. La ratification de cette convention participe donc à la réalisation des objectifs du marché commun de l'UE relatifs à la libre circulation des personnes, au développement du marché intérieur, etc.

---

<sup>57</sup> Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, résolution A/RES/61/106, New York, 13 décembre 2006, *Recueil des Traités* Vol. 2515, p. 3. Voir l'état des ratifications de cette convention dans la base de données des Nations Unies Collection des Traités : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&lang=fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=fr) (consulté le 7 mars 2017).

<sup>58</sup> Décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, 2010/48/CE, JOCE 27 janvier 2010, préambule para. 4.

<sup>59</sup> Article 13 §1 TCE : « [s]ans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

<sup>60</sup> Accéder à la déclaration de la Communauté européenne attachée à la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées : [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-15&chapter=4&clang=\\_fr#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_fr#EndDec) (consulté le 7 mars 2017).

C'est sur cet aspect que le mécanisme de compétence par ricochet diffère de celui mis en œuvre dans le cadre de la protection des droits de l'enfant puisque dans ce dernier cas, il n'apparaît pas que la protection de ces droits participe d'une quelconque manière à la réalisation d'un objectif économique interne. La protection des droits de l'enfant étant un objectif constitutionnel autonome, il participe d'une autre ambition de l'UE : celle consistant à devenir un acteur international global.

## **B- La protection des droits de l'enfant dans l'action internationale de l'Union européenne**

**24.** Avant que le Traité de Lisbonne ne consacre une place particulière aux enfants dans l'action extérieure de l'UE, cette dernière avait déjà porté un intérêt à cette situation au moyen de la Communication du Conseil sur *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*<sup>61</sup>. L'UE explique dans cette communication que les enfants sont la clef du développement. Une affirmation qui fait figure de lieu commun consiste à dire que les enfants d'aujourd'hui sont les adultes de demain. Le caractère poncif de cette affirmation ne la rend pas moins vraie. Outre cette vision humaniste, l'UE fait aussi œuvre de pragmatisme et c'est en réalité davantage ce pragmatisme qui guide son action internationale destinée aux enfants puisqu'elle admet qu'« investir aujourd'hui dans les enfants et les jeunes signifie investir dans l'avenir<sup>62</sup> ». Nous retrouvons ici la notion d'investissement qui révèle l'imprégnation économique de l'Union.

Si l'UE mise sur les enfants pour changer l'avenir et l'améliorer, elle s'engage à « intensifier » son rôle dans la « promotion des droits de l'enfant [...] dans les instances internationales<sup>63</sup> ». Relevons que cet engagement emploie le terme de « promotion »<sup>64</sup> contrairement à l'article 3 §5 du TUE qui lui emploie le terme de « protection ». Le Traité de Lisbonne a donc apporté une réelle avancée s'agissant du degré d'action de l'Union destinée aux enfants. Cette collaboration avec les instances internationales est importante au regard de la particularité des droits de

---

<sup>61</sup> *Op. cit.*

<sup>62</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*, p. 2.

<sup>63</sup> *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, op. cit.*, p. 11.

<sup>64</sup> La promotion renvoie à un degré d'intervention moindre que la protection. Elle se traduit par le fait de promouvoir c'est-à-dire d'élever à un rang supérieur aux autres un droit afin de le distinguer et de marquer son caractère particulier.

La protection quant à elle consiste en « [une] précaution qui, répondant au besoin de celui ou de ce qu'elle couvre et correspondant en général à un devoir pour celui qui l'assume, consiste à prémunir une personne [...] contre un risque à garantir sa sécurité, son intégrité, etc., par des moyens juridiques ou matériels » (Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> ed., Paris, PUF, 2007, p. 736).

l'enfant en droit international (1) mais aussi au regard de l'enjeu qu'ils représentent quant à l'identité de l'UE sur la scène internationale (2).

### ***1) La particularité des droits de l'enfant en droit international***

**25.** Au niveau international, les droits de l'enfant sont consacrés par la CIDE et bénéficient d'une caractéristique qui fait défaut à l'ensemble des autres droits fondamentaux : ils sont les droits qui tendent le plus à l'universalisme. En effet, la CIDE aussi appelée Convention de New-York est le traité des droits de l'homme le plus ratifié au monde<sup>65</sup>, de ce fait elle « est la plus proche de la ratification universelle de tous les traités des droits de l'homme<sup>66</sup> ». Seuls les États-Unis n'y sont pas partie<sup>67</sup>. Les droits de l'enfant bénéficient donc d'un statut inédit en droit international. Ce statut particulier reflète la singularité des enfants en tant qu'individu et en tant que sujet de droit, notons également que les droits de l'enfant se différencient des droits de l'homme en raison de leur logique plus protectrice. En effet, le propre d'un enfant est d'être une personne vulnérable et d'être frappé d'une incapacité juridique, le terme « enfant » vient d'ailleurs du latin *infans* qui signifie « qui ne parle pas ». Les enfants sont subordonnés aux adultes, ils leur sont totalement dépendants. N'ayant pas la capacité de faire valoir leurs droits, il était donc indispensable que des mécanismes existent afin de leur permettre d'agir et ainsi contribuer à ce que leurs droits soient respectés. Le 12 octobre 2011 à New-York, le président du Comité des droits de l'enfant<sup>68</sup>, Jean Zermatten, a prononcé un discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies dans lequel il rappelait l'importance d'assurer le respect des droits des enfants partout à travers le monde et dans lequel il tirait la sonnette d'alarme en faisant état de plusieurs « régressions<sup>69</sup> ». De plus, Jean Zermatten concédait que « le Comité [allait] continuer à accuser un retard considérable... pendant encore de nombreuses années » en raison du nombre considérable de rapports étatiques relatifs à l'application de la CIDE ainsi qu'à ses

---

<sup>65</sup> Consulter l'État des traités des Nations Unies dans la Collection des Traités : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=IV-11&chapter=4&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_fr) (consulté le 8 mars 20147).

<sup>66</sup> Discours de Jean Zermatten, président du Comité des droits de l'enfant, 66<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, 12 octobre 2011, New-York, p. 2.

<sup>67</sup> Les États-Unis ont signé la Convention de New-York en 1995 mais ne l'ont jamais ratifiée, ce qui est paradoxal lorsque l'on sait qu'ils ont ratifié son premier protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et son deuxième protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants en 2002.

<sup>68</sup> Le Comité des droits de l'enfant est l'organe chargé de surveiller l'état d'application de la Convention internationale des droits de l'enfant aux termes de son article 43.

<sup>69</sup> Discours de Jean Zermatten, *op. cit.*, p. 3.

protocoles facultatifs<sup>70</sup>. Le travail de ce Comité s'est encore alourdi depuis le 19 décembre 2011 puisque conformément au vœu du Comité et de son président, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un troisième protocole facultatif établissant une procédure de présentation de communications qui permettra, notamment, au Comité de recevoir « des plaintes d'enfants<sup>71</sup> »<sup>72</sup>.

**26.** Devant les difficultés du système onusien<sup>73</sup> ou simplement afin de renforcer ce système, certains systèmes régionaux sont intervenus au moyen de convention comme le Conseil de l'Europe. Il en a adopté plusieurs telles que : la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants adoptée en 1996<sup>74</sup>, la Convention sur les relations personnelles concernant les enfants en 2003<sup>75</sup>, la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels adoptée en 2007<sup>76</sup>, la Convention européenne en matière d'adoption des enfants en 2008<sup>77</sup> et la Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage en 1975<sup>78</sup>. De même, l'Union africaine a elle aussi adopté son propre texte relatif aux droits de l'enfant : la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant en 1990<sup>79</sup> qui prévoit des droits mais aussi des devoirs aux enfants.

---

<sup>70</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, A/RES/54/263, 25 mai 2000, *Recueil des Traités*, vol. 2173, p. 222.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, A/RES/54/263, 25 mai 2000, *Recueil des Traités*, vol. 2171, p. 227.

<sup>71</sup> Discours de Jean Zermatten, *op. cit.*, p. 6.

<sup>72</sup> Pour une étude des conséquences du troisième protocole facultatif à la Convention de New-York, l'on se permettra ici de renvoyer à : Sandie Batista, « Peut-on parler de crise du système universel de protection des droits de l'enfant ? », In Guy Quintane (dir.), *Contribution en l'honneur de Jacques Bouveresse, Crise(s) et Droit(s)*, Actes de colloque, Tome 3, Coll. Académique, ed. L'Épilogue, 2015, p.185-198.

<sup>73</sup> Bien que le terme « onusien » appelle parfois certaines critiques, son utilisation ne nous pose aucune difficulté pour traiter du système constitué par l'Organisation des Nations Unies et par ses conventions. Voir notamment : Jean-Pierre Maury, « Le système onusien », *Pouvoirs*, 2/2004 (n° 109), p. 27-39 ou Denys Simon (dir.), *Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies : coopération, tensions, subsidiarité ?*, Paris, A. Pedone, Perspectives internationales n°34, 2014, p. 261 : « inaction onusienne ».

<sup>74</sup> Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, Strasbourg, 25 janvier 1996, STE n°160.

<sup>75</sup> Convention sur les relations personnelles concernant les enfants, Strasbourg, 15 mai 2003, STE n°192.

<sup>76</sup> Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, Strasbourg, 25 mai 2007, STE n°201.

<sup>77</sup> Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée), Strasbourg, 27 novembre 2008, STCE n°202.

<sup>78</sup> Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage, Strasbourg, 15 octobre 1975, STE n°085. Notons que cette convention est antérieure à la Convention de New-York. Elle avait pour objet d'assurer un traitement égal aux enfants nés dans le cadre du mariage et aux enfants nés hors mariage. Dès lors, lorsque les enfants dits légitimes voyaient une augmentation de leurs droits, les enfants nés hors mariage aussi.

<sup>79</sup> Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Organisation de l'Unité africaine, Addis-Abeba, 11 juillet 1990.

**27.** L'UE n'a pas adopté de convention consacrée aux droits de l'enfant puisqu'elle n'en a pas la compétence, toutefois en leur accordant un rang constitutionnel elle leur assure une visibilité considérable et l'obligation pour ses institutions de les prendre en compte dans leur action. De même cela leur assure une justiciabilité par la Cour de Justice de l'UE (CJUE) en cas de violation de ces droits par les institutions de l'Union ou les « États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union<sup>80</sup> ». Nous détaillerons dans le corps de cette thèse les différents moyens de protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'UE ainsi que leur efficacité et leurs limites, toutefois, le fait que ces droits bénéficient d'une certaine justiciabilité devant la CJUE tend à les rendre aussi importants que ceux consacrés dans les autres systèmes. En effet, les conventions spécifiques adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe ne bénéficient pas d'une justiciabilité devant la CEDH. Seules la CESDH et la Charte sociale européenne bénéficient d'une justiciabilité respectivement devant la CEDH et devant le Comité des droits sociaux<sup>81</sup>. Il faut toutefois noter que la jurisprudence de la CEDH a reconnu des droits aux enfants malgré l'absence de dispositions spéciales dans la CESDH et que la Charte sociale européenne consacre deux articles aux enfants<sup>82</sup>. De même, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant peut être connue par la Cour africaine de justice et des droits de l'homme ainsi que par toutes les Cours sous régionales africaines<sup>83</sup>.

**28.** Les droits de l'enfant ont donc un statut particulier au niveau international puisqu'ils cristallisent un degré de consensus inédit de la communauté internationale. En intégrant ces droits dans son droit primaire, l'UE cherche à investir ce domaine fondamental du droit international mais aussi du contexte factuel international.

---

<sup>80</sup> Article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

<sup>81</sup> L'affirmation selon laquelle les droits sociaux garantis par la Charte sociale européenne sont justiciables peut parfois être critiquée malgré sa véracité. Sur ce point voir : Carole Nivard, *La justiciabilité des droits sociaux. Etude de droit conventionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 807 p.

<sup>82</sup> L'article 7 relatif au droit des enfants et des adolescents à la protection et l'article 17 relatif au droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique.

<sup>83</sup> La Cour de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest ou le Tribunal de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe ont eu à connaître de l'application de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, voir : Cour de justice de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, *Dame Hadijatou Mami Koraou.*, 27 octobre 2008.

## ***2) Les droits de l'enfant : un enjeu pour l'identité d'acteur international global de l'Union européenne***

**29.** Avec l'insertion d'objectifs d'ordre politique, l'UE est armée pour tenter de devenir un acteur international global. L'article 21 de TUE relatif à l'action extérieure de l'UE ne laisse pas de doute quant à l'ampleur de cette action. Le premier paragraphe détermine clairement que :

« [l']action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et *qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international* ».

**30.** Le but de l'UE est d'incarner bien plus qu'une simple organisation économique, l'insertion de considérations politiques est donc un moyen d'y parvenir, les droits de l'enfant faisant figure d'une volonté audacieuse pour l'Union puisque ces droits, bien qu'ils fassent l'objet d'un très large consensus au niveau international, restent encore délicats à traiter.

Pour saisir l'ambition internationale de l'UE, il faut adopter une lecture combinée des articles 3 §5 et 21 du TUE. Le premier fixe les objectifs de l'UE sur la scène internationale et le second fixe les objectifs de l'action extérieure de l'UE, nous pourrions être tenté de voir une identité entre ces deux articles, or, ce n'est pas le cas. En effet, l'article 21 doit respecter l'article 3 §5, en d'autres termes, les objectifs spéciaux de l'action extérieure de l'Union doivent respecter les objectifs généraux de l'UE sur la scène internationale. Il faut d'ailleurs noter que les objectifs de l'article 3 §5 sont moins larges que ceux de l'article 21 puisqu'ils concernent : la sécurité, le développement durable, la solidarité et le respect mutuel entre les peuples, le commerce équitable et libre, l'élimination de la pauvreté ou la protection des droits de l'enfant et des droits de l'homme.

**31.** « La promotion externe des droits de l'homme a pour premier objectif de bâtir l'identité internationale (...) de l'Union européenne désormais. C'est pourquoi l'intensification de l'action extérieure de l'Union ces dernières années encourage des observateurs à voir en elle un



"acteur mondial" ou "global" (...)»<sup>84</sup>. L'UE est donc à la recherche d'une nouvelle identité, elle est un acteur commercial incontournable mais son pouvoir politique est limité. Selon la formule consacrée, « [l']Union européenne est un géant économique et un nain politique »<sup>85</sup>. Mais elle est à la recherche de ce poids politique internationale qui lui fait défaut. Dans le cadre de son action extérieure, elle aménage une place considérable à l'exigence de cohérence de cette action. Elle cherche à être un tout cohérent<sup>86</sup> et pour cela elle cherche à avoir une action globale, ce qui implique de pouvoir être un acteur global. Franck Petiteville, qui a notamment étudié l'identité d'acteur international de l'UE<sup>87</sup>, est revenu sur les quelques acceptions de la notion d'acteur global et notamment sur la position réaliste qui indique que « l'inaptitude de l'Union européenne à la *high politics* »<sup>88</sup> est l'obstacle à l'obtention de ce statut. En créant un Service européen de l'action extérieure (SEAE) avec à sa tête le Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>89</sup>, l'UE tend vers l'exercice de cette *high politics* puisqu'elle a choisi au moyen de ce service d'adopter une approche globale de son action extérieure. Cela « consiste à utiliser, d'une manière systématiquement cohérente, l'ensemble des outils et instruments de l'UE »<sup>90</sup>. Notons que l'action extérieure de l'Union doit être cohérente aux termes de l'article 21 §3 du TUE, nous établirons *infra* qu'il s'agit de plusieurs types de cohérence. La Commission européenne a listé les différents arguments en faveur d'une approche globale de l'action extérieure de l'UE, notamment à l'égard des conflits et des crises externes, et parmi eux figurent la responsabilité de l'UE. Il serait de sa responsabilité d'assurer sur la scène internationale une action cohérente et efficace afin de

---

<sup>84</sup> Christophe Maubernard, « Prendre la promotion externe des droits de l'homme par l'Union européenne "au sérieux" » In Romain Tinière et Claire Vial (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : entre évolution et permanence*, p. 297.

<sup>85</sup> Jacek Pawlicki, « Il faut remplir cette coquille vide ! », *PressEurop*, 7 décembre 2010, consultable sur : <http://www.presseurop.eu/fr/content/article/354921-il-faut-remplir-cette-coquille-vide> (consulté le 8 mars 2017).

<sup>86</sup> Sur l'importance de la cohérence dans l'action européenne, voir : Isabelle Bosse-Platière, *L'article 3 du traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 859 p.

<sup>87</sup> Voir Franck Petiteville, « L'Union européenne, acteur international "global" ? », *Revue internationale et stratégique*, 2002/3-n°47, p. 145-157.

Damien Helly et Franck Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.

<sup>88</sup> Franck Petiteville, « L'Union européenne, acteur international "global" ? », *op. cit.*, spé. p. 152. La *high politics* est entendue comme les politiques fondamentales d'un pouvoir public à savoir la diplomatie, la politique extérieure et la défense. Dans le cadre étatique, la *high politics* serait synonyme de politiques régaliennes. Elle s'oppose à la *Law politics* qui renvoie à l'économie, au commerce, à l'environnement, etc.

<sup>89</sup> L'actuel Haut représentant est Federica Mogherini qui a été élue par le Conseil européen et a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> novembre 2014 pour une durée de 5 ans.

<sup>90</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, *L'UE renforce son approche globale à l'égard des conflits et des crises externes*, Bruxelles, 11 décembre 2013, IP/13/1236.

prévenir les conflits, les crises et les autres menaces pour la sécurité mondiale<sup>91</sup>. Cette conception que l'on peut qualifier d'audacieuse voire de présomptueuse est mise à rude épreuve depuis 2014 et les flux migratoires importants vers l'UE.

## **Paragraphe 2 - Les moyens d'action à la disposition de l'Union européenne pour réaliser l'objectif de protection des droits de l'enfant dans son action extérieure**

**32.** Pour étudier l'objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant « dans ses relations avec le reste du monde<sup>92</sup> », il faut d'abord définir ce que l'on entend par cette dernière expression. En effet, depuis le début de cette introduction nous parlons de protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'UE mais nous avons aussi parlé d'action extérieure de l'UE. Or, ces deux termes ne renvoient pas à la même chose. L'action extérieure de l'Union est plus vaste que ne le sont ses politiques extérieures. En effet, certaines politiques internes se reflètent à l'extérieur, ce sont des politiques dites externalisées. Cela signifie qu'elles ne sont pas des politiques extérieures au sens strict c'est-à-dire aux termes des traités constitutifs de l'UE mais que ces politiques internes comprennent une action internationale pour être réalisées. Dès lors, elles deviennent dans leur application des politiques extérieures. Face à ces politiques internes externalisées se trouvent des politiques extérieures au sens strict c'est-à-dire des politiques qui sont qualifiées de politiques extérieures aux termes des traités. Ces dernières sont une part très importante de l'action extérieure de l'UE mais elles ne constituent pas l'ensemble de l'action extérieure malgré la synonymie qui est souvent utilisée, puisque comme nous l'avons dit l'action extérieure recouvre un domaine plus vaste que les politiques strictement extérieures. C'est pourquoi nous avons préféré l'intitulé d'« action extérieure » à celui de « politiques extérieures ». En effet, notre démarche va nous conduire à traiter d'une politique interne externalisée concomitamment à l'étude de certaines politiques extérieures (A). Par ailleurs, différentes limites seront rencontrées dans cette thèse, elles seront mises en perspective au regard de notre sujet, toutefois, elles existent dans l'absolu à l'égard de toute action de l'UE (B).

---

<sup>91</sup> « Le texte adopté aujourd'hui établit, comme principe directeur, que lorsque l'UE intervient dans une situation de crise ou de conflit, il convient de mettre en œuvre conjointement les instruments et les ressources, tout en tenant compte des points forts et de la valeur ajoutée de chacun d'entre eux. Il souligne également la responsabilité commune des acteurs de l'UE et des États membres, l'engagement proactif de ces derniers étant une condition préalable à toute réussite » : *L'UE renforce son approche globale à l'égard des conflits et des crises externes*, op. cit..

<sup>92</sup> Article 3 §5 du TUE.

## **A- Les politiques extérieures de l'Union européenne pertinentes pour la protection des droits de l'enfant**

**33.** Seules les politiques extérieures considérées comme pertinentes seront étudiées dans la présente thèse, ce qui exclut certaines autres politiques qui relèvent pourtant des politiques extérieures de l'UE. Le critère de pertinence renvoie au fait que les politiques extérieures traitées ont un impact mondial et sont donc susceptibles de contribuer à la protection des droits de l'enfant au niveau mondial (1). Outre les politiques extérieures que nous avons choisi d'exclure de notre étude en raison de leur caractère trop limité et sur lesquelles nous reviendrons *infra*, il faut attirer l'attention sur une politique particulière qui fera l'objet d'un large développement mais qui pour autant ne relève pas initialement d'une politique extérieure (2).

### ***1) Les politiques extérieures de l'Union européenne cadre de la protection des droits de l'enfant au niveau mondial***

**34.** Les politiques extérieures qui constitueront la structure de notre recherche se distinguent de manière classique entre les politiques extérieures à caractère économique, d'une part, et celles qui ont un caractère politique, d'autre part. Eu égard à tous les éléments à traiter pour répondre à un tel sujet, nous avons choisi d'adopter une approche fondée sur le moyen d'action extérieure utilisée c'est-à-dire sur les politiques extérieures qui ont un objectif commun ou une nature semblable.

**35.** L'étude des politiques extérieures à caractère économique nous conduira à traiter de la Politique commerciale commune mais aussi de la Politique d'aide au développement. Comme le relevait Nicolas Moussis, « [l]'aide au développement répond tant à un souci de solidarité entre les pays développés de l'UE et les pays les plus défavorisés du monde qu'à une nécessité économique pour l'Union, qui doit assurer son approvisionnement en matières premières et créer des débouchés pour ses produits<sup>93</sup> ». Outre la finalité commune qui est pour une grande partie commerciale, il faut y ajouter l'aspect instrumental. En effet, les instruments utilisés dans le cadre de la Politique d'aide au développement sont des instruments de nature commerciale. Il y a certes une contrepartie relative notamment aux droits fondamentaux, mais cette

---

<sup>93</sup> Nicolas Moussis, *Accès à l'Union européenne : droit, économie, politiques*, 13<sup>e</sup> édition révisée, Rixensart, European Study Service, 2008, 586 p. Une version numérique de cet ouvrage est mise à disposition par l'Union européenne : [http://www.europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/](http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/) (consulté le 14 mars 2017).

contrepartie ne s'entend que dans la cadre d'un échange au premier lieu commercial entre l'UE et les États tiers cocontractants. Par ailleurs, nous verrons dans le cadre du développement relatif à cette politique que les droits de l'enfant même dans le cadre de cette aide au développement, qui devrait pourtant leur accorder une protection plus élevée que les autres politiques, sont une considération secondaire au regard des considérations économiques que l'UE peut tirer de ces relations multilatérales. Cela alors même que les instruments de protection des droits de l'enfant existent.

**36.** Ces instruments existent également dans le cadre de la Politique commerciale commune, en effet, contre toutes attentes, l'étude de cette politique pour notre sujet est pertinente et mettra en évidence les différents instruments à la disposition de l'UE mis au service de son nouvel objectif constitutionnel. Ces instruments sont conséquents et leur difficile mise en œuvre relève d'un manque de volonté de l'Union et non d'un manque de moyens.

**37.** C'est également le même constat qui transparait lorsque nous quittons l'étude des politiques extérieures économiques pour s'intéresser à celles qui ont un caractère politique comme la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le Haut représentant de l'UE joue un rôle fondamental et est désormais l'interlocuteur privilégié des autres acteurs internationaux. Pour autant sa capacité d'action est limitée et sa volonté d'agir sur les droits de l'enfant ne dépasse guère la simple déclaration alors même qu'il pourrait donner voix à cet objectif constitutionnel. L'une des récentes prises de position du Haut représentant est la déclaration faite à l'occasion de la Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats<sup>94</sup>. La PESC qui est l'incarnation des ambitions politiques de l'UE ne parvient pas à porter la protection des droits de l'enfant sur la scène internationale. Il apparait que cette protection est court-circuitée par l'un des éléments composant la PESC : la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Les velléités relatives à la protection des droits de l'enfant sont souvent annihilées par des considérations de sécurité. Il est possible de penser que ces considérations sécuritaires entrent dans le cadre des objectifs de l'UE parmi lesquels figurent la sécurité<sup>95</sup>, toutefois il faut constater que lorsque la sécurité de l'Union peut être atteinte, la protection des droits de l'enfant semble oubliée. Le terme de sécurité étant entendu très largement. Dès lors et au regard du contexte actuel singulier tenant notamment aux flux migratoires inédits auxquels l'Union doit faire face ainsi qu'aux conflits armés au Proche et

---

<sup>94</sup> Communiqué de presse conjoint de la haute représentante de l'UE, Mme Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Mme Leila Zerrougui, à l'occasion de la journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, Bruxelles, 12 février 2017.

<sup>95</sup> Article 3 §5 TUE.

Moyen-Orient, l'UE semble opérer un repli sur ses propres intérêts<sup>96</sup>, les droits de l'enfant se retrouvent alors loin de ses préoccupations.

**38.** Il y a cependant une politique qui traduit l'incapacité de l'Union à gérer ces récents événements et qui la pousse à transférer la protection des droits de l'enfant à des tiers au détriment de la qualité de cette protection. Il s'agit de la Politique d'asile de l'Union européenne.

## ***2) Une politique extérieure par externalisation d'une politique interne cadre de la protection des droits de l'enfant***

**39.** La Politique d'asile est étudiée, comme la PESC dans le cadre de la seconde partie de cette thèse. Toutefois à la différence de la PESC, cette politique est une politique extérieure selon la doctrine<sup>97</sup> et selon nous mais elle ne l'est pas selon l'agencement formel du TFUE. En effet, à la lecture du TFUE, la Politique d'asile entre dans le cadre de l'Espace de sécurité, de liberté et de justice. Or, cet Espace s'inscrit sous la troisième partie du Traité qui porte sur les « Politiques et actions internes de l'Union européenne ». Cela fait-il pour autant de la Politique d'asile une politique exclusivement interne ? Non. En effet, nous observons une externalisation de la Politique d'asile et même plus largement des autres politiques de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, comme par exemple la Politique d'immigration qui est intrinsèquement liée à la Politique d'asile.

**40.** Cette externalisation a été renforcée par le Traité de Lisbonne qui a explicitement admis que l'UE pouvait conclure des accords internationaux dans le cadre de sa Politique d'asile. L'article 78 du TFUE relatif à cette politique précise à son deuxième paragraphe qu'afin de mener une Politique d'asile commune, l'UE peut conclure des partenariats et établir des coopérations avec les États tiers afin de gérer les flux de migrants demandeurs d'une protection internationale<sup>98</sup>. La dimension extérieure de cette politique interne a été traitée de manière

---

<sup>96</sup> Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, SN 10192/16, 28 juin 2016.

<sup>97</sup> Cf. *infra*.

<sup>98</sup> Article 78 §2 du TUE.

Voir le commentaire de cet article dans : François-Xavier Priollaud et Davide Siritsky, *Le Traité de Lisbonne- Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La documentation française, 2008, spé. p. 210 : « L'importance du volet externe de la politique d'asile est reconnue avec l'introduction (...) d'une référence au partenariat et à la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire. Cette disposition pourrait servir de base

approfondie dans l'ouvrage dirigé par les professeurs Catherine Flaesch-Mougin et Lucia Serena Rossi intitulé *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*<sup>99</sup>. Cet ouvrage met parfaitement en évidence le rattachement de la Politique d'asile à l'action extérieure de l'UE. Le professeur Eleftheria Neframi y reconnaît que : « [d]ans une approche instrumentale, l'exercice de la compétence externe de l'Union dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui en fait son aspect externe, permet son rattachement à l'action extérieure de l'Union<sup>100</sup> ».

Dès lors, malgré l'inscription de la Politique d'asile sous la troisième partie du TFUE, l'étude de cette politique trouve sa place dans cette thèse.

**41.** La Politique d'asile ou plutôt l'échec de la Politique d'asile de l'UE<sup>101</sup> entre 2014 et 2017 a été entraînée par la submersion totale du Régime européen d'asile commun qui prévoit l'ensemble des différentes procédures de protection internationale depuis la demande initiale jusqu'à l'installation dans un État membre de l'Union. Ce système est arrivé au bout de ses capacités en 2015, ce qui a gravement nuit à la protection des droits de l'enfant. En effet, les enfants représentent un tiers de la population mondiale mais ils représentent la moitié des réfugiés dans le monde<sup>102</sup>. Tous les enfants réfugiés<sup>103</sup> ne sont pas dans l'UE, toutefois cette dernière entretient des relations étroites avec les enfants dans le cadre de cette politique puisque 30% des demandes d'asile formulées dans l'UE le sont par des enfants<sup>104</sup>. Par ailleurs, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés a annoncé que 35% des migrants entrés dans l'Union depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 sont des enfants. Nous constatons donc que la Politique d'asile est aux prises directes avec la situation de millions d'enfants qui nécessitent une protection particulière.

---

juridique pour le renforcement des capacités de protection dans les pays d'origine ou de transit, le développement de programme de réinstallation et le traitement commun des demandes d'asile en dehors de l'Union évoqué dans le programme de La Haye (...) ».

<sup>99</sup> Catherine Flaesch-Mougin et Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 670 p.

<sup>100</sup> Eleftheria Neframi, « Aspect externe de l'ELSJ : objectifs et principe » In Catherine Flaesch-Mougin et Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, op. cit., p. 510-532.

<sup>101</sup> « *The immigration and asylum policies are completely failed.* » : Barbara Lochbihler, Vice-présidente de la sous-commission « Droits de l'homme/Affaires étrangères du Parlement européen, mardi 10 janvier 2017, Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », Faculté de Science politique de Forlì (Italie).

<sup>102</sup> UNICEF, *Déracinés : Une crise de plus en plus grave pour les enfants réfugiés et migrants*, New-York, 2016, 129 p.

<sup>103</sup> Le statut des personnes réfugiés est défini par la Convention de Genève de 1951.

<sup>104</sup> Chiffre d'Eurostat pour l'année 2015 : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (consulté le 10 mars 2017). Le chiffre pour l'année 2016 ne seront publiés que fin 2017).

Néanmoins, face à ce contexte qui a totalement paralysé le système d'asile de l'UE, cette dernière a choisi de sous-traiter la gestion de sa Politique d'asile à des tiers. Dès lors, grâce à des accords internationaux elle confie le traitement des enfants demandeurs d'asile ainsi que leur accueil à des tiers. Or, une fois que l'UE a délégué cette tâche, elle faillit souvent à la protection des droits de ces enfants. En effet, l'un des accords qu'elle a conclu dans ce sens et qui fait couler beaucoup d'encre est l'accord conclu avec la Turquie en 2016. Dans les États auxquels l'UE transfère le soin de gérer le problème des réfugiés, les enfants ne bénéficient pas des soins dont ils ont besoin et leurs droits ne sont pas garantis. Un rapport du Conseil de l'Europe fait état de la situation critique des enfants réfugiés et migrants présents en Turquie<sup>105</sup>, toutefois, l'UE tente de nuancer cette situation critique à grand renfort d'informations tenant aux plusieurs milliards d'euros qu'elle accorde à cet État « afin de répondre au besoin des réfugiés<sup>106</sup> ».

**42.** Il apparaît évident, que l'on ne peut se passer de l'étude de cette politique qui est indispensable dans le cadre de cette recherche relative à la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'UE.

**43.** Les quelques propos que nous avons avancés afin de présenter les politiques extérieures que nous avons choisies de traiter ont mis en évidence l'existence de limites à l'action européenne en faveur de la protection des droits de l'enfant.

## **B- Les limites à la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'Union européenne**

**44.** Dans le contexte de la sous-traitance de la Politique d'asile de l'UE, les droits de l'enfant sont ceux qui sont amenés à être le plus méconnus. Dans un contexte comme celui-ci, les droits de l'homme en général sont susceptibles d'être méconnus, toutefois, les droits de l'enfant en raison de la catégorie de personne qu'ils concernent sont ceux qui le sont le plus. Cette confrontation entre objectif constitutionnel même nouvellement consacré d'une part, et intérêts de l'UE d'autre part, aboutit à replacer la protection des droits de l'enfant à leur véritable place au sein de la hiérarchie des priorités de l'Union. En effet, malgré un rang constitutionnel (TUE et Charte des droits fondamentaux), les droits de l'enfant doivent s'accommoder à la fois des

---

<sup>105</sup> Rapport de la visite d'information de l'Ambassadeur Tomáš Boček, Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés, en Turquie 30 mai – 4 juin 2016, Document d'information SG/Inf(2016)29, Strasbourg, 10 août 2016, 34 p.

<sup>106</sup> Commission européenne, ECHO, *Turquie : crise des réfugiés*, janvier 2017.

intérêts économiques de l'UE (1) et de ses intérêts diplomatiques (2). Finalement, ce sont des considérations de *Realpolitik*<sup>107</sup> qui viennent interférer dans la réalisation d'objectifs qui permettraient à l'UE d'obtenir cette nouvelle identité internationale qu'elle cherche tant.

### ***1) La sauvegarde des intérêts économiques de l'Union européenne***

**45.** Même si l'UE cherche à devenir plus qu'un acteur économique sur la scène mondiale, il n'en reste pas moins qu'elle est avant tout une organisation commerciale. Dès lors, sa nature économique tend à être un frein à ses aspirations politiques. En effet, face au contexte international actuel tenant aux mouvements migratoires importants, aux conséquences de la crise économique mondiale débutée il y a presque une dizaine d'années, aux nouveaux défis mondiaux tels que la crise climatique, les obstacles à l'action européenne sont nombreux. Dès lors elle va adopter une approche *Realpolitik* en défendant « [s]es intérêts régionaux, économiques [et] politiques, parfois au détriment des valeurs, des principes [et] des droits humains fondamentaux <sup>108</sup> ».

**46.** Nous verrons tout au long de cette thèse que l'UE tente de concilier ses intérêts économiques et ses aspirations politiques relatives aux droits de l'enfant. La Politique d'aide au développement en est une parfaite tentative puisque l'UE insère des clauses de conditionnalité politique afin de concilier ces deux éléments. De même, le Système de préférences généralisées s'avère être un moyen plus efficace que les clauses de conditionnalité politique, même si cette efficacité sera explicitée et définie. Nous verrons paradoxalement que le cadre posé par les politiques extérieures économiques est plus propice à la protection des droits de l'enfant que celui de l'action politique extérieure. Cette dernière est trop fluctuante et change en fonction des aléas du contexte international.

**47.** L'UE semble prisonnière de sa nature avant tout commerciale et le Conseil de l'UE ainsi que la Commission veillent à ce qu'elle ne perde pas son éclat économique au détriment parfois de tout autre intérêt. C'est à cette occasion que la construction européenne elle-même incarne

---

<sup>107</sup> La *Realpolitik* connaît plusieurs définitions plus ou moins génériques. L'on a choisi de retenir que la *Realpolitik* est « une diplomatie largement dictée par un pragmatisme motivé par une obligation de résultats immédiat (...). La défense à tout prix des intérêts nationaux et militaro-stratégiques, indépendamment d'autres facteurs, est la considération prééminente » (Anil K. Gayan, « La *Realpolitik*, élément incontournable des relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, 3/2007, n°67, p. 95-104).

<sup>108</sup> Yves Aubin de la Messuzière, ambassadeur français, « Assiste-t-on au retour de la *realpolitik* », France Culture, 1 octobre 2010, consultable sur : <https://www.franceculture.fr/emissions/la-grande-table-2eme-partie/assiste-t-au-retour-de-la-realpolitik> (consulté le 10 mars 2017).



une limite. En effet, bien que l'Union soit une organisation dite *sui generis* en raison de son degré important d'intégration, ce sont toujours les volontés étatiques qui prédominent face aux objectifs tels que la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure. Or, les États membres souhaitent avant tout préserver leur propre position sur la scène internationale et leur puissance économique, cette dernière se faisant notamment grâce à l'UE. En effet, l'UE est une entité dont la puissance économique est bien plus grande que celle de ses États pris individuellement, c'est l'application du raisonnement selon lequel « l'Union fait la force<sup>109</sup> ». Cela ne fait aucun doute sur le plan économique. Toutefois, ce n'est pas le cas sur le plan politique et c'est la raison pour laquelle l'UE connaît des difficultés à incarner une véritable union politique. Nous ne pouvons pas nier qu'il existe des politiques européennes à caractère politique comme la Politique d'asile ou la Politique d'immigration qui sont intégrées et relèvent de la compétence de l'UE, mais les actions « politiques » intégrées restent limitées. Les États membres ne bénéficient pas du même statut politique au niveau international, certains ont plus de poids que d'autres. Ainsi, la France ou le Royaume-Uni défendent farouchement leur autonomie politique dans le cadre notamment de leur statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. Qu'advierait-il de cela en cas d'union politique équivalente à l'union économique ? L'économie est le seul véritable élément de consensus des États membres et elle fait leur puissance internationale. Ils s'assurent donc au moyen de la Commission et du Conseil que les intérêts de l'Union soient sauvegardés mais également les leurs.

**48.** Cela fait apparaître une certaine schizophrénie des institutions, c'est le cas de la Commission. Cette dernière est souvent la première à mettre en évidence le rôle fondamental de la protection des droits de l'enfant, puisqu'« [e]n raison de leur vulnérabilité, les enfants doivent être placés au centre des politiques de l'UE en matière de relations extérieures, de développement et d'aide humanitaire<sup>110</sup> ». Avec d'un côté, ses prises de positions non-contraignantes pour une plus grande intervention de l'UE en faveur des droits de l'enfant au niveau mondial et de l'autre, ses initiatives de textes contraignants qui ne laissent que peu de place aux enfants, le comportement de la Commission pourrait être interprété comme dénotant une volonté de faire une place plus grande à la protection des droits de l'enfant mais une volonté qui serait muselée par les considérations de *Realpolitik* des représentants des États membres. Il existe ainsi des « contraintes internes (...) liées à l'architecture des organisations

---

<sup>109</sup> Sophie Meunier, *L'Union fait la force, L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Condé-sur-Noireau, Les presses Sciences Po, 2005, 272 p.

<sup>110</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*, p. 3.

internationales. Tantôt intergouvernementales, tantôt intégrées, le maillage institutionnel y est complexe<sup>111</sup> ». Ces contraintes se posent alors en obstacle à la réalisation d'objectifs politiques spécifiques.

Ces différents éléments tendent à être incarnés par le nouveau service diplomatique de l'UE qui doit concilier les volontés des États membres et donc sauvegarder les intérêts économiques de l'UE tout en faisant valoir un nouveau statut international aux yeux des tiers.

## **2) La diplomatie de l'Union européenne**

**49.** La diplomatie européenne consiste en la représentation de l'UE à l'extérieur et est incarnée par le SEAE dirigé par le Haut représentant de l'UE. La diplomatie de l'Union constitue une limite à la protection des droits de l'enfant dans ses politiques extérieures en raison des différents enjeux et des susceptibilités que doit ménager tout diplomate à l'égard de ses interlocuteurs *a fortiori* lorsque ce sont des États avec lesquels l'UE a intérêt à maintenir de bonnes relations.

Le Haut représentant qui se déplace partout dans le monde et rencontre les chefs d'États, de gouvernements ou les représentants d'États tiers représente l'UE, défend ses intérêts et ses valeurs. Il est chargé de conduire la PESC de l'Union aux termes de l'article 18 du TUE ainsi que de l'exécuter conjointement avec les États membres aux termes de l'article 26 du même traité. Il est supposé être la voix politique de l'Union sur la scène internationale. Néanmoins, son action en faveur de la protection ou à tout le moins de la promotion des droits de l'enfant au niveau international est limitée. En effet, même si l'article 3 §5 du TUE parle bien de protection, il est possible de penser qu'à défaut de pouvoir assurer une protection de ces droits, l'UE chercherait à en faire la promotion dans le cadre de son service diplomatique. Mais les choses ne sont pas aussi simples, en effet plusieurs intérêts et plusieurs considérations entrent en jeu au niveau international et il est parfois délicat pour le service diplomatique de l'Union de satisfaire à cette exigence constitutionnelle particulière. Ce caractère particulier tient au fait qu'il s'agit des droits de l'enfant, or, traiter de ces droits peut s'avérer délicat dans certains États tiers avec lesquels l'Union entretient pourtant des relations soutenues.

---

<sup>111</sup> Laurence Burgorgue-Larsen, « La régionalisation du développement » *In* SFDI (dir.), *Droit international et développement*, Paris, A. Pedone, 2015, p. 438.

50. En 2016, le Haut représentant a de nouveau rencontré les dirigeants chinois pour évoquer la question migratoire ainsi que la nécessité d'une action en Syrie<sup>112</sup>, une rencontre a également eu lieu afin de renforcer les relations bilatérales économiques et politiques entre l'UE et la Chine en incluant des thèmes tels que la crise des réfugiés, le changement climatique ou les droits de l'homme<sup>113</sup>. Cet exemple reflète une situation que l'on peut qualifier d'équivoque au regard du fait que l'UE s'entretient avec cet État (et d'autres), dans lequel les droits de l'enfant ne sont pas respectés, à propos d'autres États dont le comportement n'est pas moins irréprochable. Cette situation s'explique par le fait que le service diplomatique de l'UE dirigé par le Haut représentant qui rappelons-le est chargé de conduire et d'exécuter la PESC, ne sert pas seulement les intérêts politiques de l'UE, il sert également ses intérêts économiques. Le propre d'un service diplomatique est d'être une passerelle entre deux acteurs internationaux, le SEAE en tant que passerelle veille à ce que l'UE entretienne de bonnes relations avec les autres acteurs. Cette mission de passerelle est d'autant plus importante lorsque l'interlocuteur représente un intérêt économique évident pour l'Union. La Chine est l'un des deux principaux partenaires commerciaux de l'UE juste après les États-Unis. Elle représente 15% du commerce de biens de l'UE, soit 521 milliards d'euros par an<sup>114</sup>. Au deuxième rang des partenaires commerciaux de l'UE, il n'est pas dans son intérêt d'instaurer avec la Chine un dialogue sérieux relatif à la protection des droits de l'enfant surtout lorsqu'on connaît les difficultés de cet État avec la notion même de droits de l'enfant<sup>115</sup>. C'est également le cas pour le premier partenaire commercial de l'Union. Nous avons eu l'occasion de dire que les États-Unis sont le seul pays à ne pas être partie à la CIDE, ce qui dénote une certaine défiance à l'égard des droits de l'enfant. Or, le Haut représentant n'aborde pas le statut des droits de l'enfant, ni ne les promeut

---

<sup>112</sup> Communiqué de presse, *La haute représentante et vice-présidente Federica Mogherini a rencontré M. Wang Yi, ministre des affaires étrangères de la République populaire de Chine*, New-York, 19 septembre 2016.

<sup>113</sup> Communiqué de presse, *High Representative Mogherini at EU-China Summit*, Beijing, 13 juillet 2016.

<sup>114</sup> Eurostat, *Principaux partenaires commerciaux de l'UE en 2015 : les États-Unis pour les exportations, la Chine pour les importations*, 60/2016, 31 mars 2016.

<sup>115</sup> L'image très répandue de ces enfants chinois fabriquant des produits tels que des produits de téléphonie (voir par exemple : Sébastien Seibt, « Chine : des enfants-ouvriers dans l'usine d'un fournisseur de Samsung », *France 24*, 14 juillet 2014) ne manque pas de venir à l'esprit mais autrement plus délicat est le cas des enfants « en trop » c'est-à-dire des enfants qui sont nés lors de la politique de l'enfant unique mais qui ne sont pas les aînés. Ces enfants ne disposent pas, encore aujourd'hui alors que cette politique a été annulée, d'une identité officielle, ce qui les empêche d'être scolarisés, d'être employés, d'avoir une sécurité sociale, etc. Si ces enfants peuvent en théorie obtenir la régularisation de leur existence, en pratique cela est difficilement possible en raison des frais attachés à la déclaration d'une naissance illégale sous l'empire du précédent régime des naissances. Ainsi, avec une amende infligée aux parents de plusieurs dizaine de milliers d'euros qu'il leur est impossible de payer, les enfants « en trop » sont condamnés à n'avoir aucun droit dans leur pays (voir : « Les enfants invisibles », émission de télévision Sept à huit, 26 février 2017).

dans le cadre de ses relations avec les États-Unis. C'est l'illustration même de « l'irréductible diplomatique<sup>116</sup> ».

**51.** A l'inverse, le Haut représentant n'hésite pas à promouvoir les droits de l'enfant lorsqu'il rencontre les représentants d'États à l'égard desquels le rapport de force lui est favorable, c'est-à-dire à l'égard desquels elle n'a pas un intérêt commercial considérable. Dès lors, nous constatons que le SEAE sert les intérêts de l'Union en toute logique, mais qu'il les sert en ajustant la place accordée à la protection des droits de l'enfant selon ses opportunités commerciales. Pour être provocant, l'on pourrait qualifier le SEAE de « VRP » (voyageur, représentant et placier) de l'UE. Pour nuancer ce propos et comme nous le verrons dans la suite de cette thèse, les imbrications des différentes politiques extérieures de l'UE les unes aux autres sont telles qu'elles tendent à compliquer l'appréhension de la mission diplomatique du Haut représentant.

### **Paragraphe 3 - La réalisation de la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union européenne**

**52.** Pour continuer dans la provocation ou à tout le moins dans l'interpellation, il faut ici citer le professeur Burgorgue-Larsen qui disait lors du 48<sup>e</sup> colloque annuel de la Société française pour le droit international en 2014 que : « l'Union européenne est un État comme les autres<sup>117</sup> ». Cette phrase marquée par l'ironie peut faire sourire les plus critiques ou choquer les internationalistes les plus intransigeants, mais elle se vérifie, dans sa philosophie, lorsqu'il s'agit de la défense des intérêts commerciaux de l'UE ainsi que de celle de sa sécurité intérieure comme nous le démontrerons dans cette thèse. Toute la difficulté d'un tel sujet réside notamment dans l'encadrement de l'action extérieure de l'Union (A), celle-ci étant tellement vaste et composée de multiples politiques qu'elles soient extérieures par nature ou par

---

<sup>116</sup> Cette expression a été utilisée par le professeur Valérie Michel dans son ouvrage *Recherches sur les compétences de la Communauté* (op. cit., p. 2016) dans un tout autre contexte puisqu'il s'agissait de mettre en évidence le jeu des relations entre les États membres de l'UE (ex-CE) pour apporter implicitement des modifications aux compétences communautaires établies par les traités. Cependant, même sortie de son contexte, cette expression reflète parfaitement l'idée développée dans le cadre de notre sujet et résume bien notre pensée.

<sup>117</sup> Intervention de Madame le professeur Laurence Burgorgue-Larsen lors du 48<sup>e</sup> colloque de la SFDI relatif au Droit international et au développement qui s'est tenu à Lyon 22 au 24 mai 2014. Relevons que cette remarque qui ne manque pas de piquant ne figure pas dans la version écrite présente dans les actes du 48<sup>e</sup> colloque de la SFDI (Laurence Burgorgue-Larsen, « la régionalisation du développement » In SFDI (dir.), *Droit international et développement*, op. cit., p. 429-440).

détermination. Outre cette difficulté, une autre se pose qui est celle de la concrétisation des mesures de protection des droits de l'enfant dans cette vaste action extérieure (B).

### **A) La difficulté d'encadrer l'action extérieure de l'Union européenne**

**53.** Nous avons évoqué les politiques extérieures qui serviront de support à notre étude de la protection des droits de l'enfant, toutefois, l'UE dispose de plus de politiques extérieures que celles que nous avons présentées comme constituant la structure de cette recherche. Certaines politiques extérieures ont été délibérément écartées de notre étude alors qu'elles promeuvent dans une certaine mesure la protection des droits de l'enfant dans les États tiers, c'est le cas de la Politique européenne de voisinage (PEV) par exemple. L'étude de ces politiques ne nous est pourtant pas parue pertinente. En effet, s'agissant de la première partie de notre thèse consacrée à la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures économiques, nous avons choisi de porter notre attention sur les deux seules politiques extérieures économiques de l'UE considérées comme telles par la V<sup>e</sup> Partie du TFUE relative à l'action extérieure de l'Union : la Politique commerciale commune et la Politique d'aide au développement. Donc, finalement le choix d'exclure d'autres politiques extérieures ne doit se justifier que dans le cadre de notre seconde partie relative à la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure politique de l'UE. Cette partie se concentrera exclusivement sur la Politique d'asile et la PESC en raison de la complémentarité qui sera mise en évidence entre ces dernières. En effet, nous verrons tout au long de cette thèse qu'il existe des imbrications et des véritables connexions entre les politiques que nous avons choisies d'étudier, un fil conducteur les relie. Or, d'une part les autres politiques n'entrent pas dans cette logique de complémentarité et d'autre part, leur portée limitée ou leur objet trop restrictif ne nous permettraient pas de rapporter un constat sincère et représentatif de la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'UE.

**54.** En effet, il est difficile de définir l'action extérieure de l'Union de manière réellement satisfaisante, le TUE laisse entendre sans le mentionner explicitement que l'action extérieure est « [l]'action de l'Union sur la scène internationale<sup>118</sup> ». De même, l'article 3 §5 du même traité mentionne les termes « dans ses relations avec le reste du monde ». Ainsi, l'action extérieure n'est pas strictement définie, il s'agit des mesures et actions que l'UE mène à l'extérieur de ses États membres ou des mesures et actions destinées à avoir un impact à l'extérieur de ces mêmes États. Ainsi, il est plus aisé de définir l'action extérieure à partir des

---

<sup>118</sup> Article 21 TUE.

politiques extérieures et des politiques internes externalisées, même si cela ne satisfait pas totalement à la recherche d'une définition de l'action extérieure<sup>119</sup>, que de chercher à définir l'action extérieure de manière globale. Ainsi, dans cette action extérieure, il a été nécessaire de faire des choix quant aux actions menées par l'UE relatives à la protection des droits de l'enfant.

**55.** Ces politiques que nous avons fait le choix d'exclure telles que la PEV, la politique de préadhésion ou le partenariat oriental relèvent également d'un traitement particulier au sein de la classification des politiques européennes. En effet, comme le soutient le professeur Cécile Rapoport<sup>120</sup>, elles relèvent davantage d'action menée au titre de la réalisation de l'article 8 du TUE qui dispose que : « [l']Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. (...) ». Par ailleurs, Nicolas Moussis dans son ouvrage *Accès à l'Union européenne*<sup>121</sup> clarifiait également la compréhension de ces autres politiques extérieures en ce sens qu'elles entrent dans le cadre plus général des Relations extérieures de l'UE et qu'elles ne sont donc pas des Politiques telles que définies par le TFUE. Dans cet ouvrage de référence pour saisir l'UE, l'auteur<sup>122</sup> opère une différence de statut entre la PESC d'une part, qui selon lui se distingue des autres politiques extérieures en raison de son caractère intergouvernemental et les autres politiques extérieures, d'autre part. Parmi ces dernières, seules la Politique commerciale commune et la Politique d'aide au développement sont considérées comme des politiques extérieures autonomes. Les autres politiques telles que la PEV qui relèvent des Relations extérieures de l'Union sont d'ailleurs souvent assimilées au rôle croissant de la PESC selon Nicolas Moussis<sup>123</sup>. Ces éléments illustrent encore l'imbrication des différentes actions européennes. A titre d'exemple, nous allons avoir l'occasion de traiter des accords de réadmission dans le cadre de la Politique d'asile de l'UE et notamment de l'accord qu'elle a conclu avec la Turquie. Ce dernier entre dans le cadre de la Politique d'asile puisque comme

---

<sup>119</sup> Le professeur Akandji-Kombé avait mis en évidence le cas des politiques internes de l'Union européenne qui se projettent à l'extérieur de sorte qu'elles ne sont pas pour autant des politiques externalisées mais qu'elles peuvent tout de même entrer dans le cadre de l'action extérieure de l'Union (débat de thèse, 17 juin 2015, Université de Rouen).

<sup>120</sup> Le professeur Cécile Rapoport en traite notamment dans son intervention relative à la géographie des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, voir : Cécile Rapoport, « La géographie des relations extérieures de l'Union européenne » in Anne-Sophie Lamblin-Gourdin et Eric Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 158 et suiv.

<sup>121</sup> Nicolas Moussis, *op. cit.*

<sup>122</sup> Nicolas Moussis est docteur en relations économiques internationales et ancien commissaire européen.

<sup>123</sup> Nicolas Moussis, *op. cit.*, p. 499.

nous le verrons, il est l'une des manifestations de l'externalisation de cette politique comme le prévoit l'article 78 du TFUE. Or, la Turquie entre également dans le cadre des actions menées au titre de la PEV.

**56.** L'imbrication des différentes politiques relevant de l'action extérieure de l'UE vient complexifier davantage leur compréhension individuelle. Malgré ces imbrications, il est préférable dans le cadre de notre sujet relatif à la protection des droits de l'enfant, de ne pas apprécier l'action extérieure globale mais d'apprécier ces politiques pertinentes pour ce sujet précis, c'est-à-dire d'apprécier les politiques de l'Union qui sont les plus à même de porter la réalisation de ce nouvel objectif constitutionnel qu'est la protection des droits de l'enfant dans son action extérieure.

## **B) La difficile concrétisation des mesures de protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure**

**57.** Il s'agit ici d'insister sur le fait que les imbrications entre les différentes politiques de l'action extérieure sont tellement nombreuses que traiter de l'ensemble des politiques extérieures de l'UE serait une tâche qui devrait faire l'objet de plus d'une seule thèse, d'une part. D'autre part, dans le cadre du sujet qui est le nôtre, cette étude ne serait pas pertinente au regard des liens et des connexions existants entre toutes ces politiques et qui font que *de facto*, tous les aspects tenant à la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'UE seront traités par le plan choisi.

**58.** Paradoxalement à la complexification qu'elles constituent dans l'appréhension de l'action extérieure de l'UE, ces imbrications permettent aussi la cohérence de cette action. Nous constaterons à l'issue de cette thèse qu'il existe une cohérence dans la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union. Cette cohérence sera parfois au détriment d'une meilleure protection de ces droits mais elle existe conformément à ce que prévoit l'article 21 du TUE relatif à l'action extérieure. Cette cohérence des politiques extérieures dans la recherche de la satisfaction de cet objectif constitutionnel nouveau participe de la recherche de la nouvelle identité de l'UE au niveau international. Mais il faut dès à présent noter que « [l]oin d'être déjà une structure finie, l'Union s'apparente davantage à un "système en devenir" dont l'aspect final est encore flou<sup>124</sup> ». Il semble y avoir un consensus dans la doctrine pour reconnaître que

---

<sup>124</sup> Klaus-Dieter Borchardt, *L'ABC du droit de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2010, p. 34.

l'identité finale de l'UE reste incertaine et indéfinie, notons d'ailleurs que même son identité actuelle reste problématique. Il nous faut impérativement renvoyer ici à l'analyse du professeur Rostane Mehdi<sup>125</sup> qui disait que « [l']émergence de l'identité de l'Union est elle-même le fruit d'un processus progressif<sup>126</sup> » et que seule l'identité communautaire disposait d'une certaine définition « dont le substrat était essentiellement économique<sup>127</sup> ». Par ailleurs, cet auteur ne manque pas de préciser s'agissant de l'identité de la nouvelle UE que : « [c]ette identité est la moins étudiée y compris par les juristes qui souvent n'ont livré sur ce point que des analyses décevantes...<sup>128</sup> ».

**59.** Au regard du nouvel objectif constitutionnel de l'UE visant à assurer la protection des droits de l'enfant dans son action extérieure, il faut s'interroger sur l'existence de moyens de protection de ces droits dans les relations internationales que l'UE entretient avec les pays tiers. L'UE dispose-t-elle des moyens juridiques pour protéger les droits de l'enfant dans son action extérieure ? Dans l'affirmative, ces moyens de protection des droits de l'enfant sont-ils efficaces ?

**60.** Nous démontrerons dans cette thèse que face à des enjeux économiques et à des enjeux de politiques internes, la protection des droits de l'enfant en tant que moyen pour l'UE d'établir ou plutôt de construire son statut d'acteur international global est mis de côté. En effet, si l'UE appréhende les droits de l'enfant comme un moyen de « prévenir la fragilité des États<sup>129</sup> » avec lesquels elle entretient des relations commerciale et diplomatique, elle opère parfois un repli lorsque ses propres intérêts sont en jeu. Dès lors, l'UE est rattrapée par son caractère économique et se retrouve réduite au statut qu'elle cherche à fuir depuis plusieurs années, cela au détriment de ce nouvel objectif qu'est la protection des droits de l'enfant. Mais lorsque ses intérêts ne sont pas directement en jeu, l'UE tente de satisfaire cet objectif dans toutes ses politiques extérieures. La présence des droits de l'enfant dans les différentes politiques extérieures de l'UE est un gage de cohérence de cette action, toutefois, le degré de protection de ces droits varie selon la politique en cause, selon l'instrument d'une politique par rapport à une autre, selon le contexte international, etc. *In fine*, il apparaît que le niveau de protection des

---

<sup>125</sup> Rostane Mehdi, « L'identité de l'Union européenne » *In* Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, Anne Levade, Valérie Michel et Rostane Mehdi (dir.), *L'identité à la croisée des États et de l'Europe-Quel sens ? Quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 143-160.

<sup>126</sup> Rostane Mehdi, « L'identité de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 145.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*



droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'UE fluctue en fonction de différents facteurs qu'il conviendra d'étudier.

**61.** L'élément important qui sera mis en exergue dans cette thèse est l'existence de moyens juridiques à disposition de l'UE pour protéger les droits de l'enfant dans son action extérieure. Nous verrons qu'il existe des instruments de protection des droits de l'enfant et que finalement, le problème ne réside pas dans l'absence d'arsenal juridique européen pour réaliser l'objectif de protection des droits de l'enfant à l'extérieur mais bien dans la volonté fluctuante de l'UE d'user de cet arsenal et des instruments dont elle dispose. Dès lors, c'est véritablement la recherche de cette identité internationale nouvelle et la recherche d'une crédibilité politique internationale qui sont largement mis en cause. Sans conteste, la volonté des États membres est le frein principal à la protection des enfants au niveau international. Un rapport relatif à l'action extérieure de l'Union faisait état du fait que « [l']origine première de la faiblesse européenne est, bien entendu, l'absence de ce qu'il est convenu d'appeler "la volonté politique"<sup>130</sup> ».

**62.** Les politiques extérieures économiques présentent un certain nombre de dispositifs permettant la satisfaction de l'objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant prévu à l'article 3 §5 du TUE. Contrairement à la première idée qui peut venir à l'esprit, les politiques extérieures économiques offrent plus de moyens de protection de ces droits que l'action extérieure politique de l'Union (Première partie). L'action extérieure politique constitue un contexte théoriquement privilégié pour l'étude des droits de l'enfant. En effet, le contexte actuel notamment relatif aux organisations terroristes a beaucoup d'influence sur les droits de l'enfant. Cependant la nature des politiques à l'œuvre dans le cadre de cette action extérieure ne permet pas l'élaboration d'outils de protection des droits de l'enfant aussi nombreux que dans les politiques économiques (Seconde partie). Toutefois, nous verrons qu'il existe des similitudes dans les effets de ces deux types d'action extérieure sur les droits de l'enfant.

---

<sup>130</sup> Pierre de Boissieu, Tom de Bruijn, Antonio Vitorino et Stephen Wall, *L'action extérieure de l'Union européenne : cause perdue ou dernière chance ?*, Rapport au Président Tusk, au Président Juncker et à Mme Mogherini, 24 septembre 2014, p. 4.

**PREMIERE PARTIE :**

**LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LES  
POLITIQUES EXTERIEURES ECONOMIQUES DE L'UNION  
EUROPEENNE**

**63.** Depuis plusieurs années, l'Union européenne est la première puissance économique sur la scène internationale, son statut d'acteur commercial est donc incontestable<sup>131</sup>. Elle représentait 20% du PIB mondial en 2016 soit 14 000 milliards d'euros en valeur absolue. Premier exportateur mais aussi premier importateur mondial devant la Chine, les États-Unis et le Japon, elle représente 45,5% des investissements mondiaux<sup>132</sup>. Notons également que depuis 2014, la balance commerciale de l'UE est positive puisque les exportations ont augmenté de 88 milliards d'euros contre 35 milliards pour les importations, l'excédent commercial est donc passé de 11 milliards d'euros à 64 milliards d'euros en un laps de temps extrêmement limité<sup>133</sup>. Ainsi, malgré l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et les nouveaux objectifs politiques de l'UE, cette dernière reste un acteur économique incontournable et plus que cela, son économie est prospère.

**64.** Son activité économique se distingue en deux pans qui relèvent de ce que l'on appelait avant le 1<sup>er</sup> décembre 2009 ses compétences communautaires : il s'agit de la Politique commerciale commune et de la Politique d'aide au développement. La première s'inscrit sans difficultés dans le cadre de cette partie relative à l'action économique de l'Union comme cadre de la protection des droits de l'enfant. La seconde quant à elle peut susciter quelques doutes chez certains, doutes qu'il nous faut dissiper en rappelant et en approfondissant le raisonnement qui fut le nôtre *supra*. D'une part, c'est au regard, des instruments utilisés que cette politique relève de l'action économique de l'UE et d'autre part, au regard de la nature de la compétence de l'UE en la matière, il nous faut la classer dans l'action économique de l'Union. En effet, initialement la Politique d'aide au développement répond « à une nécessité économique pour l'Union qui doit assurer son approvisionnement en matières premières et créer des débouchés pour ses produits<sup>134</sup> ». Ce sont des raisons économiques qui ont justifié la compétence de la CE dans ce domaine, en dehors de toute considération politique. Dans le Traité de Rome, la

---

<sup>131</sup> Afin de rendre notre propos le plus clair possible, il convient de noter que les termes « économique » et « commercial » seront utilisés à d'innombrables reprises durant ce développement. Le terme de « commerce » renvoie à « l'ensemble des rapports économiques, politiques et intellectuels » entre différents acteurs (Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> ed., Paris, PUF, 2007, p. 176). Le terme « économie » renvoie quant à lui à l'« [e]nsemble des phénomènes, faits et activités relatifs à la production, à la circulation et à la consommation des richesses dans un ensemble donné (région, États, groupe d'États, etc.) » (*Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 342).

<sup>132</sup> Parlement européen, *L'Union européenne et ses partenaires commerciaux*, Fiches techniques sur l'Union européenne-2017, 5 p.

Consultable sur : [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.1.html) (consulté le 22 avril 2018, les chiffres pour l'année 2017 ne sont pas disponibles à la date de rédaction de la présente thèse).

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> Nicolas Moussis, *op. cit.*, p. 517.

quatrième partie relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer indiquait dans son article 131 que :

« [L]e but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».

**65.** En outre, l'article 130 §1 relatif plus spécifiquement à la coopération au développement indiquait que : « [L]a politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise : le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ». Ainsi, cette rédaction des objectifs spécifiques de la politique d'aide au développement dès l'origine des Communautés européennes ne laisse aucun doute quant à la finalité première de cette politique qui est une finalité économique. Jusqu'à son ultime version, le TCE a gardé inchangé le libellé de cet article 130, il était ainsi possible de retrouver *in extenso* la même rédaction des objectifs de la coopération au développement dans l'article 177 TCE tel qu'issu du Traité de Nice. Nous verrons que l'adoption du Traité de Lisbonne est venue problématiser la finalité immédiate de cette politique en accentuant encore davantage sa finalité économique, cela à la défaveur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant.

**66.** La Politique commerciale commune et la Politique d'aide au développement constituent les deux compétences « communautaires » extérieures par excellence. Nous devons ici avancer une mise en garde concernant les imbrications qu'il existe entre ces deux politiques extérieures. En effet, bien que l'organisation choisie pour nos développements paraisse fragmentée, les relations permanentes entre ces deux politiques intégrées tendent à réduire l'impression de fragmentation de cet agencement. En effet, les objectifs de l'UE mais aussi les objectifs de son action extérieure, tels que prévus aux article 3 §5 et article 21 du TUE, et particulièrement la protection des droits de l'enfant<sup>135</sup>, contraignent l'Union à prendre en considération des

---

<sup>135</sup> Article 3 §5 TUE : « [d]ans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination

objectifs politiques dans la mise en œuvre de toutes ses politiques extérieures, ce qui aboutit à créer un dénominateur commun à ses deux politiques et ce qui peut être source de confusion. En dépit de ces imbrications nous nous efforcerons d'adopter une approche aussi claire que possible en fondant notre distinction selon les instruments utilisés. Ainsi toutes les mesures de protection des droits de l'enfant entrant dans le cadre d'une mise en œuvre d'outils commerciaux relèveront du premier titre, tandis que les mêmes mesures mises en œuvre au moyen d'instruments non-commerciaux et visant au développement relèveront du second. Ainsi, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, appelé Accord de Cotonou est un accord de partenariat économique conclu sous les auspices de l'OMC. Il sera donc traité dans le cadre de la Politique commerciale commune (PCC) même s'il participe de la coopération au développement. Ce travail d'équilibriste sera toutefois facilité par notre objet d'étude qu'est la protection des droits de l'enfant dans le cadre de ces politiques puisque l'existence d'une cohérence dans la protection de ces droits dans ces deux politiques intégrées nous donnera un fil conducteur, un prisme général qui orientera nos recherches et rendra moins problématique les imbrications entre ces politiques. Par ailleurs, l'objectif de cohérence dans l'action extérieure posé à l'article 21 du TUE assurera une logique à nos propos puisque cet objectif trouve une véritable expression lorsqu'il est appliqué à la protection de ces droits spécifiques.

**67.** Au regard de ce qui précède, il conviendra dans un premier temps d'étudier la PCC comme outil de la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'UE (Titre 1) puis dans un second temps, il conviendra d'étudier la Politique d'aide au développement de l'Union comme cadre théorique de cette protection qui trouve cependant une faible application pratique (Titre 2).

---

de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies ».

## TITRE 1

### LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE COMME OUTIL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT AU NIVEAU INTERNATIONAL

**68.** Il faut remarquer et rappeler que la Politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'UE<sup>136</sup> et qu'elle est fondée sur une union douanière entre les États membres. Sans revenir sur les origines et l'évolution de cette union douanière qui font l'objet de nombreux développements dans les ouvrages relatifs au droit de l'Union européenne<sup>137</sup>, il faut noter que la mise en œuvre de la PCC s'inscrit dans un cadre plus large qui régit les tarifs douaniers et le commerce mondial, celui posé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'UE en tant que puissance commerciale s'inscrit elle aussi dans un contexte international plus large, celui de l'économie mondiale, économie réglementée par des instruments juridiques internationaux, dont certains ont trait à la protection des droits de l'enfant (Chapitre 1). Outre ces instruments internationaux, il faut noter que l'UE doit interagir avec les autres acteurs du commerce international (Chapitre 2), qu'il s'agisse de personnes publiques ou de personnes privées. Ces acteurs de la PCC vont être amenés à jouer un rôle dans la protection des droits de l'enfant soit spontanément soit dans l'exécution des relations qu'ils entretiennent avec l'UE.

---

<sup>136</sup> Article 3 TFUE : « [l]'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : (...) e) la politique commerciale commune ».

<sup>137</sup> Voir notamment : Nicolas Moussis, *Accès à l'Union européenne, droit, économie, politiques*, op. cit. ; Jean-Louis Clergie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union européenne*, 10<sup>e</sup> ed., Coll. Précis, Mayenne, Dalloz, 2014, p. 237-553 ; Truchy Henry, « L'Union douanière européenne », *RCADI*, Vol. 048, 1934, 629 p.

## CHAPITRE 1

### LES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

**69.** Les instruments de la PCC sont nombreux et vastes, mais adoptons ici une approche traditionnelle en distinguant le cadre normatif de la protection des droits de l'enfant, d'une part, et l'application de ces normes par l'UE dans le cadre de la PCC, d'autre part. Cela nous conduira donc à étudier dans un premier temps des normes internationales relatives aux enfants en accordant une place toute particulière à une catégorie de normes : les normes internationales sociales des enfants (Section 1). Les normes sociales et économiques ont une place de choix dans la PCC puisque ce sont les premiers droits qui l'ont intéressée. Ce sont ces normes internationales sociales des enfants qu'il nous faudra étudier puisque même si la PCC tend à influencer sur l'ensemble des droits de l'homme, elle a en premier lieu porté son attention sur la protection des droits sociaux. PCC et droits sociaux sont donc historiquement liés. La conséquence de ce lien historique se traduit par le fait que ces droits sont aujourd'hui les plus aboutis en termes d'arsenal juridique européen. Après avoir étudié ces normes sociales pertinentes, nous étudierons la protection des droits de l'enfant dans la mise en œuvre de la PCC (Section 2).

**70.** Il convient d'apporter une précision qui relèverait presque de l'avertissement puisque la première section de ce chapitre portera sur les normes internationales sociales des enfants et pour étudier ce thème, il nous faudra parfois prendre de la distance avec la PCC elle-même ce qui signifie qu'il nous faudra faire quelques rappels préliminaires afin de mieux saisir ses mécanismes de mise en œuvre tendant à la protection des droits de l'enfant dans la section suivante. Ces rappels préliminaires consisteront notamment à retracer le processus par lequel l'UE a reconnu et consacré ces droits aux enfants, ce qui nous entrainera à aborder le cas des droits civils et politiques, non pas en tant qu'objet autonome de ce développement mais en tant qu'objet permettant une meilleure mise en perspective et une meilleure critique des droits sociaux de l'enfant reconnus par l'UE.

## **SECTION 1 - LES NORMES DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT APPLIQUEES PAR L'UNION EUROPEENNE**

**71.** Comme cela a été dit, il faut faire une place particulière aux normes sociales des enfants. En effet, les droits sociaux constituent le premier droit fondamental auquel la CE a consacré des dispositions alors même qu'elle n'était pas compétente en la matière. Par ailleurs, elle reconnaissait un lien intrinsèque entre la PCC et les droits sociaux comme le révélait la Résolution sur la Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers en indiquant que : « dans le contexte du commerce extérieur, (...) il est important d'insister sur les droits de l'homme au travail<sup>138</sup> ». En 1957, le Traité de Rome comportait des dispositions sociales relatives notamment à la libre circulation des travailleurs et il s'en est suivi d'autres actes de droit dérivé consacrant des dispositions de nature sociale applicables aux enfants. Ainsi, le droit social qui fut la première porte d'entrée des droits fondamentaux dans l'UE a une place historique à part qui mérite que nous le traitions de manière autonome (paragraphe 1). Toutefois, nous l'avons dit le droit social n'a été que la porte d'entrée des droits fondamentaux dans l'UE, il a donc été suivi par le reste du *corpus* des droits de l'enfant qu'ils soient de première ou de deuxième générations (paragraphe 2). Il s'agira d'étudier la prise en compte de ces droits par l'UE et ainsi de constater que cette prise en compte varie selon la source des droits en cause.

### **Paragraphe 1 - L'intégration lacunaire des droits sociaux des enfants dans le droit de l'Union européenne**

**72.** Les normes sociales internationales relatives aux enfants sont d'abord celles issues de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui sont appelées normes fondamentales du travail. L'OIT est une agence spécialisée de l'ONU créée en 1919 dont l'objectif est de « promouvoir la justice sociale ainsi que les droits internationalement reconnus de la personne

---

<sup>138</sup> Résolution sur la *Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*, COM(95) 216 - C4-0197/95, Journal officiel n°C 320 du 28 octobre 1996.



humaine et du travail<sup>139</sup> »<sup>140</sup>. Le secrétariat permanent de l'OIT, le Bureau international du travail (BIT) est source de nombreux rapports et études relatifs à l'application des normes internationales « cadres » en matière d'activité économique des enfants<sup>141</sup>. Ces normes s'inscrivent dans un cadre plus large, celui du Programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC<sup>142</sup>) créé en 1992. Cet acteur international incontournable a adopté différentes conventions internationales fondamentales pour notre étude. Il conviendra de les étudier et de remarquer que l'UE leur accorde une place dans son système de protection des droits de l'enfant, bien qu'elle ne soit toujours pas membre de l'OIT, ce qui tend à nuancer le discours européen relatif à l'importance des normes reconnues par l'OIT (A). Néanmoins, même si l'OIT est le principal auteur des normes sociales des enfants, il ne faut pas faire l'impasse sur les dispositions sociales contenues dans d'autres instruments juridiques tels que la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, la Charte sociale européenne ou la Convention internationale des droits de l'enfant. Bien sûr au titre de ces autres sources de droit social des enfants, nous ne pourrions pas faire l'économie de traiter aussi de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui marque l'intérêt de l'Union pour les droits économiques des enfants (B).

## **A – Le manque de prise en compte par l'Union européenne des normes fondamentales du travail relatives aux enfants adoptées par l'Organisation internationale du travail**

**73.** Les normes fondamentales dont il est question ici sont les conventions de l'OIT regardant les droits de l'enfant (1), les normes les plus pertinentes pour notre étude étant les conventions n°138 et n°182. L'UE ne peut échapper à l'application de ces normes

---

<sup>139</sup> Site de l'OIT consultable sur : <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--fr/index.htm> (consulté le 19 mars 2017).

<sup>140</sup> Notons que l'OIT a eu une existence autonome avant de devenir une agence spécialisée de l'ONU. Sa Constitution a été adoptée par la Commission de la législation internationale du travail. Cette organisation est particulière en ce sens qu'elle est tripartite, c'est une organisation de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des États parties.

Voir : Jean-Marc Thouvenin et Anne Trebilcock, *Le droit international social : droits économiques, sociaux et culturels*, Bruxelles, Bruylant, Coll. CEDIN, 2013, 2072 p. et Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston et Jasmien Van Daele, *L'Organisation internationale du travail et la quête de la justice sociale, 1919-2009*, BIT, Genève, 2009, 306 p.

<sup>141</sup> Voir notamment : BIT, *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, Conférence internationale du travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, 2010, Rapport I (B), 92 p. ; BIT, *Tendances mondiales du travail des enfants de 2008 à 2012*, Genève, 2013, 56 p. ; BIT, *Rapport mondial sur le travail des enfants*, Genève, avril 2013, 88 p. ; BIT, *Éliminer le travail des enfants dans le travail domestique*, Genève, 2013, 90 p.

<sup>142</sup> *International program for the elimination of child labour.*

fondamentales du travail tant dans son action intérieure qu'extérieure (2), ce qui fait d'elle un outil d'une envergure sans précédent pour l'application des normes sociales en cause.

### ***1) La détermination des normes pertinentes de l'Organisation internationale du travail***

**74.** C'est en 1973 que la première convention phare en matière de protection des enfants a été adoptée par l'OIT, il s'agit de la convention n°138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail<sup>143</sup>. Il faudra attendre plus de quinze ans pour voir l'autre convention relative aux enfants être adoptée, la convention n°182 adoptée en 1999 portant sur les pires formes de travail des enfants<sup>144</sup>. Mais réduire les conventions de l'OIT relatives aux enfants à ces deux seules conventions serait incorrect. En effet, il faut distinguer les conventions exclusivement consacrées aux enfants et qui s'inscrivent donc dans le cadre de l'IPEC<sup>145</sup> (a) des autres conventions qui peuvent avoir une incidence sur eux mais qui ne s'inscrivent pas pour autant dans ce programme (b).

#### ***a) L'opposabilité renforcée des conventions du Programme international pour l'abolition du travail des enfants***

**75.** Comme nous l'avons dit les conventions n°138 et n°182 sont les fers de lance de l'OIT pour lutter contre le travail des enfants. Outre le fait que ces normes s'inscrivent dans l'IPEC, il faut noter qu'elles sont plus importantes que le programme lui-même. En effet, elles figurent dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail<sup>146</sup>. Cette déclaration adoptée en 1998 est opposable à tous les États membres de l'OIT et pas seulement aux États qui les ont ratifiées. Ainsi, ces normes se voient conférer une valeur supérieure en

---

<sup>143</sup> Adoptée lors de la 58<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail à Genève le 26 juin 1973 et entrée en vigueur le 19 juin 1976. En 1992, le BIT a créé l'IPEC afin de donner un cadre à cet objectif de protection des droits de l'enfant.

<sup>144</sup> Adoptée lors de la 87<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail à Genève le 17 juin 1999 et entrée en vigueur le 19 novembre 2000. On constate que seule la Convention n°182 a été adoptée dans le cadre de ce programme. En effet, même si le but de l'OIT est de parvenir à l'élimination progressive du travail des enfants, elle se concentre prioritairement sur l'élimination des pires formes de travail des enfants et c'est en vue de la réalisation de cet objectif prioritaire que le programme a été créé. Dans ces circonstances, il n'est donc pas surprenant de voir que seule la Convention n°182 répond à cet objectif, la Convention n°138 ayant été rattachée au programme *par opportunité*.

<sup>145</sup> Voir BIT, *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants 2012-2013 : progrès réalisés et priorités futures*, Genève, 2014, 180 p.

<sup>146</sup> Adoptée par la Conférence internationale du travail, 86<sup>e</sup> session, Genève, 18 juin 1998.

intégrant ce qu'on appelle les Conventions fondamentales de l'OIT et en devenant opposables à tous les États membres de l'organisation. Ces Conventions fondamentales regroupent toutes les conventions se rapportant à un principe ou un droit reconnu comme fondamental. Ces principes et droits sont au nombre de quatre : la liberté d'association et reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Chacun de ces principes et droits renvoie à une ou des conventions clefs fondamentales pour atteindre le principe ou droit en cause. S'agissant du troisième principe qui nous concerne plus spécifiquement, il s'agit des conventions n°138 et n°182.

#### i) La Convention n°138 de l'Organisation internationale du travail

**76.** La Convention n°138 vient réglementer l'accès à l'emploi en établissant une distinction entre différents types de travaux<sup>147</sup>. En effet, il ne s'agit pas d'interdire de manière absolue le travail des enfants, il s'agit davantage de moduler l'âge minimum d'admission au travail selon le travail en cause. Ainsi, la Convention énonce une interdiction de principe d'exercer un emploi ou un travail à l'égard de tous les enfants ayant un âge inférieur à un âge minimum<sup>148</sup>. Cet âge minimum correspond à l'âge jusqu'auquel la scolarité est obligatoire dans l'État en cause. Cet âge n'est pas entièrement laissé à la libre appréciation des États puisque la Convention fixe un plancher. Ainsi, même si cet âge correspond à celui de la fin de la scolarité obligatoire, il ne pourra en aucun cas être inférieur à 15 ans (14 ans à titre exceptionnel pour les pays en développement)<sup>149</sup>. Il s'agit ici d'une sécurité visant à éviter les contournements par les États dont l'âge de scolarité obligatoire est bas<sup>150</sup>.

**77.** Tout principe appelant des exceptions, toutes les formes de travail ne sont pas proscrites, puisque la Convention fait une distinction entre les travaux dangereux et les travaux légers. Ces derniers peuvent être assurés par des enfants âgés entre 13 et 15 ans (entre 12 et 14 ans à titre

---

<sup>147</sup> Nous pouvons noter que la version française porte le nom de Convention sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail, alors que la version anglaise indique *Convention concerning minimum age for admission to employment*. Le titre en version française tend à recouvrir plus de choses que le titre original puisqu'il ne limite pas uniquement l'âge d'accès à l'emploi (*employment*).

<sup>148</sup> Article 2 §1 de la Convention n°138.

<sup>149</sup> Article 2 §3 et §4 de la Convention n°138.

<sup>150</sup> Il faut constater que cette convention de l'OIT adopte une approche plus pragmatique que celle de la Convention internationale des droits de l'enfant qui, rappelons-le, n'a pas fixé de plancher s'agissant de l'âge de la majorité, laissant ainsi les États libres de fixer la majorité et donc libres de moduler la catégorie d'individus pouvant bénéficier des droits contenus dans la Convention (voir l'article 1<sup>er</sup> de la Convention internationale des droits de l'enfant).

exceptionnel pour les pays en développement). Ces travaux légers ne doivent pas porter atteinte à leur santé, leur développement, leur assiduité scolaire ou encore à leur participation à des programmes d'orientation ou de formation professionnelle<sup>151</sup>. S'agissant des travaux dangereux, ils sont strictement interdits aux enfants de moins de 18 ans quel que soit le pays en cause. Une exception existe tenant, non pas à la situation de l'État mais au travail à exercer, cette exception abaisse l'âge minimum d'admission à un emploi dangereux à 16 ans « à condition que leur santé, leur sécurité et leur moralité soient pleinement garanties et qu'ils aient reçu, dans la branche d'activité correspondante, une instruction spécifique et adéquate ou une formation professionnelle<sup>152</sup> ».

**78.** Cette Convention<sup>153</sup> envisage les différentes natures d'activités auxquelles pourraient être astreints les enfants et réglemente catégorie par catégorie l'âge d'admission des enfants à ces activités. Ici, les activités sont différenciées non pas parce qu'elles renvoient à tel ou tel emploi, il ne s'agit pas de réglementer par secteur d'activité mais de réglementer par degré d'entrave au bon développement de l'enfant. C'est l'unique critère qui prévaut aujourd'hui pour l'OIT<sup>154</sup>. Notons, à l'appui de cette idée, que cette Convention vient remplacer toutes les autres conventions sectorielles réglementant l'âge d'admission à l'emploi par secteur d'activité. L'article 10 indique que la présente Convention porte révision de toutes les conventions antérieures portant sur l'âge d'accès au travail. En effet, il existait une multitude de normes internationales sur le sujet, chacune relative à son propre domaine d'activité<sup>155</sup>. La Convention n°138 est donc venue uniformiser l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail dans le cadre d'une meilleure compréhension par les États des règles fondamentales du travail applicables aux enfants.

**79.** A côté de cette Convention, une autre existe exclusivement consacrée aux pires formes de travail des enfants.

---

<sup>151</sup> Article 7 de la Convention n°138.

<sup>152</sup> Article 3 §3 de la Convention n°138.

<sup>153</sup> Notons que cette Convention est assez brève puisqu'elle ne comporte que dix-huit articles.

<sup>154</sup> Cette première préoccupation pour l'OIT est à mettre en lien avec cette notion d'intérêt supérieur de l'enfant contenu dans la CIDE. L'article 3 de cette dernière indique que « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Voir Jean Zermatten, *L'Intérêt Supérieur de l'Enfant. De l'Analyse Littérale à la Portée Philosophique*, Working report de l'Institut international des Droits de l'Enfant, 3-2003, 30 p.

<sup>155</sup> La Convention sur l'âge minimum (industrie) de 1919, la Convention sur l'âge minimum (travail maritime) de 1920, la Convention sur l'âge minimum (agriculture) de 1921, la Convention sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs) de 1921, la Convention sur l'âge minimum (travaux non industriels) de 1932, la Convention (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime) de 1936, la Convention (révisée) de l'âge minimum (industrie) de 1937, la Convention (révisée) sur l'âge minimum (travaux non industriels) de 1937, la Convention sur l'âge minimum (pêcheurs) de 1959 et la Convention sur l'âge minimum (travaux souterrains) de 1965

## ii) La Convention n°182 de l'Organisation internationale du travail

**80.** La Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination adoptée en 1999 vise à l'élimination immédiate des pires formes de travail des enfants ainsi qu'à l'élimination progressive du travail des enfants. Aux termes de cette convention, les pires formes de travail des enfants consistent en :

« toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés ; l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, de production de matériel pornographique ou de spectacles pornographiques ; l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les conventions internationales pertinentes ; les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant<sup>156</sup> »<sup>157</sup>.

**81.** Cette convention est la première à mettre en évidence les activités considérées comme étant « les pires » qu'un enfant peut exercer. Parmi elles, nous constatons que sont visées la vente et la prostitution d'enfant, la pornographie mettant en scène des enfants ou l'implication d'enfants dans les conflits armés. Ce sont précisément ces formes d'activités qui ont également été visées par les deux premiers protocoles facultatifs à la Convention internationale des droits de l'enfant adoptés en mai 2000<sup>158</sup> par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il semble donc l'OIT ait précédé l'Assemblée générale s'agissant de la protection des enfants. Notons d'ailleurs, que la Convention n°182 demeure plus restrictive que les premier et deuxième protocoles à la Convention des Nations Unies, puisqu'elle va plus loin que les formes d'activités

---

<sup>156</sup> Article 3 de la Convention n°182.

<sup>157</sup> S'agissant des derniers travaux prohibés dans cette liste, il faut noter qu'ils sont indéterminés contrairement aux précédents qui ne laissent aucune place quant aux travaux en cause. « [L]es travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant » sont déterminés par les législations nationales ou les autorités compétentes qui en fixent la liste après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, ce aux termes de l'article 4 de la Convention.

<sup>158</sup> Le protocole à la Convention portant sur la vente d'enfant, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 54/263 du 25 mai 2000 et entré en vigueur le 18 janvier 2002. Recueil des Traités, vol. 2171, p. 227) et le protocole à la Convention portant sur l'implication d'enfant dans les conflits armés (adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 54/263 du 25 mai 2000 et entré en vigueur le 12 février 2002. Recueil des Traités, vol. 2173, p. 222).

dernièrement citées en en incluant d'autres. Outre l'Assemblée générale de l'ONU qui a pu s'inspirer des activités prohibées par l'OIT, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) reprend également les catégories créées par celle-ci dans le cadre d'étude sectorielle, comme ce fut le cas en 2011 avec l'étude portant sur *Les bonnes pratiques émergentes de la lutte contre les pires formes de travail des enfants dans les communautés de producteurs de cacao d'Afrique de l'ouest*<sup>159</sup>.

**82.** Outre ces deux conventions opposables de plein droit à tous les membres de l'OIT s'inscrivant dans le cadre de l'IPEC, d'autres méritent d'être mentionnées. Il s'agit des conventions relatives aux enfants directement ou indirectement, obéissant à un régime d'opposabilité traditionnel.

*b) Le régime d'opposabilité traditionnel des autres conventions de l'Organisation internationale du travail*

**83.** *A priori* nous pourrions penser que seules les conventions entrant dans le cadre de l'IPEC concernent les enfants, or ce n'est pas le cas. En effet, d'autres conventions peuvent concerner de manière indirecte les enfants, dans un souci de distinction, nous parlerons davantage de normes regardant les enfants que de normes pertinentes ici.

Parmi les principales, nous pouvons citer la Convention n°183 de l'OIT portant sur la protection de la maternité adoptée en 2000<sup>160</sup>. Cette Convention est venue actualiser deux précédentes portant sur la même matière, les conventions n°3<sup>161</sup> et n°103<sup>162</sup> (conventions toujours en vigueur dans certains États). La Convention n°183 garantit un congé maternité de quatorze semaine minimum avec une période minimum de principe de six semaines après la naissance de l'enfant, afin de garantir la protection de sa santé ainsi que de celle de la mère (article 4 §1 et 4). De la même manière, une mesure de protection est également prévue pour les femmes qui allaitent. Ainsi, elles ne peuvent être contraintes à exercer une activité dès lors que l'activité en

---

<sup>159</sup> OCDE, *Les bonnes pratiques émergentes de la lutte contre les pires formes de travail des enfants dans les communautés de producteurs de cacao d'Afrique de l'ouest*, 133 p. Consultable en ligne sur <http://www.oecd.org/fr/csao/publications/49069871.pdf> (consulté le 20 mars 2017).

<sup>160</sup> Convention sur la protection de la maternité, C183, Genève, 88<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, 15 juin 2000. Entrée en vigueur le 7 février 2002.

<sup>161</sup> Convention sur la protection de la maternité, C003, Washington, 1<sup>ère</sup> session de la Conférence internationale du travail, 29 novembre 1919. Entrée en vigueur le 13 juin 1921.

<sup>162</sup> Convention sur la protection de la maternité, C103, Genève, 35<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, 28 juin 1952. Entrée en vigueur le 7 septembre 1955.

cause présenterait un risque de préjudice pour la santé de la mère ou celle de l'enfant (article 3). A côté de cette disposition relative à la protection des mères sur leur lieu de travail, l'article 10 prévoit également des mesures spécifiques relatives à l'organisation du temps de travail afin de permettre l'allaitement des enfants.

**84.** Outre cette convention, nous pouvons également citer la Convention n°6 sur le travail de nuit des enfants<sup>163</sup> adoptée en 1919<sup>164</sup> qui est toujours en vigueur dans cinquante États dont la France, la Belgique, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, l'Irlande, etc...<sup>165</sup>. Le lien avec les enfants n'est pas à faire pour cette convention, nous ne nous attarderons donc pas sur son contenu. Par ailleurs, la Convention n°16 portant sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime)<sup>166</sup> adoptée en 1921 peut aussi être citée. Elle régleme l'emploi des enfants ou jeunes gens au travail maritime et subordonne leur activité au renouvellement chaque année d'un examen médical. La Convention n°124 sur l'examen médical des adolescents à l'emploi aux travaux souterrains dans les mines<sup>167</sup> adoptée en 1965 entre également dans le cadre de notre présente étude. Enfin la Convention n°189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques<sup>168</sup> de 2011 est à lier avec ces autres conventions de l'OIT relatives aux enfants puisque souvent le travail domestique est réalisé par des enfants, celui-ci faisant partie des travaux légers définis par la Convention n°138 relative à l'âge minimum d'accès à l'emploi et au travail, il est donc autorisé.

**85.** Maintenant que nous avons passé en revue les principales normes fondamentales du travail protectrices des enfants, étudions leur place au sein de l'UE.

---

<sup>163</sup> Convention sur le travail de nuit des enfants dans l'industrie, C 006, Genève, Washington, 1<sup>ère</sup> session de la Conférence internationale du travail, 28 novembre 1919. Entrée en vigueur le 13 juin 1921.

<sup>164</sup> Notons qu'en 1948, la Convention n°90 sur le travail des enfants dans l'industrie a été adoptée (San Francisco, 31<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, 13 juillet 1948. Entrée en vigueur le 12 juin 1951).

<sup>165</sup> Voir la liste complète sur le site de l'OIT accessible grâce à ce lien : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312151:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312151:NO) (consulté le 20 mars 2017).

<sup>166</sup> Convention concernant l'examen médical obligatoire des enfants et des jeunes gens employés à bord de bateaux, C016, Genève, 3<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, 11 novembre 1921. Entrée en vigueur le 20 novembre 1922.

<sup>167</sup> Convention sur l'examen médical d'aptitude des adolescents à l'emploi aux travaux souterrains dans les mines, C124, Genève, 49<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, 23 juin 1923. Entrée en vigueur le 13 décembre 1967.

<sup>168</sup> Convention sur le travail décent pour les travailleuses et travailleurs domestiques, C189, Genève, 100<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, 16 juin 2011. Entrée en vigueur le 5 septembre 2013.

## ***2) L'application des normes pertinentes de l'Organisation internationale du travail dans l'Union européenne***

**86.** Il convient de rappeler ici que les normes pertinentes seront entendues comme les seules normes relevant de l'IPEC. L'UE a parfaitement intégré ces normes dans son droit dérivé mais aussi dans son droit primaire et elle ne manque pas de rappeler son attachement à ces deux conventions fondamentales de l'OIT. Outre les actes de l'Union, les États sont, en premier lieu, également tenus d'observer ces conventions (a). Par ailleurs, lorsqu'on parle d'application de normes, immédiatement la question du contrôle de l'application des normes en cause se pose. Nous allons voir que ce contrôle existe mais est limité (b).

### **a) L'application des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail par l'Union européenne**

**87.** L'Union européenne, bien que n'étant pas partie à l'OIT, a très vite intégré les normes en cause dans son ordre juridique (i). Son intégration rapide vient du fait que si elle n'est pas partie au l'OIT, ses États membres eux le sont (ii), ce qui garantit un vaste champ de protection.

#### **i) L'application des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail par l'Union européenne**

**88.** Il faut distinguer l'application des conventions pertinentes de l'OIT selon qu'elles relèvent du droit primaire ( $\alpha$ ) ou du droit dérivé ( $\beta$ ) de l'UE.

#### **$\alpha$ ) L'influence des conventions pertinentes sur le droit primaire de l'Union européenne**

**89.** Les conventions n°138 et n°182 ont été intégrées par l'Union européenne jusque dans les plus hautes sphères normatives, comme le reconnaît l'OIT : « [t]he rights and principles enshrined in many ILO conventions are also protected by the UE charter of Fundamental rights<sup>169</sup> ». Ainsi, le droit d'être protégé contre les formes de discrimination (article 21 de la Charte), l'égalité entre les femmes et les hommes (article 23), le droit de protéger sa santé et sa sécurité au travail (article 31), etc... figurent dans la Charte des droits fondamentaux. Parmi

---

<sup>169</sup> OIT, *The ILO and EU, partners for decent work and social justice: impact of ten years of cooperation*, Brussels, 10<sup>th</sup> High-level meeting between the ILO and the European Commission, November 2012, p. 8.



les dispositions qu'il nous faut particulièrement remarquer, l'article 32 relatif à l'interdiction du travail des enfants et à la protection des jeunes au travail dispose que :

« [l]e travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation ».

Ces dispositions ne sont pas sans rappeler celles prévues par les deux conventions de l'IPEC. Néanmoins, il est regrettable que la Charte ne fasse pas mention des conventions n°138 et n°182 ni dans son préambule, ni dans son corps, ni dans les Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux<sup>170</sup>, *a fortiori* lorsqu'on constate que l'article 32 reste général et n'entre pas dans le détail des activités ou des travaux acceptés, contrairement aux conventions. Malgré cette lacune, il faut rappeler que la Charte des droits fondamentaux trouve à s'appliquer dans toutes les actions et politiques de l'Union, ainsi, un certain nombre de droits ou principes fondamentaux du travail consacrés par l'OIT sont garantis par le droit primaire de l'UE, auquel doivent être conformes toutes les dispositions adoptées et les actions menées au titre de son action extérieure.

**90.** Outre cette inscription dans le droit primaire de l'Union européenne, c'est le droit dérivé qui, véritablement, promeut les conventions de l'OIT.

β) L'application des conventions pertinentes dans le droit dérivé de l'Union européenne

**91.** Nous n'évoquerons ici que les actes unilatéraux<sup>171</sup>, les accords internationaux seront abordés dans la seconde section relative à la mise en œuvre de la Politique commerciale

---

<sup>170</sup> *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux*, 2007/C303/02, JOUE C303/17 du 14 décembre 2007.

<sup>171</sup> C'est l'article 288 TFUE qui fixe la typologie des actes unilatéraux adoptés par les institutions de l'UE :

« Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

commune<sup>172</sup>. S'agissant des actes unilatéraux de l'UE, nous devons distinguer les actes relevant de sa législation (publié dans la série L au Journal officiel) de ceux relevant de ses communications (publié dans la série C)<sup>173</sup>. Les premiers sont contraignants pour les États membres, les institutions de l'Union et parfois les citoyens, tandis que les seconds ne le sont pas et consistent en des lignes directrices ou en une volonté (politique) de mettre en avant un certain domaine.

**92.** S'agissant des actes législatifs de l'UE, sont concernés les règlements, directives et décisions adoptés par ses institutions. Le document clef<sup>174</sup> pour la protection des enfants au travail dans le droit de l'Union est la Directive 94/33/CE appelée directive relative à la protection des jeunes au travail<sup>175</sup>. Elle prévoit l'interdiction du travail des enfants de moins de quinze ans ou de ceux toujours soumis à l'obligation de scolarité. Des exceptions sont prévues pour les travaux légers pour les enfants ayant minimum treize ou quatorze ans. Nous pouvons constater que la directive reprend en réalité les dispositions prévues par la Convention n°138 de l'OIT. D'ailleurs, la directive indique « qu'il convient de tenir compte des principes de l'organisation internationale du travail en matière de protection des jeunes au travail, y compris ceux concernant l'âge minimal d'admission à l'emploi ou au travail<sup>176</sup> ». Il n'est pas fait explicitement mention de la Convention visée, ni du fait qu'elle a particulièrement guidé les rédacteurs de la directive. En effet, celle-ci reprend les catégorisations instaurées par la Convention, non sans hasard étant donné que les travaux préparatoires faisaient explicitement mention de la Convention n°138. Dans la proposition initiale de directive formulée par la

---

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis ne lient pas ».

Voir Nicolas De Sadeleer et Isabelle Hachez, « Hiérarchie et typologie des actions juridiques de l'Union européenne » In Nicolas De Sadeleer, Hugues Dumont, Pierre Jadoul et Sébastien Vandrooghenbroeck (dir.), *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruxelles, Buylant, 2011, p. 45-132.

<sup>172</sup> Cette distinction entre actes unilatéraux et actes conventionnels trouve sa justification dans le fait que les actes unilatéraux consistent, de manière générale, en des documents à usage interne par lesquels l'UE se lie elle-même ou lie ses États membres, ainsi « les actes unilatéraux (...) recouvrent les actes qui procèdent de la seule volonté des institutions européennes » (voir Nicolas De Sadeleer et Isabelle Hachez, *op. cit.*). Les actes conventionnels que sont les traités et accords conclus entre l'UE et des tiers relèvent quant à eux de la mise en œuvre de la Politique commerciale commune, celle-ci consistant en la conclusion d'accords avec des tiers.

<sup>173</sup> Nous ne reprendrons pas la classification posée à l'article 288 TFUE en étudiant un par un les différents types d'actes que l'UE peut adopter. Nous préférons ici distinguer selon l'existence d'un caractère contraignant ou non de l'acte unilatéral.

<sup>174</sup> Il s'agit de l'unique document législatif de l'Union européenne en matière de protection des enfants au travail.

<sup>175</sup> Directive 94/33/CE du Conseil, 22 juin 1994, relative à la protection des jeunes au travail, JO n°L126 du 20/08/1994, p. 0012-0020, consultable sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0033> (consulté le 20 mars 2017).

<sup>176</sup> Préambule de la directive, 4<sup>e</sup> considérant.

Commission<sup>177</sup>, le 17 mars 1992, le point n°14 faisait référence aux différentes conventions de l'OIT réglementant l'âge minimum d'accès à l'emploi mais surtout à la Convention n°138 de 1973 qui est venue réviser l'ensemble des précédentes conventions. Il est indiqué qu'une « attention particulière doit être accordée à [cette Convention] ». Celle-ci contenant « l'engagement pour tout État membre auquel elle s'applique "d'élever progressivement l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail à un niveau permettant aux adolescents d'atteindre le plus complet développement physique et mental" et une disposition fondamentale : "l'âge minimum ne devra pas être inférieur à l'âge auquel cesse la scolarité obligatoire, ni en tout cas, à quinze ans" »<sup>178</sup>. Il est regrettable, dans le cadre d'une meilleure visibilité des normes fondamentales du travail protectrices des enfants, que la directive n'est pas fait apparaître ce texte incontournable ne serait-ce que dans ses visas ou ses considérants. Il faut ajouter que dans sa proposition, la Commission prévoyait la rédaction de l'article 2 de la directive comme indiquant que les distinctions et dispositions retenues « ressortent des normes internationales et principalement de la Convention n°138 et de la Recommandation n°146 de l'O.I.T. concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi<sup>179</sup> »<sup>180</sup>. Il faut conclure qu'il a relevé de la seule volonté du Conseil d'amoindrir la place des conventions pertinentes de l'OIT dans le droit de l'UE en niant l'influence de ces normes et leur apport indéniable à la protection internationale des enfants.

**93.** A côté de cet unique acte législatif, il nous faut porter notre intérêt sur les actes non-contraignants tels que les avis, recommandations ou résolutions. Nous pouvons citer la Recommandation de la Commission du 15 septembre 2000 relative à la ratification de la convention n°182 de l'OIT<sup>181</sup> dont l'objet est de promouvoir la ratification de cette convention auprès des États membres de l'UE non parties. Dernièrement en 2011, le Parlement européen a adopté une résolution visant à soutenir l'adoption d'une recommandation à la Convention de l'OIT sur les travailleurs et travailleuses domestiques adoptée la même année<sup>182</sup>. Outre ces deux

---

<sup>177</sup> Commission des Communautés européenne, proposition de directive du Conseil relative à la protection des jeunes au travail, COM(91) 543 final, Bruxelles, 17 mars 1992, 55 p.

<sup>178</sup> Point 14, titre IV, p. 8.

<sup>179</sup> Point 19, titre V, p. 10.

<sup>180</sup> Il faut noter que la proposition modifiée de la Commission des CE au Conseil concernant la directive relative à la protection des jeunes au travail (COM(93) 35 final, Bruxelles, 5 février 1993), faisant elle aussi référence à la Convention n°138 de l'OIT après amendement du Parlement européen et du Comité économique et social. L'article 2 de la proposition modifiée indiquait que la définition des notions clefs était modifiée « afin de [les] rendre conforme aux dispositions énoncées dans la convention de L'O.I.T. n°138 de 1973 » (voir article 2).

<sup>181</sup> Recommandation de la Commission, C(2000) 2674, JOCE, 28 septembre 2000, n°243, p. 41.

<sup>182</sup> S'agissant de la dernière convention en date regardant la protection des droits de l'enfant, nous pouvons citer la résolution du Parlement européen du 12 mai 2011 relative à la proposition de l'OIT portant sur l'adjonction

textes, l'UE n'est pas très prolifique concernant les normes fondamentales du travail protectrices des enfants.

Cela peut-être parce que les États membres de l'Union sont déjà familiers de ses normes. Toutefois, en matière de protection internationale des enfants, l'UE semble avoir oublié d'assurer la promotion de ces conventions.

#### ii) L'applicabilité des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail dans les États membres

**94.** Les États membres de l'UE sont tous parties aux deux conventions de l'IPEC<sup>183</sup>. Mais comme nous l'avons dit, ces conventions font parties des conventions fondamentales de l'OIT et sont donc opposables à tout État membre de l'Organisation sans qu'il y ait besoin de ratification. Revenons un instant sur la qualité de membre de l'OIT. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> §2 de la Constitution de l'OIT, « [t]out Membre originaire des Nations Unies et tout Etat admis en qualité de Membre des Nations Unies (...) peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail en communiquant au Directeur général du Bureau international du Travail son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail »<sup>184</sup>. Aujourd'hui, l'OIT compte 187 États membres<sup>185</sup>. Outre leur qualité de membre de l'UE, les États membres entretiennent un lien de droit international « classique » avec l'OIT en tant que destinataires des normes fondamentales du travail. Ainsi leur application des normes en cause demeure soumise aux règles du droit international sans que leur appartenance à l'UE ne se fasse sentir<sup>186</sup>.

---

d'une recommandation à la Convention sur les travailleurs et travailleurs domestiques (*European Parliament, Resolution on the proposed ILO convention supplemented by a recommendation on domestic workers*, P7\_TA-PROV(2011)0237, 12 may 2011, Strasbourg provisional edition).

<sup>183</sup> Consulter la liste des ratifications pour la Convention n°138 sur le site de l'OIT : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312283](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312283) (consulté le 20 mars 2017).

Consulter la liste des ratifications pour la Convention n°182 sur le site de l'OIT :

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312327](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312327) (consulté le 20 mars 2017).

<sup>184</sup> Relevons que le préambule de la Constitution de l'OIT fait figurer la protection des enfants à son deuxième alinéa : « Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions : par exemple, en ce qui concerne (...) la protection des enfants ».

<sup>185</sup> Consulter le site de l'OIT pour une liste exhaustive, accéder à : <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--fr/index.htm> (consulté le 20 mars 2017).

<sup>186</sup> Une nuance s'impose ici relative aux clauses de déconnexion. Ce type de clause est apparu pour la première fois dans la Convention européenne sur la télévision transfrontalière, signée le 5 mai 1989. L'article 27 §1 de la

95. Par ailleurs, et nous nous bornerons ici à ce point, s'agissant du type d'applicabilité de ces conventions, il est impossible de dégager un modèle d'applicabilité par les États de l'Union puisqu'il n'y a aucune unification ou harmonisation des critères d'effet direct des traités au sein de l'UE. D'après la jurisprudence bien connue de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI), *Compétence des tribunaux de Dantzig*, à propos de la question de savoir si les accords internationaux sont d'applicabilité directe :

« [l]a réponse à cette question dépend de l'intention des Parties contractantes. On peut facilement admettre que, selon un principe de droit international bien établi, [l'] accord international, ne peut, comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers. Mais on ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et obligations pour des individus, et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux<sup>187</sup> ».

96. Ajoutons la position de la CJCE en 1963 qui établit que pour savoir si l'article 12 du Traité de Rome s'appliquait directement, il fallait prendre en considération l'intention des parties contractantes et les termes du traité, et plus précisément le fait de savoir s'ils étaient clairs et inconditionnels<sup>188</sup>. S'agissant de l'inconditionnalité, « [l']application de ce critère requiert que le juge national décide de manière individuelle si une disposition est suffisamment claire et précise, nonobstant l'influence que peut exercer sur ce point un organisme de contrôle international. L'application du critère objectif est donc par excellence une affaire du juge national<sup>189</sup> ». Les auteurs poursuivent en indiquant que « cela conduit inévitablement à la diversité dans les différents ordres juridiques »<sup>190</sup>.

---

Convention prévoyait que : « [d]ans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté économique européenne appliquent les règles de la Communauté et n'appliquent donc les règles découlant de la présente Convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné ». Voir Pierre Durand, *Les clauses de déconnexion en faveur du droit de l'Union européenne dans les conventions conclues sous les auspices du Conseil de l'Europe*, (dir. Sébastien Touzé), mémoire de recherche, Université de Strasbourg, 2013, 113 p.

<sup>187</sup> CPJI, avis, 3 mars 1928, *aff. Compétence des tribunaux de Dantzig*, recueil des avis consultatifs, série B, n°15, p. 1-17.

<sup>188</sup> CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, *aff. n°26/62*, Recueil de jurisprudence 1963, p. 3.

<sup>189</sup> Arne Vandaele et Erik Claes, *L'effet direct des traités internationaux. Une analyse en droit positif et en théorie du droit axé sur les droits de l'homme*, Louvain, Institut de droit international, working paper n°15-décembre 2001, p. 7.

<sup>190</sup> Sur l'applicabilité directe des traités internationaux, voir : « Le problème de l'applicabilité directe » *In Traités internationaux et juridictions et juridictions internes dans les pays du marché commun*, Bruxelles, Centre interuniversitaire de droit comparé, 1969, p. 161-188 ; « Portée et critères de l'applicabilité directe des traités internationaux » *In Revue critique de jurisprudence belge*, 1985, p. 27-42.

Ainsi, il est impossible de déterminer un modèle régional d'applicabilité des conventions de l'OIT<sup>191</sup>. Nous apprécierons leur application par les États membres de l'Union ultérieurement lorsque nous évoquerons les accords mixtes conclus dans le cadre de la Politique commerciale commune.

b) Le contrôle de l'application de ses conventions pertinentes par l'Organisation internationale du travail

**97.** Nombreux sont les systèmes issus des Nations Unies qui prévoit un mécanisme de surveillance de l'application des conventions au moyen de l'examen de rapports périodiques<sup>192</sup>. L'OIT n'échappe pas à cette pratique et prévoit à côté de ce mécanisme traditionnel (i) des procédures plus spéciales (ii).

i) La procédure traditionnelle de soumission des rapports périodiques

**98.** L'obligation de transmission des rapports périodiques se fonde à titre principal sur l'article 22 de la Constitution de l'OIT qui indique que « [c]hacun des Membres s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier ». Cette procédure ne diffère pas de celles existantes par ailleurs, cependant, *quid* des conventions auxquelles les États n'ont pas adhéré ? L'article 22 indique que seules les conventions auxquelles les États sont parties sont concernées par cette obligation de transmission de rapports périodiques, ce qui apparaît comme conforme aux principes du droit international. Cependant, il convient de rappeler le statut particulier des conventions n°138 et n°182, qui sont des conventions fondamentales de l'OIT. Or, aux termes de l'article 2 de la

---

<sup>191</sup> Sauf à réaliser une étude comparée et à examiner la législation et la jurisprudence des 28 États membres de l'Union européenne, ce qui ne serait pas pertinent ici, puisqu'il s'agit pour nous d'établir que ces conventions sont au regard des États des obligations internationales comme les autres, et que de ce fait, il n'existe pas d'harmonisation pour l'applicabilité de ces conventions.

<sup>192</sup> Citons pour quelques exemples : l'article 44 Convention internationale des droits de l'enfant ; l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; l'article 9 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; l'article 18 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes ; l'article 19 de la Convention contre les tortures et autres traitements cruels, inhumains et dégradants ;

Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux du travail<sup>193</sup>, « l'ensemble des Membres, même lorsqu'ils n'ont pas ratifié les conventions en question, ont l'obligation, du seul fait de leur appartenance à l'Organisation, de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions » dont l'abolition effective du travail des enfants<sup>194</sup>.

**99.** Ainsi, et cela reprend ce que nous avons évoqué *supra*, les conventions pertinentes de l'OIT en matière de protection des enfants sont opposables à tous ses membres de manière absolue c'est-à-dire à 187 pays. Notons que la Déclaration a pris en considération le fait que l'obligation faite à l'article 22 de la Constitution de l'OIT ne s'imposait qu'aux États parties aux Conventions. Pour pallier le caractère absolument opposable des conventions fondamentales et donc permettre l'application de l'obligation de suivi, l'Annexe relative au suivi de la Déclaration prévoit dans sa deuxième partie, portant sur le suivi annuel concernant les conventions fondamentales non ratifiées, que « le suivi se fera sur la base de rapports demandés aux membres au titre de l'article 19 §5 e), de la Constitution ». L'article en question prévoit que si la Conférence internationale du travail se prononce sur la nécessité d'adopter une nouvelle convention et que les autorités internes compétentes refusent de se prononcer sur la ratification de celle-ci, la seule obligation qui incombera au membre sera de faire un rapport au Directeur du BIT « à des périodes appropriées (...) sur l'état de sa législation et sur sa pratique concernant la question qui fait l'objet de la convention, en précisant dans quelle mesure l'on a donné suite ou l'on se propose de donner suite à toute disposition de la convention (...), et en exposant quelles difficultés empêchent ou retardent la ratification d'une telle convention ». Ainsi, les conventions n°138 et n°182, même si elles n'ont pas été ratifiées par les États

---

<sup>193</sup> Déclaration de l'OIT adoptée par la Conférence internationale du Travail lors de la 86<sup>e</sup> session à Genève le 18 juin 1998.

<sup>194</sup> Il s'agit de porter notre attention ici sur le statut particulier des conventions en cause et particulièrement sur la procédure applicable *a minima* à tous les États pour ces dernières.

Pour évoquer la procédure prévue à l'article 22 de la Constitution, même si nous voulons concentrer strictement notre développement sur le régime constituant le plus petit dénominateur commun, il nous faut traiter des deux organes prévus pour assurer ce contrôle régulier de l'application des conventions de l'OIT. Au premier lieu, évoquons la Commission d'experts qui a été instituée en 1926 afin de recevoir et examiner les rapports étatiques et dont la mission est de fournir une « évaluation impartiale et technique de l'application des normes internationales du travail ». Cette Commission peut émettre soit des observations qui seront publiées telles quelles dans le rapport annuel, soit des demandes directes qui visent à obtenir davantage de renseignements de la part de l'État et qui ne seront pas publiées.

En second lieu, évoquons la Commission de l'application des normes de la Conférence (Commission de la Conférence) qui intervient en aval sur la base du rapport de la Commission d'experts. A l'occasion de réunion tripartite, la Commission de la Conférence point différents points qui feront l'objet d'un débat avec éventuellement une réponse de l'État concerné par le débat. Cette procédure aboutie souvent à l'adoption de conclusions invitant l'État en cause à adopter les mesures adaptées à solutionner le problème soulevé.

membres de l'OIT, obéissent au même procédé traditionnel de rapports périodiques. En l'espèce, même si les États membres de l'UE n'étaient pas parties aux conventions citées, ils s'y verraient quand même soumis.

**100.** A côté de cette méthode connue, l'OIT dispose d'autres procédures de contrôle de l'application de ses conventions.

ii) Les procédures spéciales de contrôle de l'application des conventions

**101.** Il existe deux types de procédures distinctes, une procédure de réclamation<sup>195</sup> ( $\alpha$ ) et une procédure de plainte<sup>196</sup> ( $\beta$ ).

$\alpha$ ) La procédure de réclamation

**102.** La première est prévue par l'article 24 de la Constitution de l'OIT et ne concerne que les conventions auxquelles l'État contre lequel une réclamation est déposée a adhéré. Comme le précise l'article 24, seules les organisations professionnelles des travailleurs et employeurs<sup>197</sup> peuvent adresser une demande au BIT tendant à mettre en évidence l'exécution insuffisante d'une obligation conventionnelle par un État membre. Le Conseil d'administration en charge de la procédure pourra contacter l'État en cause et l'inviter à répondre sur les allégations faites<sup>198</sup>. Il faut indiquer qu'une mesure pour le moins intéressante a été prévue en cas de passivité de l'État concerné. L'article 25 dispose qu'en cas de silence gardé de l'État en cause pendant un « délai raisonnable » ou « si la déclaration ne paraît pas satisfaisante », le Conseil d'administration pourra rendre publique la réclamation formulée contre l'État ainsi que sa réponse non-satisfaisante, dans le cas de la seconde hypothèse. Vraisemblablement, la bonne collaboration des parties lors de la mise en œuvre de cette procédure repose sur l'effet

---

<sup>195</sup> Liste des réclamations formulées au titre de l'article 24 consultable sur : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:50010:0::NO::P50010\\_ARTICLE\\_NO:24](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:50010:0::NO::P50010_ARTICLE_NO:24) (consulté le 20 mars 2017).

<sup>196</sup> Liste complète des plaintes formulées au titre de l'article 26 consultable sur : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011\\_ARTICLE\\_NO:26](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26) (consulté le 20 mars 2017).

<sup>197</sup> Voir BIT, *Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la mise en œuvre des conventions et recommandations de l'OIT*, Genève, 1987, 10 p.

<sup>198</sup> Voir le Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, adopté par le Conseil d'administration, 57<sup>e</sup> session, 8 avril 1932, tel qu'issu de la dernière révision de la 291<sup>e</sup> session, 18 novembre 2004.



médiatique et politique de la publicité d'un comportement défaillant ou insatisfaisant du membre de l'organisation.

**103.** S'agissant des conventions qui nous intéressent, aucune réclamation formulée ne concernait la Convention n°182 et seules deux réclamations concernaient la Convention n°138, toutes les deux déposées à deux ans d'intervalle, mais une seule l'a été par un État membre de l'UE<sup>199</sup>, il s'agissait de la République fédérale d'Allemagne en 1987. Néanmoins, cette réclamation a été jugée comme non-recevable<sup>200</sup> par le Conseil d'administration. C'est ce dernier qui est juge de la recevabilité des réclamations, si elles sont jugées recevables, il désigne alors « un Comité tripartite chargé de l'examen de la réclamation<sup>201</sup> ».

#### β) La procédure de plainte

**104.** La seconde procédure spéciale, la procédure de plainte est régie par les articles 26 et suivants de la Constitution de l'OIT et consiste en une procédure plus « lourde » que la précédente. L'article 26 indique que les membres de l'Organisation peuvent déposer une plainte devant le BIT à l'encontre d'un autre membre en cas d'exécution insatisfaisante d'une convention à laquelle ils sont tous les deux parties. La même procédure peut être initiée par le Conseil d'administration d'office ou un délégué à la Conférence internationale du travail en cas de violations graves et répétées de ses obligations conventionnelles par un État. Suite à quelques étapes administratives<sup>202</sup>, une Commission d'enquête pourra être saisie par le Conseil

---

<sup>199</sup> La première réclamation en date relative notamment à la Convention n°138 a été formulée à l'encontre du Costa Rica en 1985 par la Confédération des travailleurs du Costa Rica, la Confédération authentique des travailleurs démocratiques, la Confédération unitaire des travailleurs, la Confédération des travailleurs démocratiques du Costa Rica et le Confédération nationale des travailleurs. La procédure a été close à l'issue de l'examen de la situation par le Comité désigné pour connaître de la réclamation : [http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012\\_COMPLAINT\\_PROCEDURE\\_ID,P50012\\_LANG\\_CODE:2506950,fr:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2506950,fr:NO) (consulté le 20 mars 2017).

<sup>200</sup> La réclamation avait été déposée par les organisations de travailleurs l'*Oil, Chemical and atomic workers international union* et AFL-CIO.

<sup>201</sup> Article 12 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, *op. cit.*

<sup>202</sup> Avant la création de la Commission d'enquête, le Conseil d'administration « peut (...) se mettre en rapport avec le gouvernement en cause de la manière indiquée à l'article 24 » c'est-à-dire qu'il demandera à l'État concerné de réagir, de répondre à la procédure engagée. Par la suite, si la procédure prévue à l'article 24 n'est pas utilisée ou si l'État ne répond pas de manière satisfaisante dans le délai imparti, alors la Commission d'enquête sera formée par le Conseil d'administration.

Il faut noter une formulation intéressante de la part des rédacteurs de la Constitution qui laisse une certaine marge de manœuvre et d'appréciation au Conseil d'administration. En effet, l'article 26 §3 indique que : « si (...) aucune réponse ayant satisfait le Conseil d'administration n'a été reçue dans un délai raisonnable, le Conseil pourra former une Commission d'enquête (...) ». Cela est très différent du silence gardé de l'État en cause. Ainsi, par cette rédaction, les États ne doivent pas seulement se contenter de répondre dans le cadre d'une manifestation administrative, ils doivent fournir une réponse satisfaisante. Le Conseil reste donc libre d'apprécier ce qu'est une réponse satisfaisante. Cette formulation pose également la question du manque de prévisibilité de la réaction du

d'administration afin d'examiner la plainte et y répondre. Le rapport de la Commission d'enquête contiendra des observations ainsi que le cas échéant des recommandations indiquant « les mesures à prendre pour donner satisfaction au (...) plaignant<sup>203</sup> », recommandations qui seront accompagnées de délais d'exécution. Il est intéressant d'étudier les mécanismes post-rapport de la Commission d'enquête et de voir que le système de l'OIT va plus loin que celui de l'ONU. En effet, les rapports de la Commission d'enquête ne restent pas lettre morte. L'article 29 portant sur les suites à donner au rapport de la Commission d'enquête, indique que les États concernés par le différend doivent informer le Directeur du BIT dans les trois mois suivant leur prise de connaissance du rapport, du fait de savoir s'ils acceptent ou refusent les recommandations établies et dans la négative s'ils veulent saisir la Cour internationale de Justice (CIJ) du différend<sup>204</sup>.

**105.** Les rédacteurs de la Constitution sont allés plus loin. Si notre lecture s'arrêtait à l'article 29, nous serions amenés à demander : que se passe-t-il si les États en cause refusent les recommandations et qu'ils refusent en outre de soumettre le différend à la CIJ ? L'article 33 répond à cette question en indiquant que « [s]i un membre quelconque ne se conforme pas dans le délai prescrit aux recommandations éventuellement contenues (...) dans le rapport de la Commission d'enquête (...) le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations »<sup>205</sup>. Nous constatons qu'il existe une procédure contraignante permettant de rendre exécutoire les recommandations de la Commission d'enquête<sup>206</sup>. Un bémol peut toutefois être émis s'agissant de cette procédure, bémol consistant à dire que seules les conventions ratifiées sont concernées. Ainsi, les conventions fondamentales non ratifiées, même si elles sont opposables aux États membres, ne peuvent bénéficier de ce mécanisme de contrôle. Nous pouvons toutefois tempérer

---

Conseil et de la suite donnée aux plaintes. Retenons en premier lieu, ici, la volonté des rédacteurs de ne pas créer une procédure d'« affichage » mais bien une procédure de fond.

<sup>203</sup> Article 28 de la Constitution de l'OIT relatif au Rapport de la Commission d'enquête.

<sup>204</sup> Notons qu'une véritable place est aménagée à la CIJ puisque l'article 31 indique que ses décisions sont insusceptibles de recours et l'article 32 indique qu'elle pourra réviser les conclusions et recommandations contenues dans le rapport de la Commission d'enquête.

<sup>205</sup> Une mesure corrective qui permet à l'État d'éviter cette procédure est prévue à l'article 34 : « [l]e gouvernement en faute peut, à tout moment, informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures nécessaires pour se conformer soit aux recommandations de la Commission d'enquête, soit à celles contenues dans la décision de la Cour internationale de Justice, et peut lui demander de bien vouloir faire constituer une Commission d'enquête chargée de vérifier ses dires. (...) ».

<sup>206</sup> Cette Commission peut dès lors être qualifiée de juridiction en ce sens qu'en tant qu'organe elle émet des décisions obligatoires fondées sur le droit de l'OIT. Ses observations et recommandations sont donc constitutives d'une véritable jurisprudence. Voir Carlo Santulli, « Qu'est-ce qu'une juridiction internationale ? Des organes répressifs internationaux à l'O.R.D. », *AFDI*, vol. 46, 2000, p. 58-81.

ce bémol en rappelant que tous les États membres de l'UE ont ratifié les Conventions fondamentales n°138 et n°182 et que celles-ci tombent donc elles aussi sous le coup de ce mécanisme.

**106.** A ce jour, treize Commissions d'enquête ont été instituées et aucune n'a eu à connaître d'une convention regardant la protection des enfants. Deux déductions sont possibles : soit les conventions pertinentes en matière de protection des enfants ne subissent pas de violations telles que cela justifierait la saisine d'une Commission d'enquête. Soit les conventions pertinentes en matière de protection des enfants subissent des violations mais celles-ci suscitent moins l'intérêt du Conseil d'administration qui décide ne pas former de Commission d'enquête. Dans l'intérêt de l'effectivité des conventions n°138 et n°182, souhaitons que ce soit la première proposition qui s'impose, néanmoins, la suite de nos développements tendra à mettre en évidence l'intérêt très nuancé des États et des organisations internationales à l'égard de la protection des enfants.

**107.** Nous venons de passer en revue les différents instruments internationaux issus de l'OIT susceptibles de s'appliquer aux enfants et dans ce cadre, nous avons pu constater que cette organisation internationale se posait véritablement en tant que gardienne des normes fondamentales du travail. En effet, toutes ses conventions peuvent se voir sanctionner soit par une Commission d'enquête soit par la CIJ et les conventions fondamentales luttant pour l'abolition du travail des enfants sont opposables de plein droit à tous les membres de l'organisation. Nous avons également pu voir qu'en substance, le contenu des conventions pertinentes de l'OIT a été repris dans le droit primaire de l'Union, ce qui lui donne une force contraignante certaine à l'égard du droit dérivé et donc à l'égard toutes les dispositions adoptées par l'Union dans le cadre de son action extérieure<sup>207</sup>.

## **B – L'intérêt marqué de l'Union européenne pour les sources secondaires des droits sociaux des enfants**

**108.** L'UE apporte un intérêt plus important aux sources secondaires de droit social des enfants qu'aux normes fondamentales issues de l'OIT. Toutefois, il faudra constater que bien que son intérêt soit plus marqué pour ces sources secondaires, il varie en fonction de la source en cause quand bien même elle serait issue de l'ordre communautaire. Il faut ici distinguer

---

<sup>207</sup> Nous l'avons déjà fait remarquer, mais il est regrettable que l'UE n'ait pas davantage rappelé son attachement aux conventions n°138 et n°182 de l'OIT tant dans son droit primaire que dans son droit dérivé.

l'étude des dispositions relatives aux enfants dans les textes sociaux (1) des dispositions sociales présentes dans les textes de protection des droits de l'enfant (2).

### *1) Les dispositions relatives aux enfants dans les textes sociaux*

**109.** Nous parlons ici de sources des droits sociaux des enfants et non pas de normes sociales car nous allons voir que certains textes sociaux portant des dispositions relatives aux enfants ne sont pas juridiquement contraignants. Il conviendra d'étudier dans un premier temps les dispositions relatives aux enfants contenues dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (a) avant d'étudier dans un second temps les dispositions contenues dans la Charte sociale européenne (CSE) (b). Il s'agira de déterminer l'importance que l'UE accorde à ces deux textes pour assurer la protection des droits de l'enfant.

**110.** Nous précisons ici que le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (PIDESC) ne sera pas étudié car il contient des droits sociaux très généraux<sup>208</sup> et que les Nations Unies ont préféré, en se dotant de la Convention internationale des droits de l'enfant, développer davantage les dispositions sociales relatives aux enfants. Nous préfererons donc consacrer un développement à la CIDE plutôt qu'au PIDESC dont les dispositions relatives aux enfants, en plus d'être lacunaires, ont entendu être remplacées et développées par celles de la CIDE<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Les dispositions du PIDESC en ce qu'elles sont bien trop générales ne sont pas suffisantes pour garantir le respect des droits des groupes d'individus vulnérables tels que les enfants. C'est pourquoi d'autres conventions plus spéciales sont intervenues. Nous pourrions ainsi dire que le PIDESC a vocation à s'appliquer aux hommes n'étant pas en état de handicap et sans marqueur culturel, religieux, ethnique etc. spécifique qui serait susceptible de le rendre victime de discrimination.

<sup>209</sup> Article 10, 3) du PIDESC : « Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les Etats doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'oeuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi ».

Deux autres références à l'enfant sont présentes aux articles 12. 2) a) et 13. 3).

a) La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs : un texte « oublié »

**111.** La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (ci-après Charte communautaire) est un texte « oublié<sup>210</sup> » pour différentes raisons. Dès son adoption cette Charte communautaire a été noyée au milieu d'évènements historiques qui se sont déroulés dans la même période. Aujourd'hui encore, elle demeure peu connue, peu utilisée voire ignorée de l'UE (i). Pour autant, elle mérite d'être citée car elle se rapporte à notre étude. En effet, cette Charte avait pris acte des conventions de l'OIT relative à la protection des droits de l'enfant en portant des dispositions similaires et inspirées de ces dernières (ii).

*i) Une Charte communautaire des droits sociaux reléguée au second rang*

**112.** La Charte communautaire a été adoptée le 9 décembre 1989 à Strasbourg par les États membres de la CE (sauf le Royaume Uni qui l'a adoptée en 1998)<sup>211</sup>. Elle a été adoptée dans un contexte politique particulier puisqu'elle est intervenue quelques semaines après la chute du mur de Berlin, les évènements historiques de cette période ont largement contribué à faire passer inaperçu ce texte pourtant intéressant. Les évènements marquants de cette période n'ont pas été la seule cause de la méconnaissance de ce texte. En effet, notons d'abord qu'il est conçu de manière originale et ensuite, que cette conception inhabituelle est sans doute la conséquence de son statut juridique. Ce qui a conduit les États à délaissé ce texte.

**113.** Tout d'abord sur la construction de cette Charte communautaire : nous constatons qu'elle ne se compose pas de droits fondamentaux des travailleurs comme son appellation l'indique. Elle se compose de « principes fondamentaux que l'UE et ses États membres souhaitent défendre<sup>212</sup> ». Parmi ces principes figurent les fondements de la construction européenne comme la libre circulation, l'emploi, la liberté d'association et de négociation collective, etc. Ces principes fondamentaux sont contenus dans le premier titre de la Charte tandis que le second est consacré à sa mise en œuvre. Notons que l'expression des treize principes fondamentaux reconnus par ce texte est relativement brève puisque quatre pages

---

<sup>210</sup> Caroline Bouchier, « La Charte des droits sociaux fondamentaux, 1988-1989. Les conseillers de François Mitterrand et l'Europe sociale », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* 2013/1 (N° 37), p. 109.

<sup>211</sup> *La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990.

<sup>212</sup> Parlement européen, *Droits sociaux fondamentaux en Europe*, document de travail du Parlement européen, Strasbourg, 1999, p. 13.

suffisent à les présenter. Cette présentation inhabituelle car extrêmement succincte peut nuire à une compréhension complète de ses dispositions. Néanmoins, cette présentation originale reflète le statut juridique de cette Charte communautaire.

**114.** Le préambule de texte est très clair sur son statut juridique. Il se conclut sur ces termes : « Les chefs d'État ou de gouvernement des États membres (...) ont adopté la déclaration suivante constituant la "Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs" ». Ce texte n'est qu'une déclaration, il ne constitue pas un acte contraignant pour les États. Il manifeste seulement un consensus de la part des États membres d'accorder une place à part à ces principes sans pour autant les ériger en droits.

**115.** La Charte communautaire n'édicte pas de droits contraignants. L'UE elle-même ne semble pas en faire grand cas, pour preuve la place qu'elle lui accorde notamment lorsqu'elle s'y réfère. Nous y retrouvons une référence aujourd'hui dans le TUE qui rappelle en préambule l'attachement des États membres de l'UE « aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989<sup>213</sup> ». Nous remarquons que les institutions de l'UE elles-mêmes relayent la Charte communautaire au second rang derrière la Charte sociale européenne issue du Conseil de l'Europe. Une autre illustration se trouve à l'article 151 du TFUE qui indique que : « [l']Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs (...)»<sup>214</sup> »<sup>215</sup>. Il faut malgré cela mettre en évidence l'une des rares influences que la Charte communautaire a eue en droit

---

<sup>213</sup> Traité sur l'Union européenne tel que modifié par le Traité de Lisbonne, 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, JOUE C83/13 du 30 mars 2010.

Cette référence se trouvait également dans le TUE tel que modifié par le Traité d'Amsterdam au 4<sup>e</sup> alinéa de son préambule : Traité sur l'Union européenne tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, JOCE C 340 du 10/11/1997.

<sup>214</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée 2009), Rome, 25 mars 1957, JOUE C83/199 du 30 mars 2010.

<sup>215</sup> Ce phénomène n'est pas nouveau puisque cette minoration de la Charte communautaire a commencé dès l'adoption du traité d'Amsterdam en 1997. Ce traité a été le premier à intervenir suite à l'adoption de la Charte.

Le Traité d'Amsterdam portait plusieurs mentions de la CSE notamment dans le préambule : « confirmant leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 ». De même à l'article 22 du traité d'Amsterdam portant modification de l'article 117 TCE : « [l]a Communauté et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 (...) ».

dérivé : elle a été mentionnée par la Directive de 1994 sur la protection des jeunes au travail<sup>216</sup>. En dehors de cet exemple isolé, il faut regretter que d'autres directives relatives au droit social n'en fassent pas mention<sup>217</sup>.

**116.** Cette Charte, plus que d'être un texte novateur, n'était que le révélateur de l'intérêt naissant de l'Union pour ces droits. La suite logique était que cet intérêt s'inscrive dans un acte contraignant. Le regret que nous pouvons exprimer concerne le manque d'intérêt que les institutions européennes accordent à ce texte puisque comme nous l'avons dit, dès que l'UE a formalisé son attachement aux droits sociaux, la Charte communautaire n'intervenait qu'en second lieu après la CSE. Il est à regretter que l'UE ne mette pas plus en avant ses propres sources. Certes, la Charte sociale européenne est antérieure et elle est contraignante, cependant c'est un texte issu d'une autre organisation internationale, son utilisation même au titre de référence devrait donc être subsidiaire. Rappelons que les conventions fondamentales de l'OIT relative aux enfants n'ont pas fait l'objet de mention dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux alors même que leur inspiration y est manifeste. C'est donc un choix délibéré de l'Union d'accorder une place « résiduelle » à ce texte. L'UE est l'acteur principal de l'oubli de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

**117.** La Charte ne figure plus parmi les textes européens de référence en matière de protection sociale des travailleurs puisque depuis 2000, c'est une autre charte, la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui fait figure de référence en ce qu'elle contient à la fois des droits civils et politiques mais aussi des droits économiques et sociaux. Ce caractère de référence s'est accru lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui lui a accordé une force contraignante. Cependant, nous allons voir que l'UE a entaché l'adoption de ce texte général finalisé d'une dégradation du niveau de protection accordée aux enfants.

---

<sup>216</sup> Directive 94/33/CE du Conseil, du 22 juin 1994, relative à la protection des jeunes au travail, JOUE n° L2016 du 20 août 1994, troisième considérant.

<sup>217</sup> Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail ; Directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail ; Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

ii) *Les enfants dans la Charte communautaire des droits sociaux : des principes protecteurs aux droits lacunaires*

**118.** La Charte communautaire consacre un développement succinct de quatre paragraphes aux droits de l'enfant intitulé « Protection des enfants et des adolescents ». Sur le contenu des « droits » consacrés, il faut remarquer qu'ils s'inscrivent dans la logique des conventions de l'OIT sur l'âge minimum d'admission à l'emploi n° 138 de 1973 en prévoyant un plancher. Le premier paragraphe de ce développement indique que « l'âge minimal d'admission au travail ne doit pas être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire ni, en tout cas, à 15 ans ». Nous retrouvons clairement l'empreinte des conventions OIT. Les suivants posent les principes de rémunération équitable, d'aménagement « [d]es règles du travail (...) afin qu'elles répondent aux exigences de leur développement », de limitation de la durée du travail, d'interdiction du travail nocturne et de « formation professionnelle (...) suffisante pour leur permettre de s'adapter aux exigences de leur vie professionnelle future ».

**119.** Nous constatons que les dispositions de cette Charte communautaire sont plus précises et plus protectrices que celles contenues dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. En effet, l'article 32 de cette dernière intitulé *Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail* dispose que :

« Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation ».

**120.** S'agissant de l'âge minimal d'admission à l'emploi, nous constatons que cette Charte ne prévoit pas d'âge minimum. Elle indique seulement que « [l]'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire (...) ». Nous remarquons aussi que le second paragraphe de cette Charte est beaucoup moins développé que les différents points contenus dans la Charte communautaire. Certes, l'on pourrait arguer du fait qu'un texte général ne peut pas être aussi détaillé qu'un texte exclusivement social. Néanmoins, nul ne pourra contredire le fait qu'ajouter quelques mots afin d'inscrire un âge minimum ne prend pas de place. Il faut donc regretter que ce texte « oublié » l'ait été et surtout qu'il l'ait été



par l'UE elle-même puisqu'il demeure le texte européen qui accorde la plus large protection sociale aux enfants.

**121.** Nous n'aborderons pas la mise en œuvre des articles de cette Charte par l'UE dans le cadre de son objectif de protection des droits de l'enfant dans ses politiques extérieures puisque cet aspect sera développé *infra* particulièrement dans le cadre de la Politique d'aide au développement. Cette Charte et particulièrement l'un de ses articles relatifs aux enfants ont un rôle important à jouer dans le cadre de la réalisation de l'objectif constitutionnel en cause.

#### *b) Une meilleure protection des enfants dans la Charte sociale européenne*

**122.** La CSE contient plusieurs dispositions relatives à la protection sociale des enfants (i). Celles-ci ont évolué depuis l'adoption de la CSE afin d'élever le niveau de protection des enfants. Cette Charte du Conseil de l'Europe entretient des relations continues avec l'UE comme nous avons pu l'évoquer, notamment par les références que cette dernière fait à la CSE (ii).

##### *i) Une protection sociale des enfants insusceptible de dérogation*

**123.** La CSE a été adoptée en 1961 par le Conseil de l'Europe et a été révisée en 1996. Dès 1961, donc bien avant l'adoption par l'OIT de la Convention n°138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, la CSE prévoyait des dispositions s'y rapportant. Plusieurs dispositions relatives aux enfants étaient présentes dès la première partie. Le point 7 indiquait que « les enfants et les adolescents ont droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels ils sont exposés ». De même, le point 17 indiquait que « la mère et l'enfant (...) ont droit à une protection sociale et économique appropriée »<sup>218</sup>. Ces dispositions n'étaient pas à proprement parlé des obligations pour les États parties puisqu'il s'agissait d'une « déclaration déterminant les objectifs<sup>219</sup> » à poursuivre. Dans la deuxième partie de la CSE, qui constituait la partie contraignante, l'article 7 était consacré au « Droit des enfants et des adolescents à la protection ».

---

<sup>218</sup> Nous pouvons également citer le point 8 qui concerne indirectement les enfants puisqu'il portait sur les droits des travailleurs en situation de maternité.

<sup>219</sup> Comité européen des droits sociaux, *La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne*, document de travail, Strasbourg, 15 juillet 2014, p. 4.

**124.** Nous pouvons remarquer quelques différences entre la première version de la Charte et la version révisée de 1996<sup>220</sup>. La première différence se constate dans la première partie, puisque le point 17 comprend désormais une protection juridique appropriée en plus d'une protection sociale et économique. Notons que le statut juridique de cette première partie n'a pas changé, elle reste « une déclaration de nature politique<sup>221</sup> ». S'agissant de l'article 7, des différences existent : la première d'entre elles concerne l'âge d'admission à des emplois dangereux ou insalubres. La première version ne prévoyait pas d'âge minimum, elle se contentait d'indiquer que cet âge devait être plus élevé que l'âge minimum d'admission à l'emploi fixé à 15 ans. La version révisée a fixé cet âge à 18 ans, sans doute l'intervention de la Convention n°138 de l'OIT a-t-elle eu une influence<sup>222</sup>. La deuxième différence consiste à limiter la durée de travail des enfants. Initialement, cette obligation de limitation ne valait que pour les moins de 16 ans. Désormais, elle s'applique aux moins de 18 ans. Enfin, la dernière différence porte sur la durée des congés payés qui passe de trois semaines à quatre semaines. Toutes les autres dispositions de l'article 7 sont restées inchangées<sup>223</sup>.

---

<sup>220</sup> S'agissant de la structure de la Charte sociale européenne : elle se compose de six parties. La première est une suite de points constituant les objectifs que les États parties déclarent poursuivre « par tous les moyens utiles ». La deuxième partie est constituée des obligations par lesquelles les parties s'engagent à être liées. La troisième partie comporte des indications relatives aux engagements des États et aux liens entre la CSE et le protocole additionnel de 1988. La quatrième partie porte sur le contrôle des obligations contenues dans CSE et les réclamations collectives. La cinquième partie apporte des précisions quant à l'application des dispositions de la CSE. Enfin la dernière partie comporte les dispositions finales de la Charte.

<sup>221</sup> Rapport explicatif de la Charte sociale européenne (révisée), Strasbourg, 3 mai 1996, Série des traités européens-n°163, p. 2.

<sup>222</sup> Rappelons que l'article 3 §1 de la Convention n°138 de 1973 dispose que « [l]'âge minimum d'admission à tout type d'emploi ou de travail qui, par sa nature ou les conditions dans lesquelles il s'exerce, est susceptible de compromettre la santé, la sécurité ou la moralité des adolescents ne devra pas être inférieur à dix-huit ans ».

<sup>223</sup> Version consolidée de l'article 7 de la CSE : « [e]n vue d'assurer l'exercice effectif du droit des enfants et des adolescents à la protection, les Parties s'engagent :

1. à fixer à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, des dérogations étant toutefois admises pour les enfants employés à des travaux légers déterminés qui ne risquent pas de porter atteinte à leur santé, à leur moralité ou à leur éducation ;
2. à fixer à 18 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi pour certaines occupations déterminées, considérées comme dangereuses ou insalubres ;
3. à interdire que les enfants encore soumis à l'instruction obligatoire soient employés à des travaux qui les privent du plein bénéfice de cette instruction ;
4. à limiter la durée du travail des travailleurs de moins de 18 ans pour qu'elle corresponde aux exigences de leur développement et, plus particulièrement, aux besoins de leur formation professionnelle ;
5. à reconnaître le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation appropriée ;
6. à prévoir que les heures que les adolescents consacrent à la formation professionnelle pendant la durée normale du travail avec le consentement de l'employeur seront considérées comme comprises dans la journée de travail ;
7. à fixer à quatre semaines au minimum la durée des congés payés annuels des travailleurs de moins de 18 ans ;
8. à interdire l'emploi des travailleurs de moins de 18 ans à des travaux de nuit, exception faite pour certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale ;

**125.** Tout comme nous l'avons fait pour la Charte communautaire des droits sociaux, nous devons nous interroger sur le statut juridique des droits sociaux des enfants reconnus dans la CSE. *A priori* il ne fait aucun doute que la CSE étant contraignante, les dispositions qu'elle contient le sont aussi. Toutefois, nous avons pu le voir en évoquant la valeur juridique de la première partie de la CSE, toutes les dispositions ne le sont pas. C'est l'expression du mécanisme dit « à la carte » et qui permet aux États parties de moduler l'effet de certaines dispositions de la CSE. Les règles de ce mécanisme « à la carte » sont contenues dans la troisième partie de la CSE qui indique le régime juridique de chaque disposition. L'article 1. b) de l'article A de la troisième partie indique que les États parties sont liées « par six au moins des neuf articles suivants de la partie II de la Charte ». Parmi les six articles énumérés, nous trouvons l'article 7 relatif au « droit des enfants et des adolescents à la protection ». Notons que dans la version de 1961, cet article ne figurait pas dans cette liste.

Nous constatons donc que les droits sociaux des enfants contenus dans la CSE bénéficient d'une véritable protection. Le Comité européen des droits sociaux, l'organe chargé du contrôle de l'application de la CSE, rappelle que « l'objet et le but de la Charte (...) consiste à protéger des droits non pas théoriques, mais effectifs<sup>224</sup> ». Ainsi, ces droits ne doivent pas restés une lettre, ils doivent se traduire en actes concrets.

## *ii) L'influence de la Charte sociale européenne sur l'Union européenne*

**126.** Le droit de l'UE contient des dispositions sociales dont l'étendue accorde une protection équivalente à celle de la CSE. Cependant les moyens d'expression de ces droits sociaux sont variés (droit primaire et dérivé) contrairement à la CSE qui réunit tous ces droits en un seul texte. La CSE influence tant le droit primaire que le droit dérivé de l'UE. La première manifestation de cette influence sur le droit primaire se trouve dans l'Acte unique européen de 1986 qui indique dans son préambule :

« (...) DÉCIDÉS à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les constitutions et lois des États membres, dans la

---

9. à prévoir que les travailleurs de moins de 18 ans occupés dans certains emplois déterminés par la législation ou la réglementation nationale doivent être soumis à un contrôle médical régulier ;

10. à assurer une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux auxquels les enfants et les adolescents sont exposés, et notamment contre ceux qui résultent d'une façon directe ou indirecte de leur travail. »

<sup>224</sup> Comité européen des droits sociaux, *La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne, document de travail, op. cit.*, p. 5.

convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne, (...) ».

**127.** Nous avons pu le voir *supra*<sup>225</sup>, le Traité d'Amsterdam faisait lui aussi une référence à la CSE en la visant dans le préambule du TUE et à l'article 117 du TCE et en la faisant prévaloir sur la Charte communautaire des droits sociaux. Actuellement, le TUE maintient cette référence et le TFUE le fait également à l'article 151. Nous ne pouvons pas faire l'économie de mentionner la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui dans son préambule se réfère à la CSE sans la nommer en indiquant que :

« La présente Charte réaffirme (...) les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des *Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe*, (...) ».

Les « Chartes sociales » renvoient ici à la CSE mais également à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

**128.** La CSE trouve aussi une place dans le droit dérivé puisque de nombreuses directives y font mention. Remarquons toujours qu'elles s'y réfèrent bien plus qu'elles ne se réfèrent à la Charte communautaire. Pour en mentionner seulement quelques-unes, citons la directive 2014/36/UE relative aux conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi saisonnier qui indique à son paragraphe 44 qu'« [i]l convient que la présente directive s'applique sans préjudice des droits et principes inscrits dans la charte sociale européenne du 18 octobre 1961 (...)»<sup>226</sup>. Il faut relever que la Charte communautaire elle-même se réfère à la CSE dans son dixième considérant : « considérant qu'il convient de s'inspirer des conventions de l'Organisation internationale du travail et de la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe ».

---

<sup>225</sup> Cf. note de bas de page 215.

<sup>226</sup> Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JOUE L94/375 du 28 mars 2014.

<sup>227</sup> Voir aussi : Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE (art. 1, 2) b) ; Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 (art. 3, 3) c) ; Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 (art. 3, 4) b)).

**129.** Examinons maintenant les droits sociaux des enfants contenus dans des textes généraux. Nous entendons « textes généraux » comme des normes internationales non-sectorielles, c'est-à-dire qui ne distinguent pas entre les différentes catégories de droits.

## **2) *Les dispositions sociales relatives aux enfants dans les conventions générales***

**130.** Nous ferons une distinction ici entre une norme à vocation universelle, la CIDE (a) et une norme à vocation régionale, Charte des droits fondamentaux de l'UE (b). S'agissant de ce dernier point, il faudra se concentrer sur la terminologie particulière qui a été retenue par l'UE lorsqu'elle traite des enfants et du trouble que cela entraîne dans la compréhension de ces dispositions. Ces traités sont certes différents dans leur vocation, la Charte des droits fondamentaux a une application territorialement limitée et porte sur les droits de l'homme en général tandis que la CIDE a une application territorialement illimitée (voire universelle au sens strict du terme) et porte sur les droits de l'enfant en particulier. Toutefois, il ne s'agit pas de nous concentrer sur les différences mais bien sur les points communs entre ces deux normes. Étant générales, elles contiennent pourtant toutes deux des dispositions sociales relatives aux enfants.

### **a) *L'absence total d'impact des dispositions sociales de la Convention internationale des droits de l'enfant sur le droit de l'Union européenne***

**131.** La CIDE, comme nous l'avons déjà dit, est la norme de référence en matière de protection des droits de l'enfant. Pour ce qui est droits sociaux, c'est l'article 32 de la Convention qui nous concerne<sup>228</sup>. Le premier point de cet article oblige les parties à protéger l'enfant contre tout travail « comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ». Finalement, il s'agit de l'interdiction pour un enfant d'assurer un travail dangereux<sup>229</sup>. Le second point porte sur l'obligation pour les parties de fixer des âges minimums d'admission à l'emploi, la durée du travail et les sanctions à prévoir en cas non-respect de cet article 32. Notons que la CIDE s'inscrit dans le contexte plus général du droit international en ce sens

---

<sup>228</sup> A titre de remarque, l'on constate que par un curieux hasard, c'est également l'article 32 de la Charte des droits fondamentaux qui porte sur le travail des enfants.

<sup>229</sup> Prévu par l'article 7 de la Charte sociale européenne et les conventions de l'OIT n°138 et n°182 de 1973 et 1999.

qu'il indique que les États tiennent compte « des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux » pour réaliser ces obligations.

**132.** Toutefois, il faut regretter qu'elle ne fixe pas elle-même les âges d'admission à l'emploi et la durée du travail. Certes ces éléments sont fixés par d'autres conventions comme celles de l'OIT, cependant, ces dernières n'ont pas le même taux de ratification que la CIDE qui est aujourd'hui rappelons-le la norme internationale la plus ratifiée<sup>230</sup>. De même, la CSE fixe ces âges mais elle a une application limitée.

**133.** S'agissant de l'usage que l'UE fait de ses dispositions, force est de constater qu'il est quasi-nul. En effet, lorsqu'elle décide de faire appel à des sources extérieures, l'UE privilégie les sources européennes. Lorsqu'il existe des références à la CIDE, ce sont le plus souvent des références générales non ciblées<sup>231</sup>. Aucun acte de droit dérivé de l'UE ne s'est référé à l'article 32 de la CIDE, de même qu'aucune jurisprudence de la CJUE ou de la CJCE avant elle.

**134.** Nous ne pouvons ici que constater l'absence d'impact des dispositions sociales contenues dans la CIDE sur le droit de l'UE. La raison résulte du fait que l'UE préfère puiser dans des sources européennes plutôt qu'internationales générales.

#### *b) La terminologie particulière des dispositions sociales relatives aux enfants de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*

**135.** La Charte des droits fondamentaux de l'UE consacre elle aussi son article 32 aux droits économiques des enfants<sup>232</sup>. Rappelons que cet article intitulé « Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail » indique que :

« [l]e travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.

---

<sup>230</sup> La Convention internationale des droits de l'enfant est une norme quasi universelle puisqu'elle compte 196 ratifications. Tous les États du monde l'ont ratifiée sauf un : les États-Unis d'Amérique.

<sup>231</sup> Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JOUE L101/1 du 15 avril 2011 (para. 8) ; Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (para. 24) ;

<sup>232</sup> Nous tenons à attirer l'attention sur l'emploi exclusif du terme « économique ». En effet, l'on verra dans quelques instants que certains droits de nature sociale sont consacrés ailleurs que dans l'article 32 qui de fait ne concerne que les droits économiques des enfants.

Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation. »

**136.** Sans tomber dans le commentaire de texte, relevons que le premier alinéa de cet article est moins clair que les autres dispositions internationales comparables. En effet, indiquer que « le travail des enfants est interdit » avant d'indiquer que « l'âge minimum d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel la scolarité cesse d'être obligatoire » paraît problématique de prime abord. Comment peut-on inscrire dans une disposition que « le travail des enfants est interdit » et pour autant prévoir immédiatement après une modalité de fixation de l'âge d'admission au travail ? Sauf à considérer que l'âge auquel la scolarité obligatoire cesse est également l'âge où l'on cesse d'être un enfant, il est difficile de saisir le sens cette disposition. Elle révèle en réalité la distinction qu'opère l'UE. En effet, par principe elle se réfère à la définition donnée à l'article 1<sup>er</sup> de la CIDE définissant l'enfant comme une personne âgée de moins de 18 ans comme nous l'avons mis en évidence *supra*<sup>233</sup>. Cependant, il est arrivé qu'elle retienne un âge différent notamment dans la directive précitée 94/33/CE<sup>234</sup>. Elle y apporte des définitions utiles à l'application et la compréhension de la directive et précise qu' :

« [a]ux fins de la présente directive, on entend par :

- a) "jeune" : toute personne âgée de moins de dix-huit ans visée à l'article 2 paragraphe 1 ;
- b) "enfant" : tout jeune qui n'a pas atteint l'âge de quinze ans ou qui est encore soumis à l'obligation scolaire à temps plein imposée par la législation nationale ;
- c) "adolescent" : tout jeune âgé de quinze ans au moins et de moins de dix-huit ans et qui n'est plus soumis à l'obligation scolaire à temps plein imposée par la législation nationale ; »

Cette catégorisation et ces définitions ne sont apparues que dans cette directive. Toutefois, il semble que l'article 32 reprenne ces distinctions et ces définitions puisque le second alinéa reprend la terminologie de « jeunes » et ces jeunes, eux, contrairement aux enfants, sont admis à travailler. Ainsi, le travail est interdit pour les enfants, donc les personnes de moins de 15 ans

---

<sup>233</sup> Cf. para. 17 et suiv. de la présente thèse. Communication de la Commission, *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, *op. cit.* ; *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*

<sup>234</sup> Directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail, *op. cit.*

mais autorisé pour les jeunes, c'est-à-dire les personnes comprises entre 15 et 18 ans. Sans doute l'article 32 de la Charte des droits fondamentaux aurait mérité une explication quant à la définition des notions présentes car il est inhabituel pour l'UE d'entendre « enfant » de cette manière<sup>235</sup>. Cependant, nous constatons une certaine cohérence puisqu'elle retient ces définitions dès lors qu'elle aborde les droits sociaux des enfants. Il existe ainsi, une terminologie particulière pour ce type de droit, terminologie qu'elle n'emploie pas lorsqu'elle traite des autres domaines touchant aux droits de l'enfant et terminologie qu'elle a exclue expressément dans le cadre de son action extérieure destinée aux enfants<sup>236</sup>.

## **Paragraphe 2 - La lacune de la prise en compte postérieure des autres droits de l'enfant par l'Union européenne**

**137.** La reconnaissance des autres droits de l'enfant ne s'est pas fait immédiatement. Après avoir été appréhendés comme les accompagnants des travailleurs dans la CE, ils l'ont été en tant que consommateurs<sup>237</sup>. Puis, dans une troisième phase, ils ont enfin été appréhendés en tant que personnes vulnérables auxquelles des droits particuliers ont été reconnus. Nous allons ici adopter une approche chronologique des instruments de reconnaissance des droits de l'enfant adoptés par l'UE en étudiant dans un premier temps les droits de l'enfant tels que reconnus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE (A), puis, dans un second temps, ceux reconnus par des déclarations politiques (B). Il n'est pas apparu opportun d'étudier, d'une part, les actes contraignants et, d'autre part, les actes non-contraignants. Le choix chronologique apparaît plus

---

<sup>235</sup> Notons que Les explications de la Charte des droits fondamentaux de l'UE renvoient à la directive 94/33. Ainsi l'UE renvoie à son propre droit dérivé alors que cette directive est inspirée de l'OIT.

<sup>236</sup> *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, op. cit., Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*

Relevons à titre supplémentaire que lorsqu'elle traite de la libre circulation, elle définit les enfants comme « les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge » (Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/ CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158 du 30.4.2004 et JO L 158 du 29.04.2004, art. 2, §2, point c)).

<sup>237</sup> Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (para. 18) ; Directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets ; Directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets, JO 2009 L 170, qui met en œuvre des mesures de sécurité pour les jouets pour enfants. CJCE, C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH c. Avides Media AG*, 14 février 2008.



logique car la Charte des droits fondamentaux, même si elle est contraignante aujourd'hui ne l'était pas lors de son adoption. Cette subdivision a donc été écartée.

## **A- L'intégration par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne d'une conception restreinte des droits de l'enfant**

**138.** Exclusion faite des droits sociaux, c'est l'article 24 de la Charte qui traite des « Droits de l'enfant ». A première lecture, nous constatons que cet article est relativement bref, bien trop pour assurer une bonne protection des droits de l'enfant. Il faut remarquer que l'UE s'est inspirée comme elle le fait souvent d'autres conventions internationales et d'une en particulier (1) en laissant néanmoins de côté des précisions nécessaires rendant ainsi cet article lacunaire (2).

### ***1) La source extérieure des « Droits de l'enfant » dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne***

**139.** L'article 24 dispose que :

« 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt ».

La principale source de cet article est la CIDE. En effet, nous constatons que le deuxième paragraphe est la reprise presque mot pour mot de l'article 3 de cette Convention qui dispose en son premier paragraphe que :

« [d]ans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités

administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale<sup>238</sup> »<sup>239</sup>.

De même, le troisième paragraphe est la reprise extrêmement succincte de l'article 9<sup>240</sup> portant sur les relations entre un enfant et ses parents. Quant au premier paragraphe, il est finalement résiduel en ce sens qu'il est « fourre-tout ». Il porte à la fois sur un aspect politique caractérisé par la libre expression des opinions politiques des enfants et sur un aspect sanitaire et social caractérisé par l'obligation de leur accorder une protection et un accès aux soins.

**140.** Le document Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux<sup>241</sup> confirme ce constat en ne consacrant que quelques lignes à l'article 24 indiquant qu'il « se fonde sur la Convention de New York sur les Droits de l'enfant (...) ratifiée par tous les États membres, et

---

<sup>238</sup> Article 3 §1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

<sup>239</sup> La Convention reprenait ce concept du deuxième principe présent dans la Déclaration des droits de l'enfant du 20 novembre 1959 qui indiquait que : « [l]'enfant doit bénéficier d'une protection spéciale et se voir accorder des possibilités et des facilités par l'effet de la loi et par d'autres moyens, afin d'être en mesure de se développer d'une façon saine et normale sur le plan physique, intellectuel, moral, spirituel et social, dans des conditions de liberté et de dignité. Dans l'adoption de lois à cette fin, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération déterminante ». Sur cette notion d'intérêt supérieur de l'enfant, voir notamment : Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°14 (2003) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3 §1), 29 mai 2013, CRC/C/CG/14.

<sup>240</sup> Article 9 de la Convention internationale des droits de l'enfant :

« 1. Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.

2. Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues.

3. Les Etats parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. Lorsque la séparation résulte de mesures prises par un Etat partie, telles que la détention, l'emprisonnement, l'exil, l'expulsion ou la mort (y compris la mort, quelle qu'en soit la cause, survenue en cours de détention) des deux parents ou de l'un d'eux, ou de l'enfant, l'Etat partie donne sur demande aux parents, à l'enfant ou, s'il y a lieu, à un autre membre de la famille les renseignements essentiels sur le lieu où se trouvent le membre ou les membres de la famille, à moins que la divulgation de ces renseignements ne soit préjudiciable au bien-être de l'enfant. Les Etats parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas en elle-même de conséquences fâcheuses pour la personne ou les personnes intéressées. »

<sup>241</sup> *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux*, 2007/C303/02, JOUE C303/17 du 14 décembre 2007.

notamment sur ses article 3, 9, 12<sup>242</sup> et 13<sup>243</sup> ». Le fait que l'UE se soit fondée sur cette Convention pour consacrer les droits de l'enfant est important à indiquer puisque cela va emporter des conséquences sur la conception même de l'enfant. Ainsi, pour les droits prévus à l'article 24 de la Charte, la définition de l'enfant retenue est la définition posée à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention : « (...) un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans (...) ». Dès lors, bien avant l'adoption des Communications de la Commission relatives aux enfants, l'enfant était entendu comme une personne de moins de 18 ans.

**141.** Par ailleurs, il faut ici relever une critique qui vient remettre en cause la classification traditionnelle entre droits économiques et sociaux d'une part, et droits civils et politiques d'autre part. En effet, comme le faisait remarquer le professeur Fabien Marchadier<sup>244</sup>, parmi les droits formulés à l'article 24 figure un droit social : l'obligation de « soins nécessaires à leur bien-être ». Cette remarque intéressante vient confirmer les critiques tenant au caractère lacunaire de cet article 24 et par la même des droits de l'enfant reconnus dans la Charte. En effet, il faut admettre que les droits de l'enfant ne peuvent se limiter à ces trois éléments : protection et accès aux soins, respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'entretien de relation avec ses parents.

## ***2) Les lacunes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'enfant***

**142.** Comme nous l'avons dit la source principale de l'article 24 est la Convention internationale des droits de l'enfant. C'est un fait qu'il faut remarquer, surtout que nous avons

---

<sup>242</sup> Art. 12 de la Convention : « 1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale. »

<sup>243</sup> Art. 13 de la Convention : « 1. L'enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; ou

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

<sup>244</sup> Remarque formulée lors du Séminaire doctoral de l'Institut international des droits de l'homme-Fondation René Cassin à l'occasion d'une intervention du présent auteur relative à « La perméabilité des droits de l'enfant entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe », Strasbourg, 15 septembre 2016.

pu mettre en évidence *supra* le désintérêt de l'UE pour cette convention s'agissant des droits économiques. Pour ces derniers, elle privilégie des sources européennes<sup>245</sup>. Il faut voir ici deux choses : d'une part, il est intéressant, s'agissant de la source qu'elle a choisi d'utiliser, qu'elle ignore certains autres droits contenus dans la Convention et n'assure pas de ce fait une protection de ceux-ci. D'autre part, il faut remarquer qu'alors même que pour les droits économiques dont le régime de protection est plus abouti, elle choisit de faire appel aux sources européennes, elle refuse de le faire pour les droits reconnus postérieurement. Cela quand bien même, les sources européennes offriraient une protection plus grande.

**143.** Concernant la CIDE et plus largement le système de la Convention, nous pourrions nous interroger sur le choix de l'UE de consacrer les droits contenus dans quatre articles et de délaisser les autres. Précisons à toute fin utile que nous qualifions de système de la Convention le texte de la CIDE, son premier protocole relatif à l'implication d'enfants dans les conflits armés<sup>246</sup>, son deuxième protocole relatif à la vente, la prostitution et la pornographie mettant en scène des enfants<sup>247</sup> et son troisième protocole instituant une procédure de communication individuelle<sup>248</sup>. L'UE n'a accordé aucune importance aux deux premiers protocoles facultatifs à la Convention dans cette Charte alors même qu'ils portent sur des droits qui doivent être protégés. L'un d'entre eux a connu un certain écho dans le droit interne de l'UE puisqu'une directive portant sur la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants a été adoptée en 2011<sup>249</sup>, toutefois, cette directive ne peut en aucun cas jouer un rôle dans la protection internationale des droits de l'enfant contrairement à la Charte.

**144.** Concernant la non-prise en considération des sources européennes pour la rédaction de cet article, il faut également le regretter puisque le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs conventions relatives aux droits de l'enfant, l'une des plus récentes étant la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels<sup>250</sup> dite Convention de Lanzarote.

---

<sup>245</sup> *Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, op. cit.*

<sup>246</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, *op. cit.*

<sup>247</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, *op. cit.*

<sup>248</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, New York, 19 décembre 2011, A/RES/66/138.

<sup>249</sup> Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JOUE du 17 décembre 2011.

<sup>250</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, STCE n°201, Lanzarote, 25 octobre 2007.

Nous pouvons aussi citer la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants<sup>251</sup> ou la Convention sur les relations personnelles concernant les enfants<sup>252</sup>. La Convention de Lanzarote reflète un véritable besoin de préciser et d'accroître la protection des enfants contre toutes les formes d'abus sexuels, comme l'avait déjà montré le deuxième protocole à la CIDE. Or, la Charte n'en fait pas mention puisque l'article 24 a un libellé perfectible sur bien des points.

**145.** Outre le fait qu'elle ait ignoré le système de la Convention et les conventions européennes, il faut noter qu'il n'y a pas d'informations expliquant le choix des droits consacrés. S'agissant du deuxième paragraphe de l'article 24 relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant, une telle disposition était indispensable puisque le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant est un principe fondamental des droits de l'enfant. Le troisième paragraphe en ce qu'il dispose le droit pour tout enfant d'entretenir des relations avec ses parents est lui aussi pertinent. Cependant, sur le choix de consacrer le premier paragraphe au droit au soin et à la liberté d'opinion des enfants, cela a de quoi laisser perplexe. Pourquoi, alors même que ce paragraphe est censé être plus général que les autres en traitant de droits moins spécifiques, avoir choisi un libellé aussi restrictif ? Indiquer que « [l]es enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être » paraît bien léger comme obligation en ce sens qu'elle est très large et indéfinie. Sans doute une formulation de type énumérative aurait-été préférable. La Charte se veut relativement brève mais une formulation de ce paragraphe plus protectrice aurait pu être envisagée afin de prendre en considération plus de droits de l'enfant, une formulation type peut ainsi consister en ce qui suit :

Les enfants ont droit à une protection à même d'assurer leur développement et leur bien-être, sans discrimination fondée sur des considérations de sexe, de religion, de race, d'origine ethnique ou de handicap. Ils ont droit à un accès aux soins ainsi qu'à l'éducation gratuite et peuvent exprimer librement leur opinion. Celle-ci sera prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

Cette proposition ne se veut pas parfaite, néanmoins, elle a le mérite d'intégrer dans les droits de l'enfant garantis par l'article 24 un droit fondamental : le droit à l'éducation. Ce droit n'est pas consacré comme un droit de l'enfant par la Charte puisqu'il figure à l'article 14 comme un

---

<sup>251</sup> Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, STCE n°160, Strasbourg, 25 janvier 1996.

<sup>252</sup> Convention sur les relations personnelles concernant les enfants, STE n°192, 15 mai 2003.

droit des parents et non des enfants<sup>253</sup>. Cette conception est problématique et en totale contradiction avec le droit international des enfants tel que consacré par le système des Nations Unies.

**146.** L'article 24 de la Charte et par la même les droits de l'enfant reconnus postérieurement par l'UE sont donc grandement lacunaires. Le fait que la Charte ait acquis force obligatoire n'a pas amélioré les choses puisque depuis 2009, cet article 24 est contraignant alors même qu'*in fine* les droits qu'il contient particulièrement dans son premier paragraphe ne sont pas véritablement les plus importants ni ceux qui doivent être prioritairement protégés. Ainsi, s'agissant de cette catégorie de droits et contrairement au reste des droits de l'homme reconnus dans la Charte, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas accru leur protection.

## **B- Entre idéalisme et pragmatisme : une acception élargie des droits de l'enfant dans les actes politiques**

**147.** La Commission a défini une stratégie à long terme pour assurer une protection aussi large que possible des droits de l'enfant. Cette stratégie se matérialise par sa communication intitulée *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*<sup>254</sup> adoptée en 2006. Elle a rapidement été suivie d'une autre communication de mise en œuvre intitulée *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*<sup>255</sup> qui visait à mettre en œuvre la précédente (1). Cependant, ces communications ne sont qu'une intention politique de la Commission et non un engagement de l'UE. Ces deux communications ont été suivies par l'adoption par le Conseil de Lignes directrices concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant (2).

---

<sup>253</sup> Art. 14 de la Charte des droits fondamentaux :

« [t]oute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue.

2. Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire.

3. La liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice ».

<sup>254</sup> *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, op. cit.*

<sup>255</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*

**1) La définition d'une stratégie à long terme : cristallisation d'une contradiction entre les aspirations de la Commission et celles des États membres**

**148.** Conformément à la distinction qui s'opérait déjà dans la Charte des droits fondamentaux s'agissant de la définition de l'enfant, la Commission en 2006 commence par reconnaître l'enfant comme toute personne âgée de moins de 18 ans ce qui était nécessaire puisque c'était la première fois que l'UE prenait une position consistant à s'inscrire dans la cadre de la CIDE. Cette communication qui est la première consacrée aux enfants fait suite à une déclaration faite dans la communication relatives aux objectifs stratégiques 2005-2009 dans laquelle la Commission annonçait qu'« [u]ne priorité particulière doit être accordée à la protection efficace des droits des enfants, à la fois contre l'exploitation économique et toute forme d'abus, l'Union européenne agissant comme modèle pour le reste du monde (...)»<sup>256</sup>. Dans sa communication de 2006, la Commission insiste sur le fait que même si les enfants bénéficient de « l'intégralité des droits de l'homme » il faut leur accorder des droits spécifiques. Notons qu'elle ne rejoint pas l'avis des rédacteurs de la Charte puisqu'elle indique que le droit à l'éducation fait partie de ces droits spécifiques qui doivent être reconnus « de manière exclusive ou particulière aux enfants ». Or, rappelons-le, la Charte ne leur reconnaît pas ce droit.

**149.** La communication porte une série d'intentions politiques de la Commission constituée par sa volonté de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des Conventions n° 138 et n°182 de l'OIT et de la Convention des Nations Unies, d'associer toutes les parties prenantes à ses différentes initiatives (États, organisations internationales et société civile) ou de faire œuvre de *mainstreaming* à propos des droits de l'enfant ce qui signifie les prendre systématiquement en compte dans les actions et politiques internes et externes de l'UE. Bien qu'il faille remarquer le choix d'une syntaxe peu engageante, il faut reconnaître le mérite de la Commission de vouloir accorder une protection efficace aux droits de l'enfant.

**150.** Deux ans plus tard, elle a émis une seconde communication relative à « [u]ne place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE »<sup>257</sup>. Ce document est la mise en œuvre

---

<sup>256</sup> Objectifs stratégiques 2005–2009, Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen – Prospérité, solidarité et sécurité, Bruxelles, 26 janvier 2005, COM(2005) 12, point 2.3, para. 1.

<sup>257</sup> A la lecture des premières pages de cette communication, une critique doit être formulée puisque la Commission indique qu'on « entend par "enfants" toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, conformément à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ». Or, dans le texte de la communication, elle utilise les termes « enfants », « jeunes » et « adolescents ». Cela tend à semer le trouble puisque chacun de ces trois termes renvoi dans le cadre des droits économiques à une définition différente. Il faut donc regretter, dans le cadre une bonne compréhension de ce texte, que la Commission utilise ces termes alors même qu'elle ne l'avait pas fait dans sa communication précédente de 2006 *Vers une stratégie européenne pour les droits de l'enfant*.

d'un axe de la stratégie définie en 2006 puisque la Commission disait vouloir agir sur les droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'Union. La Commission continue de s'inscrire dans un contexte international plus large en faisant référence aux différentes conventions internationales pertinentes ainsi qu'aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et en s'inscrivant dans le système international de protection des droits de l'enfant. Elle apparaît alors comme un acteur de protection de ces droits sur la scène internationale.

**151.** Il faut cependant, atténuer cette volonté politique de la Commission en insistant sur le fait que précisément il s'agit avant tout d'une volonté politique de la Commission et pas nécessairement des États membres. Même si elle a une certaine autonomie de pensée, la Commission n'a pas le pouvoir d'engager l'UE par ses simples communications, ses compétences relevant principalement de l'initiative, de l'exécution et de la représentation<sup>258</sup>. Ainsi, le cadre normatif qu'elle pose dans sa communication est à revoir particulièrement lorsqu'elle indique que « l'UE s'est engagée à respecter » les « droits humains universels<sup>259</sup> ». A ce jour l'UE n'est partie qu'à une seule convention internationale de protection des droits de l'homme<sup>260</sup> et à aucune convention relative aux droits de l'enfant. Il faut conclure que les termes employés par la Commission ne sont pas des termes qu'il faut entendre au sens juridique mais bien au sens commun<sup>261</sup>. En plus d'un niveau de protection tronquée par l'usage de termes trompeurs, la Commission fait une mauvaise lecture de l'article 24 de la Charte lorsqu'elle indique que : « la Charte européenne des droits fondamentaux reconnaît explicitement les droits de l'enfant (article 24), y compris les droits à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être, leur liberté d'expression, la prise en considération de leurs opinions, ainsi que l'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les actes qui les concernent ».

Cette formulation sous-entend que les droits énumérés font, entre autres, parties de ceux reconnus par la Charte. Or, cela est faux, les quelques droits énumérés sont précisément les seuls à être reconnus par la Charte<sup>262</sup>. La Commission conclut sur la nécessité de coordonner

---

<sup>258</sup> Article 17 §1 TUE. Voir aussi : Nicolas Moussis, *L'Accès à l'Union européenne, droit, économie, politique*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>259</sup> p. 5.

<sup>260</sup> Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, New-York, 13 décembre 2006.

<sup>261</sup> Ajoutons qu'il est aussi mentionné que « [l']Union européenne adhère également à la déclaration du millénaire et aux objectifs du millénaire pour le développement. » L'adhésion renvoie à un régime juridique spécifique en droit des traités, or, ici c'est encore d'une adhésion morale qu'il s'agit puisque l'UE n'a pas juridiquement adhéré à ces actes internationaux.

<sup>262</sup> D'aucuns pourraient arguer du fait que les autres droits contenus dans la Charte pourraient s'appliquer aux enfants même s'ils ne les concernent pas directement et explicitement, à l'image de la CESDH pour laquelle



l'action extérieure de l'UE notamment s'agissant « [d]es enfants et [d]es adolescents dans la politique commerciale ».

**152.** A travers la lecture de ces communications, nous voyons qu'elles ne sont qu'une manifestation de volonté politique de la part de la Commission, une simple déclaration qui tente d'engager davantage l'UE sur le terrain de la protection des droits de l'enfant mais qu'il s'agit également d'une vitrine intéressante sur la scène internationale.

## ***2) Les Lignes directrices de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'enfant***

**153.** Les Lignes directrices de l'UE ont été adoptées par le Conseil et se composent de deux documents : les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés adoptées en 2003 (mises à jour en 2008)<sup>263</sup> et les Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant de 2007<sup>264</sup>. Dans les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, le Conseil adopte une approche plus pragmatique et moins idéalisée que la Commission. Ce document, s'inscrit lui aussi dans un contexte international plus général. Notons qu'il n'apporte aucune définition d'un quelconque droit de l'enfant et qu'il ne se réfère à aucune source européenne relative aux droits de l'enfant. Il préfère se référer aux sources internationales générales et particulièrement au système de protection des droits de l'enfant des Nations Unies en s'appuyant sur le premier protocole facultatif à la Convention internationale des droits de l'enfant. Le désintérêt pour la Charte se justifie complètement puisqu'elle propose une conception très restrictive des droits en cause et aucune référence n'est faite quant à la protection des enfants dans les conflits armés.

Il est possible de voir une différence de style avec la Commission qui elle faisait référence injustement à la Charte et qui proposait une vision idéalisée du niveau de protection offert par l'UE. Le Conseil se détache donc des sources européennes au profit de sources générales ce qui

---

aucune disposition ne concerne directement les enfants mais où il s'avère, grâce à une interprétation dynamique de la CEDH, que la Convention trouve à s'appliquer aux enfants. Cependant, cette analogie pour la Charte des droits fondamentaux relèverait du prospectif puisqu'au regard de la grande difficulté qu'a la CJUE à statuer au visa de la Charte, penser qu'elle pourrait reconnaître d'autres droits aux enfants que ceux consacrés aux articles 24 et 32 par une interprétation des autres dispositions de la Charte non expressément relatives aux enfants est improbable en l'état actuel de sa jurisprudence.

<sup>263</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, Conseil « Affaires générales » de 2003, mises à jour le 16 juin 2008

<sup>264</sup> Orientations de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant, approuvées par le Conseil du 10 décembre 2007.

va de pair avec l'objet des orientations qui se veut général. Les orientations ont vocation à trouver application dans l'action extérieure de l'UE notamment dans la politique commerciale, la politique d'aide au développement, d'assistance humanitaire et la PESC<sup>265</sup>, d'où sans doute le contenu plus pragmatique.

**154.** Les secondes Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant de 2007 suivent les pas de celles de 2003 mais concernent un domaine plus large et plus seulement les enfants face aux conflits armés. Le Conseil continue de s'inscrire dans un contexte plus général mais il fait, cette fois, référence aux instruments européens issus du Conseil de l'Europe sans citer la Charte des droits fondamentaux (sauf à l'annexe II). L'un des apports de ces orientations consiste en le fait qu'elles ont vocation à s'appliquer dans la politique extérieure à « la protection de TOUS les droits des enfants<sup>266</sup> ». Cet apport est important puisque l'UE cadre ainsi les droits dont elle tient à assurer la protection. Un élément positif sur le papier doit être soulevé puisque s'agissant des compétences commerciales, dans ses coopérations bilatérale et multilatérale, l'UE s'engage à « soulever la question des droits de l'enfant<sup>267</sup> » lors des négociations notamment.

**155.** Les Lignes directrices de l'UE en matière de protection des droits de l'enfant apparaissent comme plus réalistes que les communications de la Commission même si elles ont un point commun avec elles : elles portent elles aussi une acception élargie des droits de l'enfant en ce sens qu'elles ne se limitent pas aux droits contenus dans la Charte, elles vont plus loin en adoptant une conception standard des droits de l'enfant. Cette conception standard est issue de la protection accordée par le système de la Convention, protection qui est considérée comme un seuil minimal supposé admis par tous en raison du niveau de ratification de la CIDE.

**156.** A l'issue de ces développements, une remarque inévitable doit être formulée consistant à dire que notre avertissement formulé en début de section consistant à dire qu'il était nécessaire de prendre de la distance avec la PCC elle-même et d'opérer des explications préliminaires était justifié. Ces explications étaient indispensables puisqu'elles nous ont permis de poser les jalons sur lesquels vont s'appuyer les différents mécanismes de la PCC qui seront maintenant étudiés.

---

<sup>265</sup> Voir para. 7 des Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés et l'annexe III.

<sup>266</sup> Orientations de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant, *op. cit.* p. 5.

<sup>267</sup> *Ibidem*, p. 9.

## **SECTION 2 - LA PROTECTION DES ENFANTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE**

**157.** La Politique commerciale commune est définie par le *Dictionnaire critique de l'Union européenne* par la définition, la négociation, la mise en œuvre et la défense de « la position des États membres de l'Union européenne dans les négociations et les accords de commerce international avec des entités extracommunautaires, qu'ils s'agissent d'États, de groupements régionaux ou d'ensemble multilatéraux comme l'Organisation mondiale du commerce<sup>268</sup> ». La PCC est fondée sur les principes communs pour « les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux (...), les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale (...)<sup>269</sup> ». Les domaines listés par l'article 207 du TUE sont les instruments de mise en œuvre de la PCC. Parmi ces instruments, certains sont utilisés afin de parvenir à la satisfaction de son objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant. Pour ce faire, l'UE dispose de deux approches différentes. D'une part, elle peut adopter une approche incitative (paragraphe 1) au moyen de laquelle elle encouragera l'économie et les politiques de ses co-contractants grâce aux liens commerciaux qu'elle aura noués avec eux. D'autre part, elle peut adopter une approche coercitive (paragraphe 2) en utilisant la PCC comme un moyen de sanction à l'égard des tiers dont le comportement méconnaîtrait les obligations conventionnelles relatives à la protection des droits de l'enfant découlant des accords commerciaux conclus avec elle.

### **Paragraphe 1 - La protection des enfants par une approche incitative : la conditionnalité politique positive**

**158.** L'outil phare de l'UE inséré dans presque tous les accords de la PCC est la conditionnalité politique. Cette conditionnalité a une portée très large et recouvre même certains instruments qui ne s'en revendiquent pas. Pourtant, l'UE use d'outils relevant de ce mécanisme pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant. Nous distinguerons ici entre la conditionnalité politique *ex ante* constituée des tarifs préférentiels (A) qui sont le moyen

---

<sup>268</sup> Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Anne Dulphy, Sylvain Kahn et Christine Manigand (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 332.

<sup>269</sup> Article 207 TFUE (ex-article 133 TCE).

privilegié de l'Union pour influencer sur le niveau de développement des États tiers sans contrepartie postérieure de leur part<sup>270</sup> et la conditionnalité politique *ex post* constituée des clauses de conditionnalité politique traditionnelles<sup>271</sup> insérées dans les accords commerciaux de l'Union et qui lui permettent d'obtenir des contreparties ultérieures de la part des co-contractants (B)<sup>272</sup>.

**159.** Il faut noter que la conditionnalité politique a un statut particulier. En effet, nous avons évoqué *supra* le fait que les différents types d'action extérieure de l'Union étaient souvent imbriqués. C'est le cas de la conditionnalité politique qui est utilisée dans le cadre de la PCC c'est-à-dire dans le cadre de la définition, de la négociation et la mise en œuvre des accords de commerce international entre l'UE et les tiers, mais qui est souvent considérée comme un outil d'aide au développement. Il nous faut absolument porter notre attention sur l'instrument utilisé. En effet, nous étudions la conditionnalité politique dans le cadre de la PCC car elle relève d'outils purement commerciaux et ne s'entend que dans le cadre d'une relation commerciale<sup>273</sup>. Elle est mise en œuvre par des outils de la PCC. Plusieurs définitions de la notion de

---

<sup>270</sup> Relevons que la pratique des accords préférentiels tend à aller à l'encontre de l'Accord de Marrakech adopté à l'issue du cycle d'Uruguay, cet accord prévoyait (en plus d'instituer l'OMC) le principe de l'égalité de traitement entre les partenaires commerciaux. Il prévoyait également qu'à titre exceptionnel et temporaire, cette égalité puisse subir quelques tempéraments. Cependant nous constatons que les accords préférentiels conclus par l'UE ne sont pas temporaires, ce qui contreviendrait à l'Accord de Marrakech, ce dernier venant mettre à mal le SPG appliqué par les Etats parties. Voir Jean-Paul Segihobe Bigira, *Le droit au développement dans le contexte de la mondialisation. Ambiguïté, obsolescence et contradictions*, Travail présenté au cours du Séminaire interdisciplinaire sur la Mondialisation et Droits de l'Homme, UCL, Belgique :

« Il importe de relever la contradiction entre le droit au développement et la mondialisation : alors que pour le premier la solidarité reste une exigence et ainsi que nous l'avons vu, à travers le droit international du développement, l'on admet une discrimination entre les Etats compte tenu de leur niveau de développement en permettant l'instauration d'un système généralisé des préférences en faveur des pays en développement, la mondialisation, à travers l'Accord de Marrakech, s'érige pour sa part contre ce principe et veut qu'il y ait égalité de traitement entre les partenaires commerciaux ». Consultable sur : [http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/segihobemondialisation.htm#\\_ftn123](http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/segihobemondialisation.htm#_ftn123) (consulté le 21 mars 2017).

<sup>271</sup> Ce terme est utilisé ici en raison de la classification traditionnelle qui ne classe pas les accords préférentiels en tant qu'expression d'une conditionnalité politique.

<sup>272</sup> Voir notamment : Mercedes Candela-Soriono, « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *RTDH*, 2002, spé. p. 876. Et Despina Sinou, « La conditionnalité politique des accords externes » In Anne-Sophie Lamblin et Eric Mondielli (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, spé. p. 196.

<sup>273</sup> La conditionnalité politique trouve une autre fin qu'uniquement celle de la Politique d'aide au développement, en effet la Politique européenne de voisinage ou les accords d'adhésion à l'UE l'utilisent aussi afin de faire tendre les potentiels futurs membres vers le niveau de développement et de protection des droits de l'UE. Voir : Catherine Schneider et Edwige Tucny, « Réflexions sur la conditionnalité politique de l'Union européenne appliquée à l'élargissement au pays d'Europe central et occidentale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2002, Vol.33, n°3, p. 11-44.

conditionnalité politique coexistent, toutes renvoyant à la même idée<sup>274</sup>, celle d'un « lien établi par un État ou une organisation internationale entre, d'un côté, l'octroi à un pays tiers d'une aide économique ou d'autres avantages économiques spécifiques (...) et, de l'autre, l'accomplissement par le pays tiers de conditions relatives au respect et à la promotion des droits de l'homme, à l'établissement ou au renforcement des institutions démocratiques et de l'État de droit<sup>275</sup> ». Retenons que la conditionnalité politique revient à subordonner l'existence, le maintien ou la poursuite des relations avec un tiers au respect par ce dernier de critères politiques fixés par l'UE<sup>276</sup>.

### **A- Les accords préférentiels comme moyen d'incitation : la protection des droits de l'enfant par la conditionnalité politique *ex ante***

**160.** Les accords préférentiels consistent à instaurer des tarifs préférentiels à l'égard de certains États partenaires commerciaux de l'Union. Ces accords et tarifs préférentiels s'inscrivent dans le cadre du Système des préférences généralisés (SPG) qui se définit comme un système de préférence tarifaire « accordées unilatéralement par l'Union européenne aux produits originaires des pays en développement<sup>277</sup> ». Comme le relevaient plusieurs auteurs<sup>278</sup>,

---

<sup>274</sup> Edwige Tucny en donne les grandes lignes en indiquant que la conditionnalité politique « tend à subordonner l'établissement, le maintien ou la poursuite d'une relation avec un pays tiers au respect de critères politiques prédéterminés par l'Union européenne » (thèse de doctorat, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, université de Grenoble 2, 2003, p. 5).

Le professeur Catherine Schneider indique également que : « [l]e terme de conditionnalité renvoie à l'idée de soumettre un droit ou un avantage au respect d'un certain nombre de critères, d'engagements ou de pratiques. Souligner par ailleurs que la conditionnalité est politique c'est rappeler que les exigences qui sont posées sont politiques et intéressent en premier lieu le respect de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'homme souvent présentés comme le noyau dur » (« Réflexions sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union Européenne comme acteur global dans le nouvel ordre mondial », In Catherine Flaesch Mougin et Catherine Schneider, *L'Union européenne acteur global dans le nouvel ordre mondial*, éd. numérique multimédia interactive, *Droit in situ*, Paris, 2006).

<sup>275</sup> Définition de Petros Stangos, « La conditionnalité politique, en termes de protection des droits de l'homme, de démocratie et de l'État de droit, des relations économiques extérieures de la Communauté et de l'Union européenne » In Hélène Ruiz-Fabri, Linos-Alexandre Sicilianos, Jean-Marc Sorel (dir.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Paris, Pedone, 2000, p. 273 et suiv.

<sup>276</sup> Edwige Tucny, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, Catherine Schneider (dir.), Université Grenoble 2, 2003, 690 p.

<sup>277</sup> Commission européenne, *Les règles d'origine du système de préférences généralisées de l'Union européenne*, guide à l'usage des utilisateurs, juillet 2014, p. 5.

<sup>278</sup> Nous nous attachons ici à l'instrument utilisé. Cet instrument étant un instrument de la Politique commerciale commune, le SPG ne peut être étudié que dans le cadre de la PCC. Voir Claus-Dieter Ehlermann, « Communautés européennes et sanctions internationales- Une réponse à J. Verhoeven », *RBDI*, 1984-1985/1, p. 97-112 : « [l]es mesures qui relèvent *per se* de la politique commerciale commune sont (...) toutes les mesures qui discriminent ouvertement les échanges internes par rapport aux échanges externes », p. 109. « L'UE puisqu'elle constitue une union douanière a, par définition, compétence en matière de politique commerciale extérieure. Celle-ci comprend

la nature économique et le statut d'instrument de la PCC du SPG nous imposent de le traiter dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique. Néanmoins et bien que nous n'adhérions pas à cette autre classification, il faut noter qu'ils sont parfois considérés comme relevant exclusivement de la Politique d'aide au développement en raison de leur double finalité<sup>279</sup> (1). Il nous faudra donc revenir sur cette dichotomie des accords préférentiels avant de s'intéresser à leur mise en application (2).

### ***1) Le Système des préférences généralisées : un outil commercial avant tout***

**161.** Le Système des préférences généralisées, qui incarne une discrimination entre les États partenaires de l'UE a été approuvé par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, la CNUCED de 1968<sup>280</sup>. Les préférences tarifaires consenties par l'UE dans le cadre du SPG sont non réciproques et ne résultent pas d'une négociation avec l'État bénéficiaire. Le SPG s'inscrit nécessairement dans le cadre de la Politique commerciale commune de l'UE étant donné qu'il ne peut pas s'entendre hors de son contexte. Il est consubstantiel à cette politique et s'inscrit dans le cadre de l'article 207 du TFUE<sup>281</sup>. Le *Dictionnaire de l'Union européenne* indique que cette politique « comprend l'ensemble des questions liées aux réglementations douanières applicables aux pays tiers<sup>282</sup> ». Il est donc évident, vue la définition que nous en avons donnée que le SPG s'inscrit bien dans la PCC.

---

l'ensemble des questions liées aux réglementations douanières applicables aux pays tiers », Christophe Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*, 4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2011, p. 715.

<sup>279</sup> C'est le traitement qu'en a fait Nicolas Moussis, *Accès au droit de l'Union européenne, droit, économie, politiques*, op. cit., p. 519 et suiv., spé. p. 527.

<sup>280</sup> La CNUCED (ou UNCTAD en anglais : *United nations conference on trade and development*) est un organe des Nations Unies qui vise l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial. Il s'agit, en intégrant tous les États dans la macroéconomie de réduire les différences de développements économique, technologique, financière, etc. Par l'expansion du commerce mondial, les pays moins développés tendront vers le vers le niveau de développement des plus développés ce qui assurera la cohérence des échanges mondiaux. « *UNCTAD is the United Nations focal point for trade and development, and for interrelated issues in the areas of finance, technology, investment and sustainable development. Its objective is to assist developing countries, especially the least developed countries, and countries with economies in transition, to integrate beneficially into the global economy. It also seeks to help the international community promote a global partnership for development, increase coherence in global economic policymaking, and assure development gains for all from trade* ». Site de la CNUCED : <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx> (consulté le 21 mars 2017).

<sup>281</sup> Article 207 TFUE §1 : « [l]a politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ».

<sup>282</sup> Christophe Degryse, *Dictionnaire de l'Union européenne*, op. cit.

Malgré son caractère commercial, le SPG est parfois classé parmi les outils de la Politique d'aide au développement de l'Union<sup>283</sup> en raison d'une de ses finalités<sup>284</sup>. Le SPG répond à une double finalité : d'une part et à titre principal, il répond à une finalité économique<sup>285</sup>. Il permet aux économies des États co-contractants de se développer. En effet, « [d]es échanges accrus avec les pays en développement font augmenter les recettes d'exportation de ceux-ci, stimulent leur industrialisation, les encouragent à diversifier leur économie et accélèrent leur croissance économique<sup>286</sup> ». Vu ce qui précède, la notion de développement renvoie ici principalement à une acception économique c'est-à-dire une « augmentation du produit national global<sup>287</sup> ». Sont concernés ici les tarifs préférentiels appliqués sur les produits couverts par le régime général. A l'appui de cette idée, notons que ce sont, en premier lieu, les produits exportés qui permettent à l'État exportateur d'être éligible aux tarifs préférentiels, puis en second lieu le degré de développement de l'État en cause. Ainsi, c'est bien le critère de l'intérêt économique de l'UE à importer ces produits qui prime avant le degré de développement de l'État.

Nonobstant ce caractère avant tout économique, le SPG répond dans une certaine mesure à une finalité politique en ce sens qu'il peut être utilisé afin de promouvoir des objectifs politiques comme la protection des droits de l'enfant.

## ***2) La protection des droits de l'enfant dans les régimes préférentiels : limitée mais efficace***

**162.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, un nouveau régime de SPG est entré en vigueur<sup>288</sup>, instaurant un nouveau système. Antérieurement, la structure du SPG de l'UE se composait de cinq

---

<sup>283</sup> Nicolas Moussis, *op. cit.*, p. 527 et suiv.

<sup>284</sup> En effet, nous avons déjà évoqué la raison qui nous a poussés à classer la PAD dans le cadre de cette première partie relative à l'action économique de l'UE comme cadre de la protection des droits de l'enfant. Nous nous sommes appuyés sur la finalité de cette politique qui rappelle le répondait à une nécessité économique pour la CE de maintenir des relations commerciales privilégiées avec les anciennes colonies des États membres afin d'assurer son approvisionnement en produits essentiels.

<sup>285</sup> C'est dans cette optique que la CNUCED a accepté la pratique du SPG. Cf note de bas de page 277.

<sup>286</sup> *Le système de préférences généralisées de l'Union européenne*, Direction générale du commerce, Commission européenne, Belgique, 2004, p. 2.

<sup>287</sup> Zalmai Haquani, « Le droit au développement : fondements et sources » In René-Jean Dupuy, *Le droit au développement au plan international*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1980, p. 22.

<sup>288</sup> Issu du Règlement (UE) n°978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant le schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n°732/2002 du Conseil, JOUE 31 octobre 2012. European commission, *Revised EU trade scheme to help developing countries applies on 1 January 2014*, Brussels, 19 december 2013, 6 p. Cette structure du SPG en 3 « piliers » a été adoptée pour la première fois par le Règlement n°980/2005 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Ce choix de structure a été prorogé depuis par les règlements n°732/2008 du 30 décembre 2008 et n°512/2011 du 31 décembre 2011 et enfin par le Règlement n°978/2012 du 25 octobre 2012. Voir : [http://www.tresor.economie.gouv.fr/3783\\_la-reforme-du-systeme-de-preferences-generalisees-du-lue](http://www.tresor.economie.gouv.fr/3783_la-reforme-du-systeme-de-preferences-generalisees-du-lue) (consulté le 21 mars 2017).

branches<sup>289</sup> : le régime général, le régime spécial d'encouragement à la protection des droits des travailleurs<sup>290</sup>, le régime spécial d'encouragement à la protection de l'environnement, le régime spécial en faveur des pays les moins avancés et le régime spécial de lutte contre la production et le trafic de drogues<sup>291</sup>.

**163.** Aujourd'hui, le nouveau système comporte trois régimes différents : le Régime général, qui porte réduction des droits de douane pour certains produits issus des exportations des pays en voie de développement à destination de l'UE, le Régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+), qui accorde des préférences supplémentaires aux États éligibles au SPG et appliquant la bonne gouvernance et le développement durable, et enfin le Régime spécial en faveur des pays les moins avancés, aussi appelé régime « tout sauf les armes » (TSA) permettant à ces États de bénéficier d'une suspension des droits de douane lors de leur exportation vers l'UE. Il convient de constater que sur trois régimes différents, seul un est un mécanisme relevant de la conditionnalité politique en ce sens qu'il est le seul à conditionner la préférence tarifaire à la satisfaction de critères politiques parmi lesquels la protection des droits de l'enfant : le régime d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (*b*). Les deux autres, le régime général et le régime TSA ont une visée exclusivement économique (*a*).

*a) Le régime général et le régime spécial « Tous sauf les armes » insusceptibles de protéger les droits de l'enfant*

**164.** Le régime général prévu à l'article 4 du Règlement 978/2012 indique que les pays éligibles à ce régime sont ceux qui n'ont pas été classés par la Banque Mondiale parmi « les pays à revenu élevé ou à un revenu moyen supérieur » pendant les trois années précédant l'actualisation de la liste des pays bénéficiaires. Ainsi, l'UE subordonne son SPG au classement établi par une autre institution internationale dont l'objet est le développement mondial à travers la réalisation de ses deux objectifs que sont la disparition de la pauvreté au niveau mondial et

---

<sup>289</sup> Structure du SPG issu du Règlement CE n°2501/2001 tel qu'amendé par le Règlement n°2211/2003 applicable du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2005.

<sup>290</sup> Rappelons que les droits fondamentaux du travail recouvrent en tout huit conventions fondamentales de l'OIT dont deux sont consacrées aux enfants.

<sup>291</sup> Ces différents régimes d'accords préférentiels avaient le mérite d'être clairs et spécialisés selon l'objectif du régime spécial. Mais une telle remarque appelle une critique négative celle de la multitude des régimes spéciaux qui nuit à la clarté de la compréhension des accords préférentiels plus largement.



une prospérité partagée<sup>292</sup>. Outre ce classement établi par la Banque mondiale, aucune autre condition n'est requise pour pouvoir bénéficier de ce régime avantageux.

**165.** Le régime spécial TSA ne permet pas, lui non plus, de promouvoir ou de protéger les droits de l'enfant puisqu'il s'inscrit dans la même logique que le régime général : son application ne dépend que de critères objectifs relatifs au seuil de développement de l'État. Le régime TSA a pour but « d'aider les pays les moins développés à s'intégrer plus rapidement dans l'économie globale<sup>293</sup> ». La chapitre IV du Règlement 978/2012 relatif à ce régime spécial indique que les pays bénéficiaires ne sont pas déterminés librement par l'UE, un pays ne peut être éligible que « s'il est défini par les Nations unies comme étant un moins avancé<sup>294</sup> ». Encore une fois, nous retrouvons cette idée de détermination objective de la catégorie d'États en cause. Ce classement, cette catégorisation qui s'impose à tous ne permet pas de prendre en compte les situations individuelles des États.

**166.** C'est cette lacune que vient corriger le régime intermédiaire, le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance en prenant en considération la situation particulière de chaque État et en subordonnant la qualité de pays bénéficiaires à la satisfaction de conditions préalables d'ordre politique.

*b) Le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance comme outil de protection des droits de l'enfant*

**167.** Le chapitre III du Règlement 978/2012 du 25 octobre 2012 instituant le nouveau SPG<sup>295</sup> porte sur le SPG+. Ce régime d'encouragement est appelé « SPG+ » car il vient accroître la réduction tarifaire octroyée par le régime général à l'égard des États bénéficiaires<sup>296</sup> si ces derniers remplissent certaines conditions fixées à l'article 9 du règlement. L'élément qui nous intéresse se trouve au paragraphe b) de cet article en ce qu'il dispose qu' :

---

<sup>292</sup> Voir le site de la Banque mondiale : <http://www.banquemondiale.org/fr/about/what-we-do> (consulté le 21 mars 2017).. Cette subordination assure une certaine neutralité dans le choix des États éligibles puisque ce choix ne dépend pas de l'unique volonté de l'UE mais est réalisé en fonction de considérations objectives.

<sup>293</sup> European commission (Trade), *Everything but Arms (EBA)-Who Benefits ?*, 30 avril 2014, p. 1 : « [t]he EU is at the forefront of global initiatives to help least developed countries (LDC) integrate further into the global economy ».

<sup>294</sup> Article 17 §1, chapitre IV du Règlement 978/2012 du 25 octobre 2012.

<sup>295</sup> Règlement (UE) n°978/2012, *op. cit.*

<sup>296</sup> Liste des pays éligibles au SPG+ consultable sur : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc\\_150043.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150043.pdf) (consulté le 21 mars 2017).

« [u]n pays bénéficiaire du SPG peut bénéficier des préférences tarifaires prévues au titre du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (...) s'il : a ratifié toutes les conventions énumérées à l'annexe VIII (ci-après dénommées « conventions pertinentes ») et si les dernières conclusions disponibles des organes de surveillance en vertu de ces conventions (ci-après dénommés « organes de surveillance pertinents ») ne révèlent aucun manquement grave dans leur mise en œuvre effective ».

Le paragraphe suivant poursuit en indiquant que l'État en cause ne doit avoir formulé à l'égard de ces conventions aucune réserve qu'elles ne prohibent ou qui ne soit « considérée comme étant incompatible avec l'objet ou la finalité de ladite convention<sup>297</sup> ».

**168.** En nous référant à l'annexe qui répertorie les conventions auxquelles les États doivent être parties pour bénéficier du régime SPG+, nous constatons qu'y figurent la Convention internationale des droits de l'enfant ainsi que les deux conventions fondamentales de l'OIT concernant les droits de l'enfant, la Convention n°138 et la Convention n°182. Ce régime spécial est donc en réalité bien plus large que ce que sa dénomination laisse entendre puisque l'annexe VIII comporte une première partie relative aux « Principales conventions de l'ONU/OIT relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs » et une seconde portant sur les « Conventions relatives à l'environnement et aux principes de bonne gouvernance ». Ainsi, ce régime de tarif préférentiel s'avère constituer un instrument de protection des droits de l'enfant en ce sens que ne peuvent en bénéficier que les États parties aux principales conventions de protection de ces droits. Dans le cadre d'une volonté toujours plus grande d'échanger et de prendre part au commerce international, notamment dans le cadre de partenariat avec l'une des grandes puissances commerciales, les États bénéficiaires du régime général sont donc incités à ratifier et à respecter les conventions internationales pertinentes en matière de droits de l'enfant.

**169.** Par ailleurs, il ne s'agit pas seulement d'être partie à ces conventions, il s'agit également de s'y plier puisque les rapports des organes de surveillance<sup>298</sup> de ces normes internationales ne

---

<sup>297</sup> Article 9 c) du Règlement n°978/2012 du 25 octobre 2012.

<sup>298</sup> Le paragraphe e) prévoit que les États bénéficiaire du SPG+ doivent accepter « sans réserve les exigences en matière de communication d'informations imposées par chaque convention et prend l'engagement contraignant d'accepter que la mise en œuvre fasse périodiquement l'objet d'une surveillance et d'un examen, conformément aux dispositions des conventions pertinentes ».

devront faire état d'aucun « manquement grave<sup>299</sup> » de la part de l'État partie. Cette obligation de coopérer avec les organes de surveillance n'est pas une simple formalité puisqu'aux termes de l'article 13 applicable aux conventions visées par l'annexe VIII du règlement, « (...) la Commission suit l'état d'avancement de la ratification des conventions pertinentes et surveille leur mise en œuvre effective ainsi que la coopération avec les organes de surveillance pertinents, en examinant les conclusions et les recommandations de ces organes de surveillance ».

**170.** Ce régime spécial SPG+ est donc un outil de protection des droits de l'enfant qui prévoit des mécanismes de surveillance afin de s'assurer que la ratification des conventions pertinentes ne soit pas artificielle, l'UE à travers la Commission va s'assurer que les États bénéficiaires de cet instrument commercial respectent leurs engagements issus de la ratification des conventions en cause. Le SPG+ par la prise en compte de la situation subjective des États permet de lier aux yeux de ces derniers la protection des droits de l'enfant aux avantages économiques qu'ils tirent de cette protection, puisque celle-ci leur octroie le droit de bénéficier de préférences supplémentaires. En réalité le SPG+ relève davantage d'une conditionnalité plus spécialisée que d'une conditionnalité politique au sens large<sup>300</sup>.

Le SPG+ en tant qu'instrument de conditionnalité *ex ante* soumet l'octroi de préférences commerciales aux seuls États qui remplissent ces conditions mais traditionnellement la conditionnalité politique s'entend en tant que conditionnalité *ex post*.

## **B- Les clauses traditionnelles de conditionnalité politique : la protection des droits de l'enfant par la conditionnalité politique *ex post***

**171.** Les clauses traditionnelles de conditionnalité politique visent à inciter les partenaires de l'Union à adopter tel ou tel comportement à la suite de l'octroi d'avantages économiques. La conditionnalité *ex post* est donc incitative pour l'avenir. Elle est le pendant inverse de SPG+ en ce sens que ce dernier permet l'octroi à certains États d'avantages tarifaires supplémentaires dès lors qu'ils remplissent des conditions afférentes, notamment, aux droits de l'enfant et au

---

<sup>299</sup> Comme pour toutes les notions « floues », le Règlement ne définit pas ce qu'est un manquement grave. Voir : Ejan Mackaay, « Les notions floues en droit ou l'économie de l'imprécision », *Langages*, 12<sup>e</sup> année, n°53, 1979, p. 33-50.

<sup>300</sup> Voir notamment : Caroline Breton, « Traités de commerce et actes unilatéraux » In Jean-Marc Thouvenin et Anne Trebilcock (dir.), *Droit international social*, Coll. CEDIN, Bruxelles, Bruylant, Tome 1, spé. p. 206 et suiv. et Mercedes Candela-Soriano, « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *RTDH*, 2002, spé. p. 895.

droit de l'environnement<sup>301</sup>. La conditionnalité politique *ex post* (que nous appellerons simplement « conditionnalité politique »<sup>302</sup>) quant à elle permet l'octroi à certains États d'avantages commerciaux dès lors qu'ils acceptent pour l'avenir de ratifier et respecter certaines conventions internationales déterminées.

**172.** Il nous faut revenir sur la conditionnalité politique dans l'UE (1) avant de voir en quoi, elle est un outil de protection des droits de l'enfant (2).

### *1) L'insertion systématique des clauses de conditionnalité politique dans les accords de l'Union européenne*

**173.** Les clauses de conditionnalité politique insérées par l'UE (et avant elle la CE) dans ses accords avec les tiers sont aussi appelées des clauses « droits de l'homme ». Il faut néanmoins noter que cette appellation reflète une conditionnalité politique restreinte puisque cette dernière renvoie à des conditions intéressant « la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme souvent présentés comme le noyau dur<sup>303</sup> ». Ce qui couvre un champ plus large que la conditionnalité exclusivement relative aux droits de l'homme. Malgré cette remarque, comme le noyau dur de cette notion couvre les droits fondamentaux et donc les droits de l'enfant, nous assimilerons clauses « droits de l'homme » et clause de conditionnalité politique pour une facilité de langage. L'insertion de clauses « droits de l'homme » dans ses accords est aujourd'hui un mécanisme connu et systématique pour l'UE<sup>304</sup>. Néanmoins, cette pratique a mis un certain temps à se parfaire et plusieurs phases d'élaboration de ces clauses ont été nécessaires. C'est dans le cadre de ses relations avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (États ACP) que l'UE a créé puis parfait son dispositif dans le cadre des conventions de Lomé, tout d'abord avec la clause « fondement » puis avec la clause « élément essentiel ».

---

<sup>301</sup> Cette considération selon laquelle le SPG+ est une forme de conditionnalité politique n'est pas unanimement reconnue, néanmoins, on ne peut nier que l'attribution d'un régime spécial est une contrepartie accordée en raison de la qualité de parties des États à certaines conventions fondamentales. Il s'agit ici d'une conditionnalité conditionnée en ce sens que ne peuvent bénéficier de cette contrepartie que constitue le SPG+, que les États préalablement déterminés par la Banque mondiale (rappelons que c'est elle qui détermine quel États sont éligibles au régime général). C'est en ce sens qu'il s'agit d'une conditionnalité conditionnée, pour pouvoir se voir attribuer le SPG de l'Union européenne, il faut répondre à un critère objectif contrôlé par la Banque mondiale.

<sup>302</sup> Lorsque nous évoquerons la conditionnalité politique *ex ante*, cela sera précisé.

<sup>303</sup> Catherine Schneider, « Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans un nouvel ordre mondial », *Revue de droit in-situ*, 5-09-2005, n°DC 3701.

<sup>304</sup> Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers (COM(95) 216), 23 mai 1995, Bull. UE, 5-1995, spé. 1.2.2.

**174.** La clause « fondement » est la première tentative de la CE visant à subordonner l’octroi d’avantages économiques à ses partenaires en échange du respect par ces derniers du triptyque constituant le noyau dur de la conditionnalité politique : les droits de l’homme, la démocratie et l’État de droit. Les conventions de Lomé, particulièrement les trois premières sont parfois qualifiées de « laboratoire<sup>305</sup> » ou de « banc d’essai<sup>306</sup> » puisqu’elles ont servi de testeur à la CE et illustrent l’évolution de l’importance accordée aux droits fondamentaux dans les accords avec les tiers (a). La clause « fondement » appelle un régime particulier qui s’est avéré insuffisant pour protéger les droits de l’homme en raison de sa soumission au droit international s’agissant des conditions nécessaires à l’adoption de sanction (b).

a) L’apparition de la clause « fondement » : une conditionnalité insuffisante pour protéger les droits fondamentaux

**175.** La première convention de Lomé signée entre la CE et les États ACP date du 28 février 1975 et ne prévoyait aucune disposition particulière protégeant les droits fondamentaux. Or, après la conclusion de la convention, de graves violations des droits de l’homme ont été commises dans différents États d’Afrique<sup>307</sup>, ce qui a entraîné un réajustement lors de la deuxième convention de Lomé, Lomé II.

**176.** Signée le 31 octobre 1979, cette convention ne contient cependant toujours aucune disposition ou référence aux droits de l’homme. En effet, des désaccords se sont élevés tant au sein de la CE que des États ACP. Au sein de la CE, c’est la France qui tout particulièrement s’est prononcée contre l’insertion de clauses « droits de l’homme » dans un accord à vocation commerciale. Elle estimait que des considérations politiques n’avaient rien à faire dans un traité international économique. Du côté des États ACP, différents arguments étayaient leur refus catégorique de voir les droits fondamentaux inscrits dans une cette convention : cette insertion était considérée comme une forme de néocolonialisme en ce sens que la CE allait imposer sa vision des droits fondamentaux, vision qui est différente de celle des États africains<sup>308</sup>. Par

---

<sup>305</sup> Cedric Musso, « Les clauses "droits de l’homme" dans la pratique communautaire », *Droits fondamentaux*, n°1, juillet-décembre 2001, spé. p. 69.

<sup>306</sup> Joel Rideau, *Le rôle de l’Union européenne en matière de protection des droits de l’homme*, Vol. 265, *RCADI*, 1997, p. 380.

<sup>307</sup> En Ouganda, une guerre civile a éclaté en 1976 après l’indépendance, donnant lieu à des violations massives des droits fondamentaux, de même qu’en Guinée équatoriale et en République Centrafricaine.

<sup>308</sup> Sur le débat relatif au relativisme et à l’universalisme des droits de l’homme, voir notamment : Gérard Fellous, *Les droits de l’homme. Une universalité menacée*, Coll. Les études n°5306-07-08, Paris, La Documentation

ailleurs, ils estimaient, tout comme la France, qu'une convention commerciale n'avait pas à contenir de dispositions politiques. Enfin, ils considéraient ces clauses « droits de l'homme » comme une atteinte faite à leur souveraineté. Eu égard à ces oppositions de part et d'autre, les droits de l'homme se sont contentés d'une déclaration de la part des différentes institutions de la CE et du président du Conseil ACP<sup>309</sup> mentionnant les droits reconnus par la Charte des Nations Unies.

**177.** Ce compromis insatisfaisant a donné lieu à une prise de position affirmée lors de la signature de la Convention de Lomé III le 8 décembre 1984. Les États membres de la CE qui avaient manifesté leur désaccord à l'insertion de clauses « droits de l'homme » lors des précédentes conventions ont finalement changé leur fusil d'épaule, de même que les États africains. Ce changement radical d'attitude a permis l'inscription des droits fondamentaux dans le préambule de la convention, en affirmant au 4<sup>e</sup> alinéa que les États parties :

« REAFFIRMANT leur attachement aux principes de ladite Charte [Charte des Nations Unies] et leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites »<sup>310</sup>.

Ce grand pas en avant s'est accompagné d'une disposition dans le corps de la Convention, l'article 4 disposait comme but de la convention : « le bien-être de leurs populations, par la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, la reconnaissance du rôle de la femme et l'épanouissement des capacités humaines dans le respect de leur dignité »<sup>311</sup>. Bien que chacune

---

française, 2010, 272 p. ; Florian Hoffmann et Julie Ringelheim, « Par-delà l'universalisme : La Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2004, n°52, p. 109-142.

<sup>309</sup> Une déclaration par chacune des institutions de la CE et par le Président du Conseil ACP a été faite lors de la signature de la Convention Lomé II. Voir : Giorgio Maganza, *La Convention de Lomé, Commentaire Mégret*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1990.

<sup>310</sup> Le dernier aliéna du préambule indique également que les États co-contractants sont « [résolus] à apporter par leur coopération une contribution significative au développement économique et au progrès social des États ACP, ainsi qu'au mieux-être de leurs populations ».

<sup>311</sup> L'annexe I à la Convention Lomé III contient une déclaration des parties relatives à cet article 4 :

« 1. Les Parties contractantes réitèrent leur profond attachement à la dignité humaine ; celle-ci est un droit imprescriptible et constitue un objectif essentiel à la réalisation des aspirations légitimes des individus et des peuples. Elles réaffirment que chaque individu a droit, dans son propre pays ou dans un pays d'accueil, au respect de sa dignité et à la protection de la loi.

2. Les Parties contractantes proclament que la coopération ACP-CEE doit contribuer à l'élimination des obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et ce, grâce au développement indispensable à leur dignité, leur bien-être et leur épanouissement.

3. Les Parties contractantes réaffirment, à cet égard, leur obligation et leur engagement existant en droit international pour combattre, en vue de leur élimination, toutes les formes de discrimination fondées sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion ou toute autre situation. Elles proclament

des notions évoquées restent assez vagues, elles ont permis d'aboutir à l'adoption de la Convention Lomé IV et à l'insertion de véritables clauses « droits de l'homme ».

**178.** La quatrième convention de Lomé, Lomé IV a été signée le 15 décembre 1989, elle reprend dans son préambule l'attachement des parties aux droits fondamentaux de manière plus précise et ciblant spécifiquement certaines conventions internationales relatives aux droits de l'homme<sup>312</sup> mais c'est véritablement l'article 5 de la Convention qui incarne cette clause « droits de l'homme ».

b) De l'insuffisance de la clause « fondement » à l'apparition de la clause « élément essentiel » : une conditionnalité suffisante mais dépendante

**179.** L'article 5 de la Convention Lomé IV<sup>313</sup> mettait les droits fondamentaux au cœur de la relation économique entre la CE et les États ACP. Ils fondaient leur lien conventionnel.

---

leur détermination de tout mettre en œuvre efficacement pour l'éradication de l'apartheid qui constitue une violation des droits de l'homme et un affront à la dignité humaine ».

<sup>312</sup> Alinéas 5 et 6 du Préambule de la Convention de Lomé IV : « RAPPELANT la Déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civils et politiques et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; reconnaissant qu'il convient de respecter et de garantir les droits civils et politiques et d'œuvrer pour la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ; ACCUEILLANT la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la convention américaine des droits de l'homme comme des contributions régionales positives au respect des droits de l'homme dans la Communauté et les États ACP ».

<sup>313</sup> « 1. La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal, et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits. Dans une telle perspective, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme. Sont également reconnus et favorisés le rôle et les potentialités d'initiatives des individus et des groupes, afin d'assurer concrètement une véritable participation des populations à l'effort de développement, conformément à l'article 13.

2. En conséquence, les parties réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme, qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits ainsi visés sont l'ensemble des droits de l'homme, les diverses catégories de ceux-ci étant indivisibles et interdépendantes, chacune ayant sa propre légitimité: un traitement non discriminatoire ; les droits fondamentaux de la personne ; les droits civils et politiques ; les droits économiques, sociaux et culturels. Chaque individu a droit, dans son propre pays ou dans un pays d'accueil, au respect de sa dignité et à la protection de la loi. La coopération ACP-CEE contribue à l'élimination des obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et ce, grâce au développement indispensable à leur dignité, leur bien-être et leur épanouissement. À cette fin les parties s'efforcent, conjointement ou chacune dans sa sphère de responsabilité, de contribuer à l'élimination des causes de situations de misère indignes de la condition humaine et de profondes inégalités économiques et sociales. Les parties contractantes réaffirment leurs obligations et leur engagement existant en droit international pour combattre, en vue de leur élimination, toutes les formes de discrimination fondées sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion ou toute autre situation. Cet engagement porte plus particulièrement sur toute situation, dans les États ACP ou dans la Communauté, susceptible d'affecter les objectifs de la convention, ainsi que sur le système d'apartheid eu égard également à ses effets déstabilisateurs à l'extérieur. Les États membres de la Communauté (et/ou, le cas échéant, la Communauté elle-même) et les États ACP continuent à veiller, dans le cadre des mesures juridiques ou

Cependant, aucune disposition de la Convention ne prévoyait de dispositif de contrôle ou de sanction en cas de non-respect des obligations relatives aux droits de l'homme issues de l'article 5. C'est donc dans le droit international général que la CE a cherché le moyen de suspendre ou de dénoncer la convention en cas de violation des obligations précitées. C'est la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>314</sup> que la Communauté a dû appliquer pour sanctionner les États ACP<sup>315</sup>, cependant le droit international général est restrictif quant aux causes pouvant justifier la suspension ou la dénonciation d'un accord international. La CE a cherché à appliquer deux articles de la section 3 de la Convention de Vienne<sup>316</sup> : l'article 62 relatif au changement fondamental de circonstances d'une part, et l'article 60 relatif à l'extinction d'un traité ou la suspension de son application comme conséquence de sa violation d'autre part.

**180.** L'article 62 ou plutôt l'impossibilité de mettre en œuvre cet article dans le cadre de la sanction par la CE d'un comportement illicite d'un État ACP, cristallise la lacune de la clause « fondement ». Aux termes de cet article, il faut que les circonstances qui ont changé et au titre desquelles la CE demande la suspension de la Convention de Lomé aient constitué « une base essentielle du consentement des parties<sup>317</sup> » et que « ce changement (...) ait pour effet de transformer, radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité<sup>318</sup> ». En l'espèce ces conditions cumulatives ne sont pas remplies puisque la violation de l'article 5 de la Convention Lomé IV, même si elle pourrait remplir la première condition, ne remplit définitivement pas la seconde.

**181.** En outre, l'article 60 a aussi été envisagé comme fondement juridique à une sanction que la CE pourrait adopter contre les États ACP. Là encore, cet article est inapplicable puisqu'il

---

administratives qu'ils ont ou qu'ils auront adoptées, à ce que les travailleurs migrants, étudiants et autres ressortissants étrangers se trouvant légalement sur leur territoire ne fassent l'objet d'aucune discrimination sur la base de différences raciales, religieuses, culturelles ou sociales, notamment en ce qui concerne le logement, l'éducation, la santé, les autres services sociaux, le travail.

3. À la demande des États ACP, des moyens financiers pourront être consacrés, en conformité avec les règles de la coopération pour le financement du développement, à la promotion des droits de l'homme dans les États ACP, au travers d'actions concrètes, publiques ou privées, qui seraient décidées, en particulier dans le domaine juridique, en liaison avec des organismes dont la compétence en la matière est reconnue internationalement. Le champ de ces actions s'étend à des appuis à l'établissement de structures de promotion des droits de l'homme. Priorité sera accordée aux actions à caractère régional ».

<sup>314</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, Vienne, Autriche, *Rec. de Traités n° 18232*, Vol. 1155, I-18232, p. 353 et suiv.

<sup>315</sup> Même si la Communauté européenne n'est pas partie à la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, celle-ci lui est opposable en ce qu'elle codifie pour la majeure partie, le droit coutumier qui lui est opposable à la Communauté (CIJ, avis, 21 juin 1971, *aff. Namibie*, *Rec.* 1971, p. 47).

<sup>316</sup> Section 3 relative à l'extinction des traités et la suspension de leur application.

<sup>317</sup> Article 62 §1 a).

<sup>318</sup> Article 62 §1 b).



prévoit qu' : « une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie<sup>319</sup> ». Plus loin, cet article définit une violation substantielle soit comme « un rejet du traité non autorisé par la présente Convention » soit comme « la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ». La première alternative n'est pas concernée et la seconde se trouve inapplicable en raison du fait que la clause « droits de l'homme » constitue dans la Convention Lomé IV le fondement de l'accord mais pas un élément essentiel de celui-ci<sup>320</sup>. En effet, « [p]eut on admettre qu'une violation des droits de l'homme de la part des parties cocontractantes, aussi importante soit-elle, empêche une coopération économique et commerciale entre celles-ci ? Il est évident que non<sup>321</sup> ».

Ce sont ces lacunes empêchant la mise en œuvre du droit international général qui ont justifié le changement de la clause « fondement » en clause « élément essentiel ». Cette clause apparaît dans les conventions comme suit : « [l]e respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord<sup>322</sup> ». En transformant la clause « fondement » en clause « élément essentiel » la CE s'est dotée d'une clause « droits de l'homme » susceptible de se voir sanctionner par le droit international général puisqu'elle peut désormais se voir appliquer l'article 60 de la Convention de Vienne.

**182.** Néanmoins, ce mécanisme des clauses « droits de l'homme » et de la conditionnalité politique traditionnelle restait à parfaire puisque le principal problème résidait dans la subordination de la sanction des violations des droits fondamentaux à la Convention de Vienne. La CE a donc cherché à autonomiser la sanction de ces clauses.

---

<sup>319</sup> Article 60 §1.

<sup>320</sup> Entendons élément essentiel comme un élément indispensable à l'accord et à l'exécution des obligations bilatérales.

<sup>321</sup> Cédric Musso, « Les clauses "droits de l'homme" dans la pratique communautaire », *Droits fondamentaux*, n°1, juillet-décembre 2001, p. 74.

<sup>322</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, (dit accord de Cotonou), 23 juin 2000, Cotonou, JOCE n°L317/3 du 15 décembre 2000, article 9 §2, 4<sup>e</sup> alinéa.

## ***2) L'autonomie de la sanction des clauses de conditionnalité politique : un moyen de protection plus efficace contrôlé par l'Union européenne***

**183.** Les clauses « droits de l'homme » ont vu leur régime juridique amélioré en ce sens que la CE a décidé de ne plus chercher le fondement de la sanction de la violation de ces clauses dans le droit international général mais dans le droit conventionnel lui-même. Pour ce faire, la Communauté a complété ses clauses « élément essentiel » par des clauses complémentaires qui posent un droit pour la CE de suspendre la convention en cause en cas de non-respect par le cocontractant de la clause « droits de l'homme ». Ce mécanisme permet à la CE d'être indépendante s'agissant de la mise en œuvre de la sanction.

**184.** Ces clauses complémentaires sont de deux natures, il y a la clause « balte » et la clause « bulgare ». Elles portent le nom des cocontractants aux conventions conclues avec la CE et dans lesquelles elles ont été insérées pour la première fois. La clause « balte » est la première à être apparue dans un traité entre la CE et les États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) conclu en 1992<sup>323</sup>. Elle indique que :

« [l]es parties se réservent le droit de suspendre avec effet immédiat l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave à ses dispositions essentielles ».

Cette clause s'avère être assez radicale puisqu'elle ne prévoit ni préavis, ni quelque modalité d'information préalable. Par ailleurs, nous retrouvons cette notion « d'atteinte grave » qui n'est pas sans lever le doute quant à ce que recouvre cette expression.

**185.** Deux ans après, c'est la clause « bulgare » qui a été préférée. Dans un accord signé avec la Bulgarie<sup>324</sup>, une clause complémentaire disposait que :

« [s]i une partie considère que l'autre n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf en cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association tous les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins de fonctionnement du présent accord (...) ».

---

<sup>323</sup> Accord entre la CE et l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie conclu le 21 décembre 1992, JOCE n°L403, 1992.

<sup>324</sup> Accord entre la CE et la Bulgarie conclu le 19 décembre 1994, JOCE n°L358, 1994.

Elle est bien moins radicale que la précédente et instaure des mécanismes de sécurité afin d'éviter que l'une ou l'autre partie ne puisse mettre fin à l'accord inopinément ou de manière injustifiée, ainsi des conditions préalables doivent être remplies pour pouvoir adopter des mesures à l'encontre du cocontractant, mesures incluant la suspension ou la dénonciation de la convention. Certes, même si la notion « d'atteinte grave » a disparu, celles d'« urgence spéciale » ou de « mesures appropriées » n'ont pas manqué de troubler une bonne compréhension de cette clause, néanmoins le perfectionnement de ces clauses est venu pallier ce défaut.

**186.** En autonomisant de la sorte la mise en œuvre de la sanction, la CE a doté ces clauses « droits de l'homme » d'une plus grande efficacité en ce sens que ce sont elles qui vont déterminer les faits susceptibles d'être sanctionnés. De plus cette autonomisation s'est accompagnée d'une meilleure protection des droits de l'enfant. En effet, ce n'est qu'avec le perfectionnement du dispositif « droits de l'homme » (clause « élément essentiel » accompagnée d'une clause complémentaire) que l'intérêt pour les droits de l'enfant est apparu. Dans les conventions de Lomé, une seule fait référence au droit de l'enfant, il s'agit de la Convention de Lomé IV qui indiquait à son article 244 f) que : « dans le cadre de la réalisation des objectifs de croissance économique et de justice sociale, *une attention toute particulière est apportée aux catégories sociales les plus vulnérables, notamment (...) les enfants* ». Une seconde référence était faite dans l'annexe LII iii) relative à l'article 255<sup>325</sup> qui indiquait que : « [I]es parties contractantes conviennent qu'une attention particulière sera prêtée aux points suivants pour l'application de l'article 255 : (...) les besoins des femmes, *des enfants* (...) ».

---

<sup>325</sup> L'article 255 dispose que : « 1. Des aides peuvent être accordées aux États ACP accueillant des réfugiés ou des rapatriés pour subvenir aux besoins pressants non couverts par l'aide d'urgence ainsi que pour la réalisation à plus long terme de projets et programmes d'actions ayant pour objectif l'autosuffisance et l'intégration ou la réintégration de ces populations.

2. Des aides similaires à celles visées au paragraphe 1 peuvent être envisagées afin de faciliter l'intégration ou la réintégration volontaires des personnes qui ont dû quitter leur domicile en raison d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle. Tous les facteurs qui sont à l'origine du déplacement en question, de même que les souhaits de la population concernée et les responsabilités du gouvernement en ce qui concerne la satisfaction des besoins de sa population, sont pris en considération pour l'application de la présente disposition.

3. Étant donné l'objectif de développement des aides accordées conformément à cet article, ces aides peuvent être utilisées conjointement avec les crédits du programme indicatif de l'État ACP concerné.

4. Ces aides sont gérées et exécutées selon des procédures permettant des interventions souples et rapides. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que les populations concernées soient aidées de la manière la plus efficace possible. Les conditions de paiement et de mise en œuvre sont fixées cas par cas. Ces aides peuvent être mises en œuvre avec l'accord de l'État ACP, avec la collaboration d'organismes spécialisés, notamment ceux des Nations unies, ou directement par la Commission ».

**187.** L'Accord de Cotonou<sup>326</sup> signé entre les mêmes parties en 2000 consacre le dispositif « droits de l'homme » en portant un intérêt aux droits de l'enfant. L'article 9 pose la clause « élément essentiel » et l'article 96 consacre la clause complémentaire en prévoyant des mesures interprétatives aux paragraphes b) et c) qui indiquent de quelle manière les termes « cas d'urgence » et « mesures appropriées » doivent être entendus. En plus de prévoir un dispositif aussi complet que possible, cette convention multiplie les références aux droits de l'enfant : dès le préambule la Convention internationale sur les droits de l'enfant est citée ; l'article 11 §3 évoque « le problème des enfants soldats » ; l'article 26 est entièrement consacré aux questions liées à la jeunesse et indique que « la coopération [entre les parties] appuie des politiques, des mesures et des actions visant à : protéger les droits de l'enfant et des jeunes, notamment des filles » ; l'article 50 relatif au commerce et aux normes du travail rappelle l'engagement des parties à ce que les « normes fondamentales du travail reconnues au niveau international, telles qu'elles sont définies dans les conventions appropriées de l'OIT notamment (...) sur l'élimination des pires formes de travail des enfants » soient respectées.

**188.** Ainsi, la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la conditionnalité politique traditionnelle est apparue avec le perfectionnement du dispositif « droits de l'homme ». Comme nous l'avons dit les clauses complémentaires permettent à l'UE d'adopter des sanctions à l'égard du cocontractant, or leur mise en œuvre relève de la conditionnalité négative.

## **Paragraphe 2 - La protection des droits de l'enfant par une approche coercitive : la conditionnalité négative**

**189.** La conditionnalité négative est constituée de « l'ensemble des instruments qui prévoient une sanction dans l'hypothèse de non-respect par le partenaire des engagements auxquels il a souscrit<sup>327</sup> ». Le dispositif « droits de l'homme » fait toujours œuvre de conditionnalité négative autant que de conditionnalité positive c'est-à-dire que des contreparties commerciales et économiques sont octroyées au cocontractant si celui-ci respecte le triptyque traditionnel de la conditionnalité politique : les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit,

---

<sup>326</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, (dit accord de Cotonou), 23 juin 2000, Cotonou, JOCE n°L317/3 du 15 décembre 2000.

<sup>327</sup> Catherine Schneider, « Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans un nouvel ordre mondial », *Revue de droit in-situ*, 5-09-2005, n°DC 3701, p. 3.

mais une sanction est également prévue en cas de défaillance de celui-ci relative à ce triptyque. Concrètement, ce sont les clauses complémentaires qui portent cette conditionnalité négative. Les mécanismes de mise en œuvre de cette conditionnalité négative sont développés et les sanctions commerciales que l'UE peut adopter pour sanctionner la violation des clauses « droits de l'homme » sont vastes (A). Cependant, ces sanctions économiques sont parfois critiquées en raison de leurs effets variables voire inopérants<sup>328</sup> (B). Notons qu'il ne faut pas confondre les sanctions commerciales et les mesures restrictives qui peuvent également être de nature commerciale. Les premières sont adoptées sur le fondement de la PCC et les secondes le sont sur le fondement de la PESC. Nous entendons donc ici sanctions commerciales comme les sanctions adoptées dans le cadre de la Politique commerciale commune<sup>329</sup>.

**190.** Avant de développer notre propos, il convient de rappeler qu'une sanction se définit de manière large comme « une mesure de nature coercitive adoptées par une organisation internationale contre un de ses membres ou un État tiers<sup>330</sup> ». La notion de sanction a été définie de manière plus précise comme étant « une action ayant une finalité de répression et d'exécution et se traduisant par la lésion de ce qui, dans d'autres conditions, serait un droit subjectif international à respecter du sujet à l'encontre duquel cette action est exercée<sup>331</sup> ». Une sanction économique est alors « [une] mesure de pression économique [adoptée] en réaction au comportement jugé illégal d'un Etat<sup>332</sup> ».

#### **A- Les sanctions adoptées par l'UE en réaction à la violation des clauses « droits de l'homme »**

**191.** La communication de la Commission<sup>333</sup> adoptée en 1985 et qui prévoyait la systématisation du dispositif « droits de l'homme » dans les accords conclus par la CE reste pertinente et applicable s'agissant des mesures que l'UE peut aujourd'hui adopter pour

---

<sup>328</sup> Bastien Nivet, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : *soft power*, *hard power* ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1-n°97, p. 129-138, spé. p. 135.

<sup>329</sup> Il faut noter qu'en droit international public, l'on préférera le terme de contre-mesure. Voir Charles Leben, *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale*, AFDI, Vol. 28, 1982. p. 9-77.

<sup>330</sup> Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1017 et suiv.

<sup>331</sup> Huitième rapport sur la responsabilité des États, par Roberto Ago, rapporteur spécial, le fait internationalement illicite de l'État, source de responsabilité internationale, A.C.D.I., Vol 2, première partie, p. 40, §79.

<sup>332</sup> Jean-Louis Dewost, « La Communauté, les dix et les sanctions économiques : de la crise iranienne à la crise des Malouines », *A.F.D.I.*, Vol. 28, 1982, p. 216.

<sup>333</sup> Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, *op. cit.*, spé. point 1.2.2.

sanctionner la violation de la clause « élément essentiel ». Cependant, il est nécessaire de préciser les faits qui seront susceptibles d'entraîner une sanction de la part l'UE. La clause de conditionnalité politique prévoit que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit sont des conditions essentielles au maintien des relations conventionnelles entre les parties. Nous nous concentrons sur un élément du triptyque constituant la conditionnalité politique : le respect des droits de l'homme puisque les droits de l'enfant sont compris dans ces derniers. Il faut constater s'agissant de cet élément que les critères constitutifs de sa violation ont une géométrie variable (1), il n'existe pas de violations types qui entraîneraient de manière automatique la qualification de violation de la clause « droits de l'homme ». Par ailleurs, une fois la violation reconnue, l'UE dispose d'un échantillonnage de sanction lui permettant d'adapter sa réaction au comportement de l'État défaillant (2). Cet échantillonnage peut d'ailleurs s'avérer dangereux pour l'État objet des mesures puisque l'UE pourra user de n'importe quelle sanction du panel sans que ce dernier ne puisse anticiper sa gravité.

### ***1) La géométrie variable des violations de la clause « droits de l'homme »***

**192.** La définition de ce qui constitue une violation des droits de l'homme telle qu'elle serait le fondement d'une mise en œuvre de la clause complémentaire n'est pas établie. Un préalable est nécessaire avant même de définir une violation de ces droits, il s'agit de définir ce que sont ces droits. Ce qui a fait dire à certains États ACP réticents à l'insertion de clause « droits de l'homme » dans des premières conventions de Lomé, en ce qu'ils y voyaient une forme de néocolonialisme est précisément le fait que c'est la vision occidentale des droits de l'homme qui y est entendue. Ainsi, les parties partent du postulat selon lequel elles partagent une même vision et une même conception des droits de l'homme<sup>334</sup>. Ce postulat n'a pas été vérifié<sup>335</sup> et permet à l'UE d'être en position avantagée lorsqu'elle va déterminer les faits constitutifs d'une violation de la clause. Les mesures interprétatives contenues dans les conventions définissant un « cas d'urgence » ou des « mesures appropriées » restent silencieuses s'agissant de l'élément

---

<sup>334</sup> « *The human rights clause is based on the presumption that the contracting parties share a common understanding of the concept of human rights* », Mielle Bulterman, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community: Real Virtues or Virtual Reality ?*, Antwerpen, Intersentia, 2001, spé. p. 183.

<sup>335</sup> « *The fact that it is based on the presumption that the parties share a common understanding of the concept of human rights and not on concrete information about this common understanding* », Hanne Cuyckens, « *Human Rights Clauses in Agreements between the Community and Third Countries. The Case of Cotonou Agreement* », Institute for International Law, Working Paper n°147-March 2010, p. 35.

essentiel, seul élément justifiant la mise en œuvre des sanctions. Force est de constater que cet oubli ne peut être que volontaire et motivé par la latitude que l'UE veut conserver s'agissant de l'opportunité de sanctionner ou pas un comportement défaillant du cocontractant.

**193.** Sur l'élément de définition de la violation des droits fondamentaux<sup>336</sup>, seuls quelques exemples pratiques nous permettent de trouver certains critères constitutifs d'une violation de ces droits. En février 2002, des « mesures appropriées » ont été adoptées à l'encontre du Zimbabwe<sup>337</sup> sur le fondement de l'article 96 de l'accord de Cotonou qui suspendaient un certain nombre de financement et de contribution dont il bénéficiait afin de sanctionner le non-respect de la clause « droits de l'homme » présente à l'article 9 de l'accord<sup>338</sup>. Les éléments ayant motivé l'adoption de ces mesures sont présentés dans l'annexe de la décision en cause et concernent « les violations politiques, la liberté de la presse, l'indépendance du système judiciaire, la fin de l'occupation illégale d'exploitations agricoles et l'organisation d'élections libres et équitables<sup>339</sup> ». En l'espèce, c'est moins la gravité des violations qui est sanctionnée que leur accumulation.

Un an auparavant, le 29 janvier 2001, le Conseil a adopté une décision contre la République d'Haïti fondée sur l'article 96 de l'accord de Cotonou<sup>340</sup> en raison du « non-respect de la loi électorale de Haïti ». Les « mesures appropriées » consistaient en la suspension partielle de l'aide financière accordée à Haïti<sup>341</sup>.

---

<sup>336</sup> Notons que les décisions de l'UE fondée sur l'article 96 de l'accord de Cotonou sanctionnant une atteinte aux principes démocratiques sont moins rares que celles sanctionnant une violation des droits fondamentaux : Décision du Conseil 2010/371/UE relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE (suivie en 2014 d'une décision abrogeant les sanctions portées par la décision précédente et celle la prorogeant : Décision du Conseil 2014/323/UE du 19 mai 2014 abrogeant la décision 2010/371/UE) ;

<sup>337</sup> Décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JOCE n°L50, 21 février 2002, p. 64. Notons que des mesures restrictives ont aussi été adoptées dans le cadre de la PESC : Décision du Conseil du 13 septembre 2002 mettant en œuvre la position commune 2002/145/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe, 2002/754/PESC, JOUE n°L247 du 14 septembre 2002, p.56-59.

<sup>338</sup> Pour une liste exhaustive des mesures appropriées adoptées contre le Zimbabwe, voir l'annexe à la décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002, *op. cit.*, spé. Lettre au Président du Zimbabwe, para. a), b), c), d), e), f) et g) consultable sur : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2002.050.01.0064.01.FRA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2002.050.01.0064.01.FRA) (consulté le 21 mars 2017).

<sup>339</sup> Para. 3 de l'annexe précitée.

<sup>340</sup> Décision du Conseil 2001/131/CE du 29 janvier 2001 portant conclusion de la procédure de consultation avec Haïti conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JOCE n°L048, 17 février 2001, p. 31-32.

<sup>341</sup> Pour une liste exhaustive des mesures appropriées adoptées voir l'annexe de la décision 2001/131/CE du 29 janvier 2001, *op. cit.*, spé. Lettre à adresser au gouvernement d'Haïti, para. a), b), c) et d) consultable sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0131> (consulté le 21 mars 2017).

Plus récemment, le 6 juin 2010, le Conseil a adopté des « mesures appropriées » à l'encontre de la République de Madagascar<sup>342</sup> en raison du « transfert par la force du pouvoir survenu à Madagascar (...) ce transfert constituait une violation flagrante des éléments essentiels repris à l'article 9 de l'accord de partenariat ACP-UE ». Ces mesures consistaient principalement en la suspension de financement au gouvernement mais ne touchaient pas les aides humanitaire et d'urgence<sup>343</sup>.

Enfin, un dernier exemple peut être cité, celui de la décision du 18 juillet 2011 adoptée à l'encontre de la République de Guinée Bissau<sup>344</sup> suite à « la mutinerie du 1<sup>er</sup> avril 2010 et la nomination ultérieure de ses principaux instigateurs à des positions de la haute hiérarchie militaire constituent une violation particulièrement grave et évidente des éléments essentiels (...) de l'accord de partenariat<sup>345</sup> ». Encore une fois, les mesures consistent en une suspension des projets et programmes de certains secteurs déterminés mais elles consistent surtout en un accompagnement pour l'amélioration de la situation celle-ci devant tendre vers l'État de droit et des principes démocratiques.

**194.** Nous constatons que malgré l'existence de violations des droits de l'homme (et particulièrement ceux de l'enfant) avérées dans ces mêmes pays et dénoncées par des organisations non-gouvernementales<sup>346</sup>, l'UE les sanctionne difficilement. De plus, il semble que ces violations ne soient pas de nature à entraîner à elles-seules l'adoption de « mesures appropriées ». C'est vraisemblablement l'accumulation de plusieurs éléments du triptyque de

---

<sup>342</sup> Décision 2010/371/UE relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, JOUE n°L169, 3 juillet 2010, p. 13.

<sup>343</sup> Pour une liste exhaustive des mesures appropriées voir l'annexe de la décision 2010/371/UE *op. cit.*, spé. Lettre au Président de la Haute autorité de la transition de la République de Madagascar, consultable sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52011PC0265> (consulté le 21 mars 2017).

Notons que l'UE a repris sa collaboration avec la République de Madagascar en mai 2014 (PRESSE conseil de l'Union européenne, *L'UE décide la reprise complète de sa coopération au développement avec Madagascar*, Bruxelles, 19 mai 2014, 9562/14).

<sup>344</sup> Décision 2011/492/UE du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE n°L203/2, 6 Aout 2011, p. 2.

<sup>345</sup> Annexe de la décision 2011/492/UE du 18 juillet 2011, *op. cit.*, spé. para. 1.

<sup>346</sup> De nombreuses ONG ont fait état de violations graves et persistantes des droits de l'enfant dans de multiples États (Human Rights Watch, *Rapport mondial 2015*, New-York, Seven Stories Press, janvier 2015, 644 p. Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), *Intervention de la FIDH sur la situation générale des droits en Afrique*, 29 avril 2009) et particulièrement dans les États ayant fait l'objet de « mesures appropriées » adoptées par l'UE. Ainsi la pratique des enfants « restavek » en Haïti est notoire et dénoncée par toutes les organisations de défense des droits de l'enfant et des droits fondamentaux. Cependant, alors que cette pratique qui consiste pour des tiers à réduire en esclavage des enfants avec l'accord de leur famille est connue, elle n'a pas été mentionnée par l'UE lorsque celle-ci a adopté ses sanctions contre Haïti, elle n'en a pas fait mention non plus dans l'exposé des motifs de la décision.



la conditionnalité politique qui est nécessaire pour susciter une réaction européenne. Par ailleurs, il apparaît que l'élément du triptyque pouvant à lui seul constituer un motif de mise en œuvre de la clause complémentaire soit l'atteinte à l'État de droit (même si nous sommes forcés de constater que cette atteinte s'accompagne le plus souvent d'une atteinte aux principes démocratiques). Ainsi, il n'y a pas un schéma unique ou prévisible qui se dégage permettant d'anticiper les faits de nature à entraîner l'adoption de sanction par l'Union. Cette géométrie variable de ce qui constitue une atteinte aux clauses « droits de l'homme » est critiquable en ce qu'elle est une source d'insécurité juridique pour les cocontractants et en ce qu'elle illustre l'inconstance de l'UE dans la prise de sanction sur ce fondement.

**195.** Bien qu'il nous soit impossible de dégager un schéma ou une définition d'une violation des droits de l'homme de nature à entraîner une sanction, cela ne nuit pas à l'étude des sanctions pouvant être adoptées par l'UE, de la sanction morale à la sanction économique, l'UE peut user de plusieurs outils.

## ***2) Du Soft law au Hard law : l'échantillonnage des formes de sanction des violations des clauses « droits de l'homme »***

**196.** L'échantillonnage des formes de sanction relatives à la violation des clauses « droits de l'homme » est apparue très tôt mais a été institutionnalisé tardivement. C'est le 23 mai 1995 dans la communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers<sup>347</sup> que la Commission a listé une série de mesures pouvant être adoptées à l'encontre d'un État défaillant. Plus précisément, l'annexe 2 de cette communication indique les mesures pouvant être adoptées par l'UE aujourd'hui en cas de sérieuse violation des droits de l'homme ou en cas de sérieuse interruption du processus démocratique. Ces mesures sont :

« une modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés, la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique, le report de la tenue d'une commission mixte, la suspension des contrats bilatéraux à haut niveau, l'ajournement de nouveaux projets, le refus de donner suite aux initiatives du

---

<sup>347</sup> *Op. cit.*

partenaire, les embargos commerciaux, la suspension des ventes d'armes, suspension de la coopération militaire, la suspension de la coopération<sup>348</sup> ».

**197.** Mais avant l'élaboration de cette liste de mesures contraignantes relevant du *hard law*, la CE sanctionnait les atteintes aux clauses « droits de l'homme » en faisant œuvre de *soft law*. A l'inverse du premier, la *soft law* relève « des règles dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes<sup>349</sup> ». On parle parfois de « juridicité atténuée<sup>350</sup> » en ce sens que ces mesures sont dépourvues de force contraignante<sup>351</sup>.

**198.** Avant l'adoption de la communication de la Commission, la CE avait « condamné » les violations des droits de l'homme et des principes démocratiques commises par certains États ACP qui ne s'étaient pas conformés à la clause « fondement » dans les conventions de Lomé. Ces « condamnations » consistaient en des déclarations politiques et constituent aujourd'hui une forme de réaction habituelle de l'UE<sup>352</sup> (peut-être au détriment d'une action plus efficace). En effet, le *soft law* dont use et abuse l'UE à l'égard d'États méconnaissant les droits fondamentaux est critiquable en termes d'efficacité c'est-à-dire en termes d'impact réel sur l'État objet de la mesure.

---

<sup>348</sup> Version originale : « *alteration of the contents of cooperation programmes or the channels used ; reduction of cultural, scientific, and technical cooperation programmes ; postponement of a Joint Committee meeting ; suspension of high-level bilateral contacts ; postponement of new projects ; refusal to follow up partner's initiatives ; trade embargoes ; suspension of arms sales, suspension of military cooperation ; suspension of cooperation* ».

<sup>349</sup> Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 1039.

<sup>350</sup> Filippa Chartzistavrou, « L'usage du *Soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique, Revue de philosophie et de sciences humaines*, n°15/2005, spéc. para. 15, en ligne sur <http://leportique.revues.org/591> (consulté le 5 avril 2017).

<sup>351</sup> Nous avons eu l'occasion de distinguer *supra* entre les actes relevant de sa législation (L) et ceux relevant de ses communications (C). C'est cette distinction que nous retrouvons ici entre le *hard law* et le *soft law*.

<sup>352</sup> Par exemple : SEAE, « La Haute Représentante de l'UE, Catherine Ashton, condamne fermement les attentats terroristes contre l'armée à Agadez et contre un site minier à Arlit », Bruxelles, 23 mai 2013. Conclusion de la Conseil des affaires étrangères, « L'UE condamne les récents massacres commis par les forces armées syriennes », Bruxelles, 27 mai 2013. Conclusions du Conseil sur la situation dans l'est de la République démocratique du Congo, « L'UE condamne toutes les violations des droits de l'homme et demande que les auteurs de ces violations aient à répondre de leurs actes », Bruxelles, 10 décembre 2012. Déclaration de la Commissaire Kristalina Georgieva, « La Commission européenne condamne fermement les attaques perpétrées contre des civils Iraquiens qui sont délibérément pris pour cible », Bruxelles, 12 Aout 2014. Le Commission européenne condamne des violences au Tchad : « Le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, condamne fermement les violences de ces derniers jours ainsi que toute tentative de déstabilisation par la force, et demande aux différents groupes armés de cesser les hostilités (...) » Bruxelles, 28 novembre 2006.

**199.** Néanmoins, la *hard law* connaît elle aussi des limites et les sanctions institutionnalisées de la PCC, à savoir les sanctions commerciales sont souvent critiquées, certains leur reconnaissent même des effets « infructueux<sup>353</sup> »<sup>354</sup>.

### **B- La question de la pertinence des sanctions commerciales pour favoriser la protection des droits fondamentaux**

**200.** S'interroger sur la pertinence des sanctions commerciales pour influencer sur la protection des droits de l'enfant et plus largement sur la protection des droits fondamentaux dans la PCC revient à s'interroger sur l'effectivité de ces sanctions, c'est-à-dire sur le fait de savoir si elles ont un véritable effet et un effet qui soit conforme à leur but, qui est d'orienter le comportement de l'État défaillant afin qu'il réponde aux conditions de l'accord<sup>355</sup>. En réalité, l'efficacité des sanctions commerciales est discutable (2) puisque les États objets de ces sanctions ne changent que très rarement leur comportement.

**201.** En plus d'avoir reconnu que les sanctions commerciales étaient « infructueuses<sup>356</sup> », l'UE a connu des dissensions internes quant au fondement de sanctions commerciales utilisées pour sanctionner la violation des droits de l'homme. Il s'agit de nous intéresser au problème de cohérence existant s'agissant du fondement des sanctions commerciales selon qu'elles sont autonomes (c'est-à-dire déconnectées d'un accord international) ou négociées (insérées dans un accord international). En effet, l'Union peut adopter des mesures coercitives commerciales d'elle-même à l'encontre d'un État tiers. Cependant la question s'est posée de la pertinence de l'ex article 113 TCE (207 TFUE) comme fondement de mesures coercitives commerciales adoptées contre un État pour sanctionner la violation par ce dernier des droits de l'homme (1).

---

<sup>353</sup> Résolution du Parlement européen sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la Communauté économique européenne, JOCE C 292, 8 novembre 1982, p. 13.

<sup>354</sup> « La question de la pertinence des sanctions économiques en vue de la protection des droits de l'homme se pose d'autant plus que l'on constate que très souvent elles n'obtiennent pas l'écho escompté », Cedric Musso, « Les clauses "droits de l'homme" dans la pratique communautaire », *op. cit.*, p. 87.

<sup>355</sup> Robert Pape, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work ? », *International security*, Vol. 22, Issue 2 (Autumn, 1997), p. 90-136.

« Robert Pape définit succinctement trois critères nécessaires pour conclure au succès d'une politique de sanctions : 1. L'État incriminé s'est soumis aux exigences principales de l'État sanctionnant ; 2. Les sanctions ont été imposées ou la menace de sanctions a été exprimée avant le changement de comportement de l'État incriminé ; 3. Aucune autre explication crédible ne peut justifier le changement de comportement de l'État incriminé ».

<sup>356</sup> Résolution du Parlement européen sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la Communauté économique européenne, *op. cit.*, p. 13.

**1) Le statut particulier des sanctions commerciales de la conditionnalité politique : l'instrument avant la finalité**

**202.** Revenons brièvement sur la compétence de l'UE pour adopter des sanctions économiques : elle est compétente pour le faire au visa de l'article 207 TFUE qui dispose que : « [l]a politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne (...) les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions<sup>357</sup> »<sup>358</sup>. C'est cet article qui fonde la compétence de l'UE pour adopter des sanctions commerciales autonomes<sup>359</sup>. Ces dernières ont parfois été considérées comme une alternative aux mesures restrictives de nature commerciale adoptées dans le cadre de la PESC<sup>360</sup>, c'est-à-dire comme un mode alternatif fondant l'adoption de sanctions économiques. En 1976, suite aux mesures adoptées à l'encontre de la Rhodésie du Sud (actuel Zimbabwe) par le Conseil de sécurité des Nations Unies, la CE s'est interrogée sur le fondement juridique des sanctions qu'elle allait adopter, seraient-elles fondées sur l'article 113 TCE<sup>361</sup> (207 TFUE) ou sur l'article 224 TCE<sup>362</sup> (297 TFUE) ? Suite à la question soulevée par un parlementaire, le Conseil des Communautés a indiqué que les mesures adoptées par le Conseil de sécurité « bien que s'appliquant au domaine commercial ont été prises en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales et ne relèvent donc pas de l'article 113 » mais de l'article 224 du TCE (297 du TFUE). Néanmoins, la position des institutions européennes n'est

---

<sup>357</sup> La liste que donne cet article n'est toutefois pas limitative comme le reconnaît la Cour : « l'énumération, dans l'article 113 [actuel 207 TFUE], des objets de la politique commerciale [...] est conçue comme une énumération non limitative qui ne doit pas, en tant que telle, fermer la porte à la mise en œuvre, dans un cadre communautaire, de tout autre procédé destiné à régler les échanges extérieurs » (CJCE, avis 1/78, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, 4 octobre 1979, *Rec.* 1979, p. 2871).

<sup>358</sup> L'ancien article 113 CEE puis 133 TCE étaient formulés de la même manière, d'où la compétence initiale de la CE pour adopter des sanctions commerciales.

<sup>359</sup> Nous l'aborderons par la suite mais notons d'ores et déjà que la CE a eu des difficultés pour déterminer le fondement sur lequel elle pouvait adopter des sanctions commerciales. En effet, le fondement PESC était et est aussi une alternative au fondement PCC.

<sup>360</sup> Comme nous l'avons fait remarquer *supra* la nature commerciale de ces deux types de mesure est parfois source de confusion, c'est pourquoi une distinction doit impérativement être faite entre les sanctions commerciales et les mesures restrictives de nature commerciale. Sur cette question voir : Tanguy de Wilde d'Estmaeal, « L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », *Droit et Société* 49-2001, spé. p. 733 et suiv.

<sup>361</sup> Article 113 §1 TCE : « [l]a politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions ».

<sup>362</sup> Article 224 TCE : « [l]es États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

pas unanime puisque la Commission interrogée sur la même question répond qu'il est possible de fonder des sanctions à l'égard de la Rhodésie du Sud sur l'article 113 du TCE (207 TFUE).

**203.** Ainsi, même s'il convient de distinguer les sanctions commerciales des mesures restrictives commerciales, la frontière reste mince s'agissant de l'opportunité entre l'une ou l'autre de ces mesures. Si en 1976, le Conseil a jugé qu'eu égard aux finalités de la PCC telles que prévues par l'article 113 du TCE, il ne convenait pas d'adopter les sanctions commerciales sur ce fondement, tel ne serait sans doute pas le cas aujourd'hui. En effet, alors même que les institutions européennes n'étaient pas unanimes quant au choix du fondement des sanctions il y a une trentaine d'année, qu'en serait-il aujourd'hui lorsque l'article 206 du TFUE relatif aux finalités de la PCC s'est étoffé et lorsque l'article 207 relatif aux moyens et instruments de la PCC énonce que cette dernière « est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union<sup>363</sup> » ? Même si la position adoptée en 1976 connaît une certaine stabilité<sup>364</sup> et qu'il nous faut nous rendre à l'évidence en reconnaissant que la PESC est aujourd'hui un fondement privilégié pour l'adoption de mesures coercitives commerciales, la question du fondement de certaines mesures commerciales pourrait à nouveau se poser, particulièrement pour les sanctions négociées.

**204.** En effet, à côté des sanctions commerciales autonomes<sup>365</sup> qui constituent des sanctions dites traditionnelles, il existe aussi d'autres types de sanction, les sanctions négociées. Ces sanctions, à la différence des précédentes ne sont pas discrétionnaires mais insérées dans un accord international, typiquement ce sont celles qui existent dans le cadre de la conditionnalité politique. Elles vont trouver leur existence dans les conventions porteuses d'un dispositif « droits de l'homme ». Relevons que si en 1976, le Conseil, contrairement à la Commission, a retenu la finalité au lieu de l'instrument utilisé pour les sanctions autonomes, cela révèle un problème. En effet, les sanctions commerciales adoptées dans le cadre de la conditionnalité politique (par exemple sur le fondement de l'article 96 de l'Accord de Cotonou) s'inscrivent bien dans le cadre de la PCC et relèvent de l'exécution de l'article 207 du TFUE (ex 113 TCE), alors même qu'elles ont une finalité non-économique, puisqu'il s'agit de sanctionner la violation de la clause de conditionnalité politique. Il y a donc un vrai problème puisque le

---

<sup>363</sup> Ces principes et objectifs figurent au 5<sup>e</sup> paragraphe de l'article 3 TUE ainsi qu'à l'article 21 TUE.

<sup>364</sup> Cette position est plus connue sous le nom de « doctrine » Rhodésie du Sud.

<sup>365</sup> Les sanctions commerciales autonomes sont généralement classées en deux catégories : les mesures antidumping et les mesures contre les subventions, voir : Pierre Didier, Michael Hahn, Hervé Prince, Catherine Schmitter, Alexandre Thillier (dir.), *Politique commerciale commune, Commentaire J. Mégret*, 3<sup>e</sup> éd., Université de Bruxelles, 2014, p. 147 et suiv. et p. 195 et suiv.

Conseil en 1976 et l'UE aujourd'hui ne fondent pas les « sanctions » commerciales autonomes sur la PCC en raison de leur finalité, mais *a contrario* les sanctions commerciales négociées, alors même qu'elles auraient une finalité politique sont prises dans le cadre de la PCC.

**205.** Si la distinction entre sanctions commerciales négociées et sanctions autonomes peut sembler pertinente, fonder celle-ci sur le critère de la finalité s'avère plus contestable. En effet, les objectifs constitutionnels de l'UE s'imposent dans toutes ses actions, ainsi son action extérieure ne peut pas être apolitique. C'est véritablement l'instrument utilisé qui doit être préféré comme critère et non pas la finalité de l'action qui profite d'une cohérence aux termes de l'article 214 du TUE.

**206.** Que les sanctions commerciales soient négociées ou autonomes, la question de leur efficacité pour réaliser une protection des droits de l'enfant se pose. Si la liste des sanctions commerciales prévues à l'article 207 du TFUE n'est pas limitative<sup>366</sup>, celle prévue pour l'adoption de sanctions négociées est exhaustive et prévoit un échantillonnage que nous avons déjà évoqué<sup>367</sup>. Cependant, que ce soit les mesures prévues à l'article 207 du TFUE ou celles prévues par la communication de la Commission en 1995, les effets des sanctions sont discutables.

## ***2) Les effets discutables des sanctions commerciales comme expression de la conditionnalité négative***

**207.** En 1982 déjà, le Parlement européen adoptait une résolution sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la Communauté économique européenne, dans laquelle il reconnaissait que « l'histoire des sanctions commerciales est une histoire de mesures infructueuses<sup>368</sup> ». Il reconnaissait que les sanctions économiques sont « impropres à la

---

<sup>366</sup> CJCE, avis 1/78 du 4 octobre 1979, *op. cit.*

<sup>367</sup> Annexe 2 de la Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, *op. cit.* : « une modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés, la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique, le report de la tenue d'une commission mixte, la suspension des contrats bilatéraux à haut niveau, l'ajournement de nouveaux projets, le refus de donner suite aux initiatives du partenaire, les embargos commerciaux, la suspension des ventes d'armes, suspension de la coopération militaire, la suspension de la coopération ».

<sup>368</sup> Résolution du Parlement européen sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la Communauté économique européenne, *op. cit.*, p. 13.

réalisation d'objectifs de politique extérieure » puisque bien souvent « en exerçant une pression économique sur un État, on ne peut guère entraîner une modification substantielle de son attitude politique<sup>369</sup> ». Le constat fait par le Parlement il y a plus de trente ans semble être toujours d'actualité aujourd'hui. En effet, nous pouvons remarquer que les sanctions adoptées par l'UE ne sont pas toujours efficaces<sup>370</sup> en plus d'être contreproductives.

**208.** Les sanctions économiques sont « infructueuses » en ce sens que dans notre cadre d'étude, elles sont adoptées afin de sanctionner, c'est-à-dire afin de faire tendre le comportement d'un État vers le respect des droits fondamentaux en lui infligeant des sanctions qui vont causer du tort à son économie. Or, le BIT a mis en évidence le fait que ces sanctions peuvent être totalement contreproductives : « [c]es sanctions ont sérieusement entravé la croissance économique en provoquant une sortie régulière de capitaux (...) qu'il a fallu compenser en faisant appel à l'épargne, laquelle, en d'autres circonstances, aurait pu être utilisée pour procéder à des investissements à l'intérieur du pays<sup>371</sup> ». Ainsi, la sanction économique entraîne des conséquences néfastes pas tant pour le gouvernement mais surtout pour la population de l'État. Outre le fait qu'elle subisse les sanctions, son sentiment général est également hostile à l'auteur des sanctions, ce qui tend à réfuter la thèse selon laquelle les sanctions « cré[éent] une situation économique tellement dégradée qu'elle va conduire la population à faire pression sur les dirigeants<sup>372</sup> ». C'est la société civile qui supporte le poids de la sanction économique.

**209.** Face à cet inconvénient majeur, la pratique des *smart sanctions* s'est développée. Les *smart sanctions* sont des sanctions ciblées censées viser directement les responsables de la défaillance à l'origine de la mesure, le but est d'éviter les conséquences négatives et collatérales des sanctions économiques. Cependant, malgré le développement de cette pratique, il faut noter qu'elles sont davantage envisageables dans le cadre des mesures restrictives commerciales. Dans le cadre des sanctions commerciales, il est inenvisageable de faire peser la sanction sur quelques responsables étatiques, la sanction intervenant dans le cadre d'une conditionnalité politique insérée dans un accord international.

---

<sup>369</sup> *Ibidem*.

<sup>370</sup> Pour une approche géographiquement plus large que la nôtre voir : Jean-Victor Louis, « L'efficacité des moyens de pression », *RBDI*, 1984/1985-1, p. 123-144.

<sup>371</sup> BIT, *Sanctions financières contre l'Afrique du Sud*, Genève, 1991, p. 3.

<sup>372</sup> Un certain courant pense que les sanctions sont aussi censées aboutir à une réaction populaire telle que le gouvernement se sentirait obligé de modifier son comportement, voir : Fanny Coulomb et Sylvie Matelly, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1 (n°97), p. 102.

**210.** L'efficacité des sanctions commerciales prises dans le cadre de la PCC est donc très discutable. Notons également que dans les cas que nous avons mentionnés plus tôt, les « mesures appropriées » adoptées à l'encontre d'un État par l'UE n'ont pas engendré à elles-seules un changement de comportement. En effet, si les « mesures appropriées » suffisaient pour entraîner une amélioration du comportement étatique, cette amélioration aurait été plus rapide. A titre d'exemple, le Zimbabwe contre lequel des « mesures appropriées » ont été adoptées en 2002, n'a été en mesure de répondre aux conditions nécessaires à leur levée que le 1<sup>er</sup> novembre 2014<sup>373</sup>. En outre, les sanctions adoptées contre Haïti n'ont toujours pas été levées depuis 2001, ce qui corrobore la thèse selon laquelle les sanctions économiques adoptées dans le cadre de la conditionnalité négative n'atteignent pas leurs objectifs. D'une part, les populations supportent et subissent ces sanctions et d'autre part, les sanctions en elles-mêmes ne semblent pas aptes à modifier le comportement de l'État. Il faut noter que même si des sanctions économiques sont adoptées dans le cadre de la conditionnalité politique intégrée à la PCC, les États cibles restent bénéficiaires de la Politique d'aide au développement de l'UE. Ainsi par exemple, bien que faisant l'objet de sanctions commerciales, Haïti ne s'est pas vue privée des aides dont elle bénéficie au titre de l'autre politique « communautaire », l'Aide publique au développement<sup>374</sup>. Ce maintien tend à contrebalancer les effets des sanctions commerciales sur les populations. Par ailleurs, les sanctions en cause concernent des États dont l'économie est déjà fragile et dont le niveau de développement est faible. La nature économique des sanctions aggrave donc leur précarité économique et ralentit leur développement. Comme nous le développerons *infra*, certains affirment qu'il existe un lien de causalité entre le niveau de développement économique d'un pays et le respect des droits fondamentaux dans ce pays<sup>375</sup>, dès lors, nuire au développement économique d'un État pour favoriser le respect de ces droits peut paraître contradictoire.

**211.** Au regard de l'efficacité discutable voire de l'inefficacité des sanctions commerciales adoptées dans le cadre d'une conditionnalité négative, il semble qu'il faille trouver d'autres moyens pour sanctionner les États auteurs de violation des droits fondamentaux et particulièrement des droits de l'enfant. A ce stade de nos développements, il semble que la

---

<sup>373</sup> Notons que des mesures restrictives adoptées sur le fondement de la PESC ont aussi été adoptées contre le Zimbabwe en 2002 mais que celles-ci contrairement aux mesures appropriées n'ont pas été levées. Cependant, elles subissent des atténuations suite à certaines améliorations de la situation de l'État.

<sup>374</sup> Voir *l'Évaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République d'Haïti*, Commission européenne, Rapport final, Vol. III, août 2014, 81p.

<sup>375</sup> Voir : Colloque relatif au XXXI Journée du développement ATM 2015, *Le Bilan des OMD 15 ans après : réduction de la pauvreté et/ou montée des inégalités ?*, Université de Rouen, 3-6 juin 2015



PESC et les mesures adoptées dans ce cadre constituent un espoir de complément voire de substitut à la sanction des clauses « droits de l'homme » fondée sur la PCC. Mais nous verrons que tout espoir peut être déçu. En effet, le problème est que « si le droit est parfois un verrou, la clef est souvent la politique, et il suffit simplement de vouloir l'utiliser<sup>376</sup> », or, en matière de PESC, le problème ne résulte pas des instruments mais bel et bien de la volonté de vouloir les utiliser.

---

<sup>376</sup> Tanguy de Wilde d'Estmael, « L'élaboration du droit des sanctions économique communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », *op. cit.*, p. 765.

## Conclusion du Chapitre 1 :

**212.** Les normes de protection des droits de l'enfant appliquées par l'UE trouvent leur source avant tout au niveau international puisqu'elle a intégré dans son droit primaire les droits fondamentaux de l'enfant tels que reconnus par d'autres organisations internationales et particulièrement les droits sociaux de l'enfant. Rappelons que la Charte des droits fondamentaux qui consacre plusieurs articles aux enfants<sup>377</sup> s'impose au droit dérivé, dont font parties les conventions conclues par l'UE avec des tiers. Les sources d'inspiration de cette Charte sont diverses, au niveau régional, les textes adoptés par le Conseil de l'Europe<sup>378</sup> en sont des sources, tout comme le sont au niveau universel les textes de l'ONU et de l'OIT<sup>379</sup>.

**213.** Comme nous l'avons vu, la mise en œuvre de la PCC prévoit certains mécanismes de protection des droits de l'enfant, cependant, force est de constater que deux critiques peuvent être formulées : d'abord, notons qu'il y a souvent une indistinction entre les droits de l'enfant et les droits de l'homme en général. Cette indistinction prend deux formes, soit elle consiste en une indistinction de traitement entre les droits de l'homme et les droits de l'enfant, soit en une indistinction de classification entre les droits de l'homme et les droits de l'enfant, c'est-à-dire une indifférenciation de l'un par rapport à l'autre. Le premier cas se retrouve quasiment dans tous les instruments de protection de ces droits mis en œuvre dans le cadre de la PCC : la conditionnalité politique bien qu'elle porte un intérêt différencié aux enfants<sup>380</sup> ne prévoit pas de sanction particulière pour la violation de leurs droits. Il y a une sanction générale sans prise en considération des droits fondamentaux violés. Par ailleurs, nous avons pu constater que la violation des droits de l'homme n'est pas, en pratique, une cause de mise en œuvre de sanction, à elle-seule. Le SPG+ intègre la même logique. Même si ce dernier distingue les droits de

---

<sup>377</sup> L'article 24 relatif aux droits de l'enfant et l'article 32 relatif à l'interdiction du travail des enfants et à la protection des jeunes au travail.

<sup>378</sup> La Charte sociale européenne a particulièrement inspiré la Charte des droits fondamentaux et plus spécifiquement son article 32.

<sup>379</sup> Même si aucune mention n'est présente dans la Charte elle-même, comme nous l'avons regretté plus tôt, l'UE reconnaît l'inspiration des sources externes : « [I]a charte réunit en un seul document les droits qui, jusqu'à présent, étaient dispersés dans divers instruments législatifs, tels que les législations nationales et de l'UE, ainsi que les conventions internationales du Conseil de l'Europe, des Nations unies (ONU) et de l'Organisation internationale du travail (OIT). En donnant visibilité et clarté aux droits fondamentaux, la charte instaure une sécurité juridique au sein de l'UE », Consultable sur : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_fr.htm) (consulté le 21 mars 2017).

<sup>380</sup> Voir l'Accord de Cotonou, articles 11 §3, 26 et 50. Voir également le préambule de l'Accord.

l'enfant au sein de la catégorie plus générale des droits de l'homme<sup>381</sup>, le traitement du non-respect des droits de l'enfant est le même que celui du non-respect des autres droits fondamentaux. Partant de ce constat, l'importance accordée par l'UE à ces droits est à nuancer.

S'agissant du second cas tenant à l'indifférenciation entre les droits de l'homme et les droits de l'enfant, rappelons que dans la conditionnalité politique, l'élément essentiel des accords entre l'UE et les tiers est le respect des « droits de l'homme »<sup>382</sup>. Aucune distinction n'est faite au sein de ces droits généraux s'agissant de la détermination de ce qui constitue l'élément essentiel de l'accord et donc de ce que couvre l'expression « droits de l'homme »<sup>383</sup>.

**214.** Ces deux formes d'indistinction reflètent l'absence de particularité des droits de l'enfant au sein de la catégorie plus large des droits fondamentaux dans le cadre de la PCC. L'absence de prise en compte de la singularité des droits de l'enfant est politiquement regrettable mais aussi juridiquement au regard de la place particulière qui leur a été faite au sein de l'article 3 §5 du TUE. *A contrario* elle se justifie en raison du fait que la PCC, bien qu'elle prévoie certains mécanismes de protection des droits de l'enfant, a un autre objet que cet objet politique.

**215.** Les instruments de la PCC pour protéger les droits de l'enfant sont donc nécessairement limités, même s'il est vrai que l'absence de mesures adoptées pour sanctionner la violation des droits de l'enfant relève davantage d'un choix délibéré de l'UE. Comme l'a dit Paul-Henri Spaak, « [I]à où il y a volonté politique, il n'y a pas de difficultés techniques insurmontables. Là où il n'y a pas de volonté politique, chaque difficulté technique devient un prétexte (...) ». En l'espèce, nous avons pu constater qu'il n'y a pas de difficulté technique insurmontable puisque les instruments de protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PCC existent et permettent une réaction de l'UE. Cette réaction allant de la simple adoption de déclaration politique à l'adoption de sanctions économiques et commerciales. Malgré l'existence de cet arsenal coercitif, nous avons mis en évidence le caractère inefficace des mesures les plus « graves ». Ainsi, pour permettre une meilleure efficacité des instruments de protection des droits en cause dans la PCC, il faudrait une volonté globale de l'UE c'est-à-dire une volonté *a*

---

<sup>381</sup> L'annexe contenant les conventions pertinentes auxquelles un État doit être partie pour pouvoir être éligible au SPG+ indique la Convention des droits de l'enfant des Nations Unies de 1989 et les deux conventions fondamentales de l'OIT. Cf. para. 162 et suiv. de la présente thèse.

<sup>382</sup> Article 9 point 2 §4 de l'Accord de Cotonou : « Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACPUE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord ».

<sup>383</sup> Ce qui renvoie à la définition donnée par Yael Attal-Galy consistant à dire que « les droits de l'homme n'ont pas d'existence réelle en dehors de leur rattachement à l'hétérogénéité des situations individuelles » (Yael Attal-Galy, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, op. cit., p. 1).

*priori* qui existe bel et bien mais aussi *a posteriori*, ce qui est plus problématique : l'UE ne réagit pas à la violation des droits de l'enfant par une réaction efficace c'est-à-dire par une réaction capable d'atteindre l'objectif visé à savoir la cessation des violations des droits en cause. La nature de la sanction devrait être revue puisque son caractère économique n'est pas suffisant pour contraindre l'État défaillant à modifier son comportement. Sans anticiper sur le Titre suivant de cette thèse relatif à la Politique d'aide au développement, il faut toutefois noter que les dispositifs prévus dans le cadre de cette dernière pourraient constituer un complément du début de protection assurée dans le cadre de la PCC, un complément non pas relatif aux normes de protection elles-mêmes, mais un complément dans la mise en œuvre de ces normes de protection des droits de l'enfant, la mise en œuvre devant relever d'une approche globale.

**216.** Pour l'heure et avant de nous pencher sur le cas de la Politique d'aide au développement, il est nécessaire de nous intéresser aux acteurs de la PCC qui vont être amenés à jouer un rôle dans la protection des droits de l'enfant. Sont particulièrement concernées les organisations internationales commerciales mais aussi les entreprises, puisque ce sont ces dernières qui se trouvent au cœur de la violation des normes sociales fondamentales des enfants telles que reformulées aux articles 24 et 32 de la Charte des droits fondamentaux et issues de l'OIT, de l'ONU et du Conseil de l'Europe.

## CHAPITRE 2

### LES ACTEURS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

**217.** Nous l'avons dit *supra* la Politique commerciale commune porte la définition, la négociation, la mise en œuvre et la défense de « la position des États membres de l'Union européenne dans les négociations et les accords de commerce international avec des entités extracommunautaires, qu'ils s'agissent d'États, de groupement régionaux ou d'ensemble multilatéraux comme l'Organisation mondiale du commerce<sup>384</sup> ». Elle impose des principes communs pour tous les domaines visés à l'article 207 du TFUE à savoir « les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. (...) ».

**218.** Dans le cadre de la mise en œuvre de la PCC, l'Union européenne est donc amenée à interagir avec deux types d'acteurs : des acteurs publics, d'une part (Section 1) et des acteurs privés, d'autre part (Section 2).

---

<sup>384</sup> Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Anne Dulphy, Sylvain Kahn et Christine Manigand (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, *op. cit.*

## **SECTION 1 - LE ROLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT : UN IMPACT THEORIQUE IMPORTANT POUR UNE PORTEE PRATIQUE LIMITEE**

**219.** L'acteur public international incontournable dès lors que l'on parle de commerce international est l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'OMC est l'organisation internationale dans le cadre de laquelle les accords commerciaux entre États sont conclus. Elle a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et commerciaux (GATT) en 1994 avec l'adoption des Accords de Marrakech, les 128 pays parties au GATT sont devenus automatiquement parties à l'OMC. Il faut ici insister sur le fait que l'OMC et avant elle le GATT, a pour objet d'assurer des conditions de concurrence équitable pour les États membres par la « réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et [de] l'élimination des discriminations dans les relations commerciales internationales<sup>385</sup> » afin d'aboutir au « relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits<sup>386</sup> ». Il n'a jamais été question en 1947 lors de l'adoption de l'Accord d'y incorporer des considérations relatives aux droits de l'homme et encore moins aux droits de l'enfant. Toutefois, le développement du droit international a entraîné une augmentation des standards qui ne cesse d'être revus à la hausse. En 2001, l'OMC avait mis le développement au cœur du cycle de Doha, ce fut un échec. Cela montre qu'introduire des considérations qui ne sont pas d'ordre économique au sein d'une organisation commerciale pose de grandes difficultés, difficultés qui ont été insurmontables. Toutefois, même l'OMC tend à aménager une certaine place aux droits de l'enfant et par la même aux droits de l'homme (paragraphe 1) en permettant quelques dérogations à ces principes fondateurs, nous verrons que cette place est limitée. Outre l'OMC, il y a un autre acteur public incontournable ou plutôt d'autres acteurs publics incontournables, les États tiers eux-mêmes (paragraphe 2).

---

<sup>385</sup> Troisième alinéa du paragraphe introductif du GATT.

<sup>386</sup> Deuxième alinéa du paragraphe introductif du GATT.

## **Paragraphe 1 - Les droits de l'enfant face au système commercial multilatéral : le rôle de l'Organisation mondiale du commerce**

**220.** Il nous faudra voir que l'OMC a été contrainte de se préoccuper des questions relatives aux droits de l'homme car l'objectif du système commercial multilatéral et celui des droits de l'homme ne coïncidait pas voire pouvait s'opposer (A). La forme de conciliation entre ces deux objectifs est apparue grâce à certains mécanismes permettant aux États membres de l'OMC d'accorder leurs ambitions commerciales et leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme (B).

### **A- Les objectifs contradictoires du système commercial multilatéral et de la protection des droits de l'enfant**

**221.** Entre le système commercial multilatéral et la protection des droits de l'enfant, deux logiques s'opposent. La logique commerciale est par essence déconnectée de toutes considérations liées aux droits de l'homme tandis que la protection des droits de l'enfant s'entend par le fait de faire prévaloir ces droits sur tout autre intérêt (1). Ces deux objectifs peuvent chacun connaître une application différente de leur logique (2) qui ne les rend pas moins discordante pour autant.

#### ***1) Deux logiques différentes***

**222.** La logique commerciale s'épanouit dans le système commercial multilatéral existant dans le cadre institutionnel posé par l'OMC. Ce système commercial multilatéral se définit comme l'ensemble des principes<sup>387</sup> et des règles<sup>388</sup> que les pays membres sont tenus de respecter dans leur relation commerciale. Cette logique vise exclusivement un objectif commercial (a) tandis que celle de protection des droits de l'enfant ne laisse qu'une place résiduelle aux autres logiques en présence (b).

---

<sup>387</sup> Les principes du système sont : la non-discrimination, la libéralisation, la transparence et la prévisibilité, la prohibition des restrictions quantitative, la concurrence loyale, le traitement spécial et différencier pour les pays en développement

<sup>388</sup> Les règles de l'OMC sont les règles contenues dans le GATT telles que révisées à chaque négociation. Des révisions régulières ont lieu dans le cadre de cycles de négociations. Les règles actuelles de l'OMC sont celles issues de Cycle d'Uruguay (1986-1994).

a) Une logique commerciale désintéressée d'autres considérations

**223.** Pour comprendre la logique commerciale il faut particulièrement s'intéresser aux principes qui régissent le système commercial multilatéral et moins aux règles de ce système. En effet, un principe est mis en œuvre par des règles, et toutes les règles adoptées doivent être conformes aux principes qui régissent le système puisqu'elles les mettent en œuvre. Ainsi, l'étude des règles du système commercial multilatéral serait inutile, en plus de nous contraindre à une énumération sans grand sens, au regard du fait que les principes assurent la cohérence du tout.

**224.** Les principes fondamentaux du système commercial multilatéral résultent du GATT de 1947 et sont au nombre de six : le principe de non-discrimination<sup>389</sup>, le principe de libéralisation<sup>390</sup>, le principe de transparence et de prévisibilité<sup>391</sup>, le principe de prohibition des restrictions quantitatives<sup>392</sup>, le principe de concurrence loyale<sup>393</sup> et le principe de traitement spécial et différencié pour les pays en développement. Aucun de ces principes ne tend à prendre en considération un quelconque droit de l'homme. La logique du droit commercial se veut objective et égalitaire, cependant, le dernier principe relatif au traitement différencié pour les pays en développement tend à nuancer cette logique.

**225.** Il faut noter que l'OMC est en grande partie composée de pays en développement, bien qu'elle ne définisse pas elle-même de critères pour qualifier ces pays. C'est aux pays eux-mêmes que revient le choix de se déclarer en développement ou pas, c'est ce que Guy de Lacharrière appelait « l'auto-élection<sup>394</sup> ». Une procédure de contestation de la part des autres membres de l'OMC existe en cas de mauvaise foi de l'État se déclarant en développement en vue d'obtenir les avantages accordés à ces pays. Sa composition a entraîné l'entérinement, au cours notamment du dernier cycle de conférence, de dispositions en faveur des pays en voie de

---

<sup>389</sup> Le principe de non-discrimination s'exprime par deux moyens : l'existence de la clause de la Nation la plus favorisée d'une part, qui se définit comme « (...) une disposition conventionnelle par laquelle un État assume à l'égard d'un autre État l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée dans un domaine convenu de relations », (Projet d'articles sur le traitement NPF, 1978), sur cette question voir notamment : *Traitement de la nation la plus favorisée*, Coll. de la CNUCED consacrée aux problèmes relatifs aux accords internationaux d'investissement II, New York et Genève, 2010, p. 13. D'autre part, le principe de non-discrimination s'exprime par l'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers.

<sup>390</sup> La libéralisation des échanges se traduit par la réduction de toutes formes d'obstacles aux commerces.

<sup>391</sup> Il s'agit pour un État d'avoir la possibilité d'anticiper le sens des futures négociations grâce à la stabilité des engagements internationaux commerciaux des autres États membres.

<sup>392</sup> Ce principe entre dans la suite du principe de libéralisation des échanges.

<sup>393</sup> Le principe de non-discrimination participe de ce principe de concurrence loyale.

<sup>394</sup> Guy de Lacharrière, « Identification et statut des pays « moins développés », *AFDI*, Vol. 17, 1971, p. 461-482, spé. p. 464.



développement. Toutefois, il ne faut pas penser que les dispositions en cause soient de nature à aménager une place pour les droits de l'homme, puisqu'il s'agit d'encourager l'intégration dans le commerce mondial de ces États dont le niveau de développement ne permet pas d'échanger au même niveau que les autres. Le but de cette prise en considération du niveau de développement s'inscrit donc dans cette logique commerciale qui est une logique de marché.

**226.** Nous pourrions élargir le système qui est l'objet de notre étude afin nous intéresser au système international commercial plus largement. Le système international commercial se constitue alors du système commercial multilatéral (OMC) enrichi des travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Créée peu après l'adoption du GATT, elle poursuit l'intérêt des Nations Unies pour le droit commercial international manifesté dès le lendemain de la seconde guerre mondiale<sup>395</sup> et qui s'est conclu par l'adoption de la Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce<sup>396</sup>. Cependant cette organisation « mort-née<sup>397</sup> » n'a pas été capable de fédérer les États et particulièrement ceux qui avaient un poids considérable comme les États Unis.

**227.** La CNUDCI a pour objet « d'encourager l'harmonisation et l'unification progressives du droit commercial international (...)»<sup>398</sup>. Cet organisme trouve sa place dans ce système élargi puisque l'implication des Nations Unies dans le droit commercial est historique, le système au sens restreint étant fondé sur son œuvre : la Charte de La Havane. Tout le droit posé par l'OMC trouve sa source dans les négociations de cette Charte, le GATT étant « un sous-produit de [ses] négociations (...)»<sup>399</sup><sup>400</sup>.

---

<sup>395</sup> Le Conseil économique et social de l'ONU avait initié les négociations pour l'adoption d'une Charte de l'Organisation internationale du commerce. La Charte constitutive de l'Organisation internationale commerciale appelée Charte de La Havane n'a pas été pérenne en raison des trop grands désaccords qu'elle a suscités. Toutefois, elle a servi de base pour le GATT puisque ce dernier reprend les dispositions de la Charte en y apportant quelques éléments de flexibilité comme les accords préférentiels et en supprimant certaines dispositions jugées non-commerciales par les détracteurs de la Charte de La Havane. Notons que le GATT était conçu comme un accord provisoire en attendant l'adoption de la Charte (voir : OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2007-Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Suisse, Publications de l'OMC, 2007 p. 193 et suiv.)

<sup>396</sup> Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce, Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi adoptée par la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, New-York, avril 1948.

<sup>397</sup> Rapport sur le commerce mondial 2007-Soixante ans de coopération commerciale multilatérale : qu'avons-nous appris ?, Suisse, Publications de l'OMC, 2007 p. 194.

<sup>398</sup> Article 1<sup>er</sup> de la résolution 2205 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 17 décembre 1966.

<sup>399</sup> Rapport sur le commerce mondial 2007, *op. cit.* p. 194.

<sup>400</sup> A ce propos, il faut noter que le GATT consacre un article XXIX aux « Rapports du présent Accord avec la Charte de La Havane ».

**228.** La logique de marché à l'œuvre de ce système qu'il soit entendu au sens restreint ou élargi peut s'opposer à la logique des droits de l'homme mais s'oppose toujours à la logique de protection des droits de l'enfant.

*b) Une logique de protection des droits de l'enfant plus contraignante que celle des droits de l'homme*

**229.** La logique des droits de l'enfant est plus contraignante que la logique des droits de l'homme et apparaît alors comme très difficilement conciliable avec la logique commerciale. La logique des droits de l'homme consiste à prendre en considération ces droits dans les différentes politiques et actions mises en œuvre. Les droits de l'homme ne sont pas incompatibles avec la logique commerciale en ce sens qu'ils ne la remettent pas en cause, une conciliation est toujours possible. En effet, même s'il est possible de retrouver des traits communs voire des droits communs entre différents instruments de protection des droits de l'homme<sup>401</sup>, aucun de ces droits n'a vocation à primer de manière absolue sur d'autres types de droits contrairement aux droits de l'enfant.

**230.** En effet, les droits de l'enfant se différencient des droits de l'homme car leur logique est plus protectrice. Nous l'avons évoqué *supra*, la CIDE dispose à son article 3 un principe fondamental du droit de l'enfant qui consiste en ce que :

« [d]ans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »<sup>402</sup>.

Cette obligation ne consiste pas seulement en l'obligation de prendre en considération les droits de l'enfant, elle consiste en l'obligation de faire prévaloir l'intérêt de l'enfant sur toute autre

---

<sup>401</sup> Principe de non-discrimination reconnu à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ; droit à la vie prévu à l'article 6 §1 du Pacte et article 2 de la Charte ; interdiction de l'esclavage prévue à l'article 8 du Pacte et article 5 de la Charte ; interdiction de la torture prévue à l'article 7 du Pacte et l'article 4 de la Charte ; la liberté d'expression est consacrée par l'article 19 du Pacte et l'article 11 de la Charte, etc.

<sup>402</sup> Disposition reprise à l'alinéa 2 de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « [d]ans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

considération, dès lors que les enfants sont directement et indirectement concernés<sup>403</sup>. Ainsi, dès lors que les enfants ne sont pas expressément concernés par une mesure mais que celle-ci « touch[e] aussi bien les enfants que d'autres groupes de population » l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Ainsi, lorsque deux intérêts se retrouvent en présence et que l'un d'eux concerne les enfants, ce dernier doit prévaloir sur l'autre. « L'expression "considération primordiale" signifie que l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut pas être mis sur le même plan que toutes les autres considérations<sup>404</sup> ». Il ne peut y avoir de définition de l'intérêt supérieur<sup>405</sup> de l'enfant puisqu'il sera déterminé au cas par cas. De ce fait, cette notion est fluctuante et adaptable.

**231.** Sur le sens à donner à cette obligation internationale, notons que l'emploi du mot « supérieur » issu de l'expression « intérêt supérieur de l'enfant » fait écho à un processus de mise en balance des intérêts. Mais la formulation « intérêt supérieur » laisse entendre deux choses différentes : soit les mots « intérêt » et « supérieur » sont à lire ensemble indiquant alors que tout intérêt de l'enfant est supérieur (à tout autre). Soit ils sont à lire séparément indiquant alors que seulement l'un des intérêts de l'enfant parmi d'autres sera considéré comme supérieur, et que c'est cet intérêt spécifique considéré comme supérieur qui devra être une considération primordiale. Cela aboutit alors à hiérarchiser les différents intérêts de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies retient la première acception en indiquant dans ses observations générales n°14 que : « [l]e principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être appliqué à toutes les questions concernant l'enfant et être pris en considération pour résoudre d'éventuels conflits (...)»<sup>406</sup> »<sup>407</sup>. Il apparaît alors que la logique des droits de l'enfant apparaît donc plus protectrice que celle des droits de l'homme qui ne prévoit pas de mécanisme général réglant les conflits d'intérêt.

---

<sup>403</sup> Observation générale n°14 (2013) sur le droit de l'enfant ce que son intérêt soit une considération primordiale (art.3, par.1), Comité des droits de l'enfant, CRC/C/CG/14, 29 mai 2013, para. 19.

<sup>404</sup> Observation générale n°14, *op. cit.*, para. 37.

<sup>405</sup> Notons que la version anglaise emploie les termes de « *best interest of the child* ». Cette notion de meilleur intérêt de l'enfant semble présenter des avantages que ne présente pas la version française d'intérêt supérieur. En effet, l'expression « meilleur intérêt » contraint les États à devoir prendre en considération dans chacune de leur décision le meilleur intérêt de l'enfant. La formulation française n'impose pas cela, elle impose seulement que l'intérêt de l'enfant soit une considération primordiale, mais quel intérêt ? Rien n'impose aux États de faire prévaloir le meilleur intérêt.

<sup>406</sup> Observation générale n°14, *op. cit.*, para. 33.

<sup>407</sup> Cette approche entraîne la considération selon laquelle tous les intérêts de l'enfant sont supérieurs à toute autre considération lorsqu'une décision qui leur est relative est prise. Ainsi, dans ce cas, les droits de l'enfant en tant qu'ils sont des intérêts juridiquement protégés sont supérieurs à toute autre considération. Cela aboutit à considérer qu'il existe des droits supérieurs aux autres : les droits de l'enfant, dans le cadre d'une hiérarchie fondée sur un rapport de primauté, apparaissent alors supérieurs à tous les autres droits.

**232.** De manière abstraite la logique des droits de l'enfant peut s'accommoder de la logique commerciale. Cependant la pratique de ces deux logiques tend à les rendre difficilement conciliables, la logique de marché étant affranchie de toutes considérations relatives aux droits de l'enfant.

## ***2) Une mise en pratique discordante de la logique***

**233.** En pratique, ces deux logiques ont du mal à s'accorder, principalement en raison du fait que l'application de chacune d'elles n'est parfois pas conforme à leur logique. Ainsi, l'application des droits de l'enfant obéit rarement à la logique qu'ils décrivent (a) contrairement à celle du droit commercial qui s'inscrit bien dans la logique commerciale (b).

### **a) Une logique de protection des droits de l'enfant difficilement pratiquée**

**234.** Le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale connaît une application parfois décriée dans le sens où la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas toujours conforme aux droits de l'enfant reconnus dans les conventions pertinentes comme la Convention internationale des droits de l'enfant ou celles du Conseil de l'Europe. La Charte des droits fondamentaux de l'UE ne peut ici être considérée comme une Convention pertinente en ce sens qu'elle n'est suffisante à notre sens qu'en ce qui concerne les droits sociaux et que ces droits consacrés à l'article 32 ont une portée très limitée comme nous le verrons *infra*. Les autres droits prévus à l'article 24 sont bien trop lacunaires pour faire office de catalogue et prétendre protéger tous les droits de l'enfant tels que reconnus dans les conventions pertinentes en question et particulièrement tels que reconnus par la Convention des Nations Unies.

**235.** Comme le regrette le Comité des droits de l'enfant, la souplesse de cette notion d'intérêt supérieur comme considération primordiale « laisse (...) la porte ouverte à des manipulations<sup>408</sup> » et des abus. D'aucuns ont pu arguer du fait que l'intérêt supérieur de l'enfant change en fonction de l'État, de la culture, du niveau de développement, etc. Ainsi, comme l'a expliqué le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, certains droits de l'enfant ne sont pas respectés dans certains pays car ils considèrent, par exemple, que la

---

<sup>408</sup> Observation générale n°14, *op. cit.*, para. 34.

déscolarisation est préférable pour les filles qui doivent apprendre à tenir un foyer tandis que l'emploi est préférable pour les garçons qui doivent contribuer aux dépenses familiales<sup>409</sup>. Cette situation renvoie finalement à un problème plus large, celui du relativisme des droits de l'homme. Toutefois, les problèmes issus du relativisme des droits de l'homme tendent à se poser en des termes différents que celui des droits de l'enfant puisque tous les États du monde excepté les États-Unis sont parties à la CIDE, celle-ci étant dès lors acceptée comme un standard minimum de protection. Ils acceptent donc en principe l'ensemble des droits de l'enfant qui y sont prévus.

**236.** Néanmoins, il faut mettre en évidence le fait que les droits de l'enfant en tant que catégorie spéciale des droits de l'homme posent un problème sociologique. Les enfants en tant que futurs adultes des sociétés de demain cristallisent toutes les craintes des États qui veulent préserver la vision qu'ils ont d'eux-mêmes pour l'avenir, préserver leur culture, leur religion, leur modèle de développement, etc. Pour ce faire, nombre d'entre eux émettent des réserves aux conventions internationales de protection des droits de l'enfant. Parfois, ces réserves limitent grandement l'effectivité de ces droits tels qu'ils ont été envisagés par les rédacteurs du texte<sup>410</sup>. Certains États ont d'ailleurs dénoncé ces réserves, c'est le cas de la Suède qui dans une déclaration de 1991 relative à la CIDE a indiqué qu' : « [u]ne réserve par laquelle un État partie limite ses responsabilités dans le cadre d'une convention en invoquant des principes généraux de législation nationale peut faire douter de l'engagement de l'État auteur de cette réserve à l'égard des buts et objectifs de la Convention et contribue en outre à saper les fondements du droit conventionnel international. Il est dans l'intérêt commun des États que les traités auxquels

---

<sup>409</sup> Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant : ce qu'il signifie et ce qu'il implique pour les adultes, Thomas Hammarberg-Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Conférence prononcée à Varsovie, 30 mai 2008, p. 4.

<sup>410</sup> S'agissant de la Convention internationale des droits de l'enfant, nous pouvons citer quelques réserves comme celle de l'Arabie Saoudite qui indique que : « [[l]e Gouvernement saoudien formule] des réserves sur toutes les dispositions contraaires aux prescriptions du droit musulman ». L'Iraq déclare que : « [[l]e Gouvernement iraquien] a jugé bon d'accepter [la Convention] ... avec une réserve à l'égard du paragraphe premier de l'article 14, concernant le droit de l'enfant à la liberté de religion, étant donné que de permettre à un enfant de changer de religion va à l'encontre des principes de la charia islamique ». Le Saint-Siège indique notamment que : « [[l]e Saint-Siège] interprète le membre de phrase 'l'éducation et les services en matière de planification familiale', au paragraphe 2 de l'article 24, comme désignant seulement les méthodes de planification familiale qu'il juge moralement acceptables (...). De même la Somalie indique que : « [l]a République fédérale de Somalie ne se considère pas liée par les articles 14, 20 et 21 de la Convention susmentionnée, ni par toute autre disposition de la Convention qui serait contraire aux principes généraux de la charia islamique ». Voir l'ensemble des réserves formulées : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_fr) (consulté le 21 mars 2017).

ils ont choisi d'être parties soient aussi respectés, quant à leurs buts et objectifs, par toutes les parties<sup>411</sup> ».

**237.** Certains États ont de grandes difficultés pour respecter les droits de l'enfant mais tous ont des difficultés pour les respecter et les faire respecter dès lors que des intérêts économiques sont en jeu. Bien que n'étant pas un État, l'UE n'échappe pas à cette logique.

*b) La logique commerciale effective en pratique, reflet de considérations économiques primordiales*

**238.** La situation est différente pour la logique commerciale, elle trouve une bonne application sans trop de difficultés. Les principes qui la fondent ont une application effective garantie grâce à deux éléments, l'un relevant d'une logique intersubjective, l'autre relevant du contrôle. Premièrement, si l'une des parties cesse de respecter l'un des six principes fondant le système commercial multilatéral, les autres membres de l'OMC seront moins enclins à contracter avec cet État en raison précisément de la violation du ou des principes en cause. Pour illustration, si un État viole dans une relation intersubjective le principe de prévisibilité et de transparence, un futur cocontractant risque de ne pas vouloir s'engager avec cet État en raison de l'impossibilité d'anticiper le comportement de ce dernier, l'anticipation étant l'objectif de ce principe de prévisibilité et transparence.

**239.** Secondement, l'autre élément qui garantit l'application effective de la logique commerciale telle que posée par l'OMC est l'existence d'un contrôle juridictionnel du respect de cette logique. L'OMC dispose de sa propre juridiction : l'Organe de règlement des différends (ORD)<sup>412</sup>. L'ORD est compétent pour connaître de différends relatifs à un accord de l'OMC et aux conventions conclues dans le cadre de l'OMC. L'accord de l'OMC est constitué de plusieurs accords détaillés à l'annexe 1 de l'Accord de Marrakech, parmi ces accords figure notamment le GATT<sup>413</sup>. Les conventions conclues sous l'égide de l'OMC sont toutes les

---

<sup>411</sup> Déclaration de la Suède à l'égard de la réserve formulée par l'Indonésie lors de la ratification concernant des articles 1, 14, 16, 17, 21, 22 et 29 de la Convention internationale des droits de l'enfant, 20 septembre 1991.

<sup>412</sup> Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (dit Accord de Marrakech), Marrakech, 15 avril 1994, Annexe II, Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

<sup>413</sup> Annexe 1 de l'Accord de Marrakech : « Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ; Accord sur l'agriculture ; Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ; Accord sur les textiles et les vêtements ; Accord sur les obstacles techniques au commerce ; Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce ; Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ; Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ; Accord sur l'inspection avant expédition ; Accord sur les règles

conventions commerciales conclues par les membres de l'OMC postérieurement à l'adoption de l'Accord de Marrakech. Chacun de ces traités commerciaux doit respecter les principes fondateurs du système commercial multilatéral, l'ORD faisant figure de gardien de ces principes. La logique commerciale trouve donc une application effective grâce particulièrement au contrôle de cet organe qui garantit une pratique conforme à la logique. Nous pouvons constater qu'une grande partie des différends devant l'ORD porte non pas sur l'application d'une règle particulière mais bien sur celle des principes fondamentaux du système<sup>414</sup>. Notons que l'UE est, avec les États-Unis, l'un des principaux utilisateurs de ce mécanisme de contrôle.

**240.** Il est donc possible de constater des différences importantes entre la logique des droits de l'enfant et la logique du système commercial multilatéral (et du système commercial international plus généralement). Ces différences portent sur ces deux logiques, entendu l'une par rapport à l'autre mais également sur chacune de ces logiques prises dans leur fonctionnement individuel lors de leur application. Comme nous l'avons vu, les droits de l'enfant sont d'une part, soumis au relativisme culturel et, d'autre part, ils sont plus difficilement appliqués en raison des considérations politiques d'avenir d'États qui veulent forger leur futur. Malgré ces différences entre ces deux logiques mais aussi entre la théorie et la pratique de la logique des droits de l'enfant, des moyens de conciliation existent même si cette conciliation ne peut être que limitée.

## **B- La difficile conciliation entre le système commercial multilatéral et la protection des droits de l'enfant**

**241.** Il existe des instruments de conciliation entre les objectifs du système commercial multilatéral et la protection des droits de l'enfant (1). Ces instruments tendent à illustrer l'infléchissement de la position de l'OMC s'agissant de la prise en considération d'autres dimensions, par essence étrangères au droit commercial. Néanmoins, une dose de réalisme doit être introduit dans ce raisonnement, puisque même si certaines parties à l'OMC utilisent ces instruments de conciliation à dessein, certaines autres les manipulent afin d'en tirer un avantage

---

d'origine ; Accord sur les procédures de licences d'importation ; Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ; Accord sur les sauvegardes. (...) Accord général sur le commerce des services. (...) Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ».

<sup>414</sup> Voir la liste des différends devant l'ORD : [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm) (consulté le 22 mars 2017).

économique sans lien avec la protection des droits de l'enfant ni de quelconques autres droits de l'homme.

### ***1) L'infléchissement de la logique commerciale par les instruments de conciliation entre la protection des droits de l'enfant et le système commercial multilatéral***

**242.** Nous allons ici adopter une approche chronologique en évoquant d'abord l'instrument à l'œuvre dans les accords commerciaux permettant une prise en considération des droits de l'enfant et des droits de l'homme (a) avant d'étudier l'instrument de conciliation intervenant dans le cadre de l'ORD c'est-à-dire dans le cadre d'un différend né de l'application d'un accord commercial (b).

#### **a) Le Système des préférences généralisées comme instrument de conciliation entre le système commercial multilatéral et la protection des droits de l'enfant**

**243.** Nous avons étudié dans le chapitre précédent les différents régimes du SPG réalisant les accords préférentiels conclus par l'UE. Nous avons pu voir qu'un seul parmi les trois créés par le Règlement du 25 octobre 2012<sup>415</sup> portait des conditions relatives à la protection des droits de l'enfant : le SPG+<sup>416</sup>. Sans revenir sur nos développements précédents, il faut rappeler que la condition pour qu'un État puisse bénéficier de ce régime est la ratification de « conventions pertinentes<sup>417</sup> » dont de la CIDE, la convention n°138 de l'OIT et la convention n°182<sup>418</sup>. Rappelons aussi que la ratification de ces conventions ne suffit pas, les États ne doivent pas avoir émis de réserves incompatibles avec l'objet ou la finalité de la convention<sup>419</sup>, « prendre l'engagement contraignant de maintenir la ratification des conventions pertinentes et d'assurer

---

<sup>415</sup> Règlement (UE) n°978/2012, *op. cit.*

<sup>416</sup> Le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance.

<sup>417</sup> Article 9. 1. b) du Règlement (UE) n°978/2012, *op. cit.*

<sup>418</sup> Annexe VIII du règlement susvisé.

<sup>419</sup> Article 9.1 c) du règlement. Il faut noter l'existence d'un mécanisme intéressant s'agissant des réserves puisque le Règlement prévoit que si les conventions pertinentes ne prévoient pas elles-mêmes les réserves qui seraient incompatibles avec leur objet ou leur finalité, il revient à l'UE de contrôler leur existence : article 9.1 c) ii) :

« les réserves ne sont considérées comme étant incompatibles avec l'objet ou la finalité d'une convention que si : (...) l'Union, lorsqu'elle est partie à la convention, et/ou une majorité qualifiée des États membres qui sont parties à la convention, (...) ont soulevé une objection quant à la réserve formulée au motif qu'elle est incompatible avec l'objet et la finalité de la convention et se sont opposés à l'entrée en vigueur de la convention entre eux et l'État auteur de la réserve, conformément aux dispositions de la convention de Vienne sur le droit des traités ».



leur mise en œuvre effective », se soumettre au mécanisme de communication imposé par chaque convention et aux termes de l'article 13 du règlement, de coopérer avec la Commission et lui communiquer « toutes les informations nécessaires pour évaluer s'il respecte les engagements contraignants visés à l'article 9 (...)»<sup>420</sup>. Des mécanismes de contrôle sont donc prévus afin qu'un État ne soit pas indument bénéficiaire du SPG+. Il faut mettre en évidence certaines caractéristiques de ces accords préférentiels afin de saisir que pour les États bénéficiaires, il s'agit moins de profiter d'avantages financiers considérables que d'afficher sur la scène internationale une volonté politique. Les accords préférentiels adoptés dans le cadre du SPG+ permettent aux États bénéficiaires de profiter d'une réduction tarifaire plus élevée que celle prévue par la préférence de base portée par le régime général du SPG. Toutefois, l'OMC a eu l'occasion d'indiquer que ces préférences ne sont pas significatives.

**244.** Ainsi, nous pouvons conclure qu'en présence d'avantages économiques non-significatifs, les obligations politiques attendues notamment relatives aux droits de l'enfant sont élevées. Cette conclusion n'est valide que si le seul avantage recherché par les pays bénéficiaires est un avantage économique. Or, ces États recherchent également un avantage politique. En effet, si l'avantage économique retiré de ce SPG+ était si important, beaucoup plus de pays potentiellement éligibles seraient effectivement bénéficiaires. Développons ce point : seuls treize États sont aujourd'hui bénéficiaires du SPG+<sup>421</sup>. Seuls 13 États sur les 87 potentiels bénéficiaires respectent l'ensemble des conditions posées par le règlement de 2012. Donc 74 pays qui pourraient en bénéficier n'en bénéficient pas<sup>422</sup>. Cela nous révèle deux choses : d'une part, sur 87 pays en développement reconnus par l'UE et donc éligibles aux

---

<sup>420</sup> Notons que cette obligation de coopération avec la Commission ainsi que la communication des informations nécessaires à évaluer le respect des engagements visés à l'article 9 du Règlement est destinée aux pays bénéficiaires du SPG+ uniquement.

<sup>421</sup> Arménie, Bolivie, Costa Rica, Cap Vert, Equateur, Géorgie, Guatemala, Mongolie, Panama, Pérou, Pakistan, Paraguay et El Salvador.

<sup>422</sup> Les règles d'origine du système de préférences généralisées de l'Union européenne- guide à l'usage des utilisateurs, Commission européenne, juillet 2014, Appendice I, p. 56-57 (les États en gras sont parties à la Convention n°138 et ceux avec une astérisque sont parties à la convention n°182) : **Afghanistan\***, **Angola\***, **Bénin\***, Bhoutan, Birmanie/Myanmar\*, **Burkina\***, **Burundi\***, Cambodge\*, **Chad\***, **Colombie\***, **Comores\***, Congo\*, **Djibouti\***, **Érythrée\***, **Éthiopie\***, **Gambie\***, **Guinée équatoriale\***, **Guinée\***, **Guinée-Bissau\***, **Haïti\***, **Honduras\***, Îles Cook, Îles Marshall, **Îles Salomon**, Inde, **Indonésie\***, **Iraq\***, **Kirghizstan\***, **Kiribati\***, **Lesotho\***, Liberia\*, **Madagascar\***, **Malawi\***, **Maldives\***, **Mali\***, **Mauritanie\***, Micronésie, **Mozambique\***, Nauru, **Népal\***, **Nicaragua\***, **Niger\***, **Nigeria\***, Niue, **Ouganda\***, **Ouzbékistan\***, **Philippines\***, **République arabe de Syrie\***, République Centrafricaine\*, **République démocratique du Congo**, **République démocratique populaire lao\***, **République populaire de Chine\***, **Rwanda\***, Samoa\*, **São Tomé-et-Principe\***, **Sénégal\***, **Sierra Leone\***, Somalie\*, **Soudan du Sud\***, **Soudan\***, **Sri Lanka\***, **Tadjikistan\***, **Tanzanie\***, **Thaïlande\***, Timor-Oriental, **Togo\***, Tonga, Tuvalu, **Ukraine\***, Vanuatu\*, **Viêt Nam\***, **Yémen\*** et **Zambie\***.

Règlement (UE) n°978/2012 dans sa version consolidée, consultable sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:02012R0978-20170101> (consulté le 25 avril 2018).

accords préférentiels, 74 n'ont pas ratifié « les conventions pertinentes ». La seule dont nous pouvons être sûr qu'elle soit ratifiée est la CIDE. Mais qu'en est-il des conventions de l'OIT : 77% des États du monde ont ratifié la convention n°138 et un peu plus de 81% ont ratifié la convention n°182. S'agissant des États bénéficiaires du régime général du SPG : 71,6% des soixante-quatorze États ont ratifié les deux conventions de l'OIT. La raison de leur éviction du SPG+ résulte alors soit du fait qu'ils n'ont pas ratifié les autres conventions pertinentes soit du fait qu'ils ne respectent pas les conditions tenant au respect des obligations posées dans ces conventions (soumission de rapport aux organes des traités, émission de réserve prohibée, etc.).

**245.** Si les avantages économiques étaient si importants les États éligibles au SPG+ seraient tous effectivement bénéficiaires. Ainsi, nous pouvons considérer que les réductions tarifaires consenties ne sont pas l'élément le plus important. En effet, ce régime se veut incitatif, or, nous constatons que peu d'États éligibles bénéficient effectivement du SPG+, ainsi l'incitation économique n'est pas le seul élément important pour les États. Il leur importe aussi d'afficher sur la scène internationale leur attachement aux droits de l'homme, ainsi les bénéficiaires du SPG+ joignent l'utile économique à l'utile politique. Le pan inverse de ce raisonnement reflète aussi l'idée selon laquelle l'UE n'encourage pas assez ces États, puisqu'en leur offrant des avantages significatifs, ils voudraient en profiter en remplissant les conditions à remplir.

**246.** Lorsqu'un accord commercial fait naître un différend, les droits de l'homme peuvent aussi être invoqués au moyen des clauses d'exception générale devant l'ORD. Il convient de présenter très brièvement le fonctionnement de l'ORD, il est constitué du Conseil général de l'OMC et examine les différends entre ses membres. Il crée alors un groupe spécial qui sera chargé de rendre une décision juridictionnelle sur le différend en cause<sup>423</sup>.

*b) La prise en considération des droits de l'homme par l'Organe de règlement des différends : la clause d'exception générale*

**247.** Nous l'avons dit, les membres de l'OMC sont tenus de respecter les principes fondamentaux du système commercial multilatéral. Toutefois, il leur est possible de déroger à ces principes pour satisfaire certaines nécessités. Il existe plusieurs types d'exception : les exceptions pour les accords commerciaux régionaux, les exceptions concernant la balance des

---

<sup>423</sup> Accéder au site de l'OMC pertinent sur ce sujet : [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_settlement\\_cbt\\_f/c6s3p1\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_settlement_cbt_f/c6s3p1_f.htm) (consulté le 22 mars 2017).

paiements, les exceptions concernant la sécurité<sup>424</sup> et les exceptions générales. Celles qui vont nous intéresser sont ces dernières. Elles étaient intégrées dès 1947 à l'article XX du GATT :

« [s]ous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures a) nécessaires à la protection de la moralité publique ; b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (...) ».

**248.** Le GATT de 1994 reprend ces dispositions telle quelle, toutefois, il faut noter qu'un autre accord a adopté une approche plus large. En effet, l'Accord général sur le commerce de service (AGCS) adopté à l'issue du Cycle d'Uruguay ajoute un élément à cette clause d'exception générale à son article XIV en ce qu'il dispose que l'accord n'empêchera pas les parties d'adopter ou d'appliquer des mesures « a) nécessaires à la protection de la moralité publique ou au *maintien de l'ordre public*<sup>425</sup> ; b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ». Il est aussi possible de retrouver ces exceptions générales dans l'Accord sur les marchés publics (AMP)<sup>426</sup>. Il nous faut ici distinguer entre la première disposition relative à la moralité publique et à l'ordre public (*i*) (cette dernière étant consacrée par l'AGCS) et la seconde relative « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (*ii*).

---

<sup>424</sup> Les exceptions concernant la sécurité sont présentes à l'article XIV bis de l'Accord général sur le commerce des services (annexe 1B de l'Accord de Marrakech), il est utile d'en faire mention ici puisqu'elles permettent aux États de concilier notamment leurs obligations issues de l'Accord avec leurs obligations issues de leur qualité de membres des Nations Unies. Cet article indique que l'Accord ne peut être interprété « comme obligeant un Membre à fournir des renseignements dont la divulgation serait, à son avis, contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité (...) ou comme empêchant un Membre de prendre toutes mesures qu'il estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité (...) ou comme empêchant un Membre de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) comporte également des dispositions relatives aux exceptions concernant la sécurité à son article 73 relatives à la sécurité.

<sup>425</sup> Souligné par nous.

<sup>426</sup> Article XXIII. 2 : « (...) rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'instituer ou d'appliquer des mesures: nécessaires à la protection de la moralité publique, de l'ordre public ou de la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou à la protection de la propriété intellectuelle; ou se rapportant à des articles fabriqués ou des services fournis par des personnes handicapées, ou dans des institutions philanthropiques, ou dans les prisons. », Accord sur les marchés publics (révisé), 30 mars 2012.

*i) La moralité public et l'ordre public dans la clause d'exception générale : une protection prospective des droits de l'homme*

**249.** La prise en considération des droits de l'homme se fait au moyen de notions très vagues et larges utilisées par ces clauses d'exception générale. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans un document relatif aux clauses d'exception générale a indiqué s'agissant de la notion de moralité publique que : « toute thèse excluant les normes et règles internationales relatives aux droits de l'homme en se fondant sur le sens ordinaire attribué aux termes serait très difficile à soutenir<sup>427</sup> ». Or, dans la seule affaire<sup>428</sup> où était en cause une clause d'exception générale, le Groupe spécial indiquait que la moralité publique renvoyait « aux normes du bien et du mal qui peuvent être décrites comme "appartenant à, affectant ou concernant la collectivité ou la nation"<sup>429</sup> » et que l'ordre public se référait aux « "concepts nationaux fondamentaux du droit, de la décence et de la moralité"<sup>430</sup> »<sup>431</sup>. Il n'a pas expressément fait mention des droits de l'homme, toutefois, il faut noter qu'il n'avait pas à examiner en l'espèce si ces clauses regardaient les droits de l'homme. Il a néanmoins été prudent en ne fermant aucune porte puisqu'il a indiqué qu'« il conviendrait d'accorder aux Membres une certaine latitude pour définir et appliquer pour eux-mêmes [ces concepts] sur leurs territoires respectifs, selon leurs propres systèmes et échelles de valeurs » car « la teneur

---

<sup>427</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les droits de l'homme et les accords commerciaux internationaux-utilisation des clauses d'exception générale pour la protection des droits de l'homme*, New York et Genève, 2005, p. 7.

Le document du Haut-Commissariat poursuit en citant Robert Howse : « [d]ans le monde moderne, l'idée même de moralité publique est aujourd'hui inséparable des questions liées à la nature humaine, à la dignité et aux capacités de la personne, telles qu'elles s'expriment dans les droits fondamentaux. Une conception de la moralité publique excluant la notion de droits fondamentaux serait tout simplement contraire au sens que l'on donne aujourd'hui ordinairement à ce concept ». (« Back to court after Shrimp/Turtle ? Almost but not quite yet : India's short lived challenge to labor and environmental exceptions in the European Union's generalized system of preferences », *American University International Law Review*, vol. 18, n°6 (2003), p.1368.

<sup>428</sup> Groupe Spécial, *États-Unis-Mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et paris*, WT/DS285/R, 10 novembre 2004. Consulter la décision : [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=F&CatalogueIdList=73463&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=F&CatalogueIdList=73463&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=) (consulté le 22 mars 2017).

<sup>429</sup> Le Groupe spécial cite les termes du juge Lauterpacht. Développements relatifs à l'article XIV de l'AGCS, para. VI-461.

<sup>430</sup> *Ibidem*.

<sup>431</sup> Notons que pour définir ces termes, le Groupe spécial s'est référé au *Shorter Oxford English Dictionary*, puisqu'il indique que « [p]our déterminer le sens ordinaire des expressions "moralité publique" et "ordre public", nous consultons le *Shorter Oxford English Dictionary* ».

de ces concepts (...) peut varier dans le temps et dans l'espace, en fonction d'une série de facteurs, y compris les valeurs sociales, culturelles, éthiques et religieuses dominantes<sup>432</sup> ».

**250.** Il faut remarquer que la CE s'est inspirée des premiers accords du GATT s'agissant des échanges intra-européens, puisque le Traité de Rome contenait lui aussi une clause d'exception générale calquée sur ce modèle à son article 36 du TCE<sup>433</sup>. La CJCE s'est montrée plus précise que l'ORD puisqu'elle a jugé qu'« il appartenait en principe à chaque État membre de déterminer les exigences de la moralité publique sur son territoire, selon sa propre échelle des valeurs, et dans la forme qu'il a choisie<sup>434</sup> »<sup>435</sup>. De la même manière pour la notion d'ordre public, la CJCE a posé les grandes lignes de la notion afin de limiter son utilisation. Ainsi « le recours à la notion d'ordre public suppose, en tout cas, l'existence (...) d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société<sup>436</sup> ». Nous constatons donc que sur ces notions, l'ORD offre une définition plus large tandis que les définitions de la CJCE en apportant des précisions, s'avèrent plus limitatives<sup>437</sup>. Il est donc heureux qu'en cas de différend né par exemple de l'application d'un accord préférentiel qui met en œuvre le SPG+, la CJUE ne soit pas compétente. En effet, les régimes relatifs aux accords préférentiels relèvent du système commercial multilatéral, c'est donc l'ORD qui est compétent pour connaître de différends qui y sont relatifs. La CJUE ne peut donc pas être compétente puisque la clause

---

<sup>432</sup> Groupe Spécial, *États-Unis-Mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et paris*, op. cit. para. VI. 461.

<sup>433</sup> « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

<sup>434</sup> CJCE, 14 décembre 1979, *Henn et Darby*, aff. 34/79.

<sup>435</sup> La Cour a eu l'occasion de préciser cela dans l'affaire *Conagate* dans laquelle elle a rappelé que chaque État avait la charge de définir le sens des termes « moralité publique » sur son territoire mais que cette définition et par suite, l'exception prévue par le TCE ne peuvent pas être invoquées uniquement pour imposer des restrictions au commerce (11 mars 1986, *Conagate Limited c/ HM Customs & Excise*, aff. 121/85).

<sup>436</sup> CJCE, 27 octobre 1977, *R. c/ Bouchereau*, aff. 30/77. Dans cet arrêt la Cour rappelle également ce que « la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions communautaires » (CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74).

<sup>437</sup> Dans l'arrêt *Omega* (CJCE, 14 octobre 2004, *Omega Spielhallen-und Automatenaufstellungs-GmbH*, affaire C-36/02), la CJCE concilie une liberté économique (la libre prestation des services) avec un droit fondamental (la dignité humaine). En l'espèce la conciliation de cette liberté économique avec la dignité humaine se faisait sur le fondement de l'article 46 du TCE relatif à la possibilité de restreindre une liberté publique pour un motif de protection de l'ordre public interne d'un État membre. Mais la Cour a tout de même admis une limite à savoir que : « les circonstances qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre. Il faut donc, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité » (para. 31).

d'ordre public prévu par le Traité de Rome n'a vocation à s'appliquer que pour les échanges entre États membres de l'Union.

**251.** Ainsi, s'agissant de la première disposition de la clause d'exception générale telle que contenue dans le GATT et l'AGCS, nous constatons que la définition des notions est variable comme le reconnaît le Groupe spécial dans la seule affaire qui ait eu à en connaître. Même si pour l'heure cette disposition de la clause d'exception générale n'a pas eu d'effet sur les droits de l'homme ou les droits de l'enfant, il n'est pas exclu qu'elle en ait dans le futur.

*ii) La clause « droits de l'homme » dans la clause d'exception générale*

**252.** Il faut s'intéresser maintenant à la seconde disposition pertinente de la clause d'exception générale qui concerne « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ». Seule la première partie de cette disposition nous importe ici. La protection de la santé et de la vie des personnes fait incontestablement référence aux droits de l'homme, puisque la protection de la santé relève des droits sociaux. Comme pour le développement précédent, une seule affaire a eu à connaître de l'invocation de cette disposition de la clause d'exception générale<sup>438</sup>. En l'espèce le droit à la santé était invoqué pour justifier des restrictions à l'importation de cigarettes. Même si l'argument n'a pas été retenu, le Groupe spécial a indiqué que « cette disposition autorisait clairement les parties contractantes à donner à la santé des personnes priorité sur la libéralisation du commerce<sup>439</sup> ». La protection de la vie des personnes n'a pas encore été invoquée lors d'un différend, il est donc peu aisé de savoir comment il faut entendre cette notion. Est-ce une protection de la vie dans le sens classique relatif au droit inhérent de toute personne à la vie, le premier des droits civils et politiques. Ou faut-il la lire de concert avec la partie précédente relative au droit à la protection de la santé et alors cette notion renverrait davantage à un droit à la protection de la qualité de vie. Il semblerait plus logique de l'interpréter de cette dernière façon étant donné que le GATT et l'AGCS portent des dispositions relatives à la production de biens et services, ils ont davantage vocation à porter sur les droits sociaux que sur les droits civils et politiques. Par ailleurs, si l'on considère la construction de la phrase, le fait de faire suivre la protection de la santé par un autre droit tend à inscrire ce dernier dans la logique du premier.

---

<sup>438</sup> Groupe spécial, *Thaïlande-restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes*, DS10/R-37S/214, 7 novembre 1990.

<sup>439</sup> *Ibidem*, para. 72 et suiv.

**253.** Toutefois, il semble que l'OMC adopte une « approche évolutive » des notions présentes dans la clause d'exception générale et qu'ainsi le sens des notions se définit en fonction des autres conventions auxquelles les États en cause sont parties<sup>440</sup>. Ce dernier aspect n'est pas facultatif puisque la prise en compte des « règles de droit international applicables entre les parties<sup>441</sup> » est une obligation car il ne faut pas déconnecter du droit de l'OMC « en l'isolant cliniquement du droit international public<sup>442</sup> ». Pour sa part, la CJCE a eu l'occasion de se prononcer sur cette notion de protection de la santé, il en est ressorti qu'elle examine de manière approfondie cette question lorsqu'une restriction au commerce est faite invoquant cette clause prévue à l'article 36 du TCE (article 36 du TFUE<sup>443</sup>). Il en résulte qu'il revient aux États d'évaluer le niveau de protection nécessaire pour ces citoyens tout en ne se servant pas de cela pour limiter le commerce<sup>444</sup>.

**254.** Cette seconde disposition de la clause d'exception générale permet donc une protection de certains droits de l'homme mais comme pour la précédente, elle a vocation à évoluer. Pour l'heure, nous devons conclure que la clause d'exception générale a un potentiel de protection des droits de l'homme important, mais la date de réalisation de ce potentiel est incertaine de même que le fait de savoir si sa réalisation fera une place particulière aux droits de l'enfant. Force est de constater que la protection des droits de l'enfant n'a pas encore de place dans le cadre de cette clause mais qu'elle a une place dans le cadre du régime SPG+ réalisé au travers d'accords préférentiels.

---

<sup>440</sup> Groupe spécial, *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, n°58, 6 novembre 1998 : dans cette affaire l'Organe d'appel a utilisé d'autres accords internationaux non commerciaux aux quels l'État était partie afin d'interpréter les dispositions litigieuses de l'accord OMC.

<sup>441</sup> Rapport du groupe spécial, *Etats-Unis-Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, WT/DS2/R, 29 janvier 1996.

<sup>442</sup> *Ibidem*.

<sup>443</sup> Article 36 du TUE : [I]es dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

<sup>444</sup> CJCE, 28 septembre 2008, *procédure pénale contre Jan-Erik Anders Ahokainen et Mati Leppik*, aff. C434/04 (question préjudicielle).

## ***2) La manipulation des instruments de conciliation entre la protection des droits de l'enfant et le système commercial multilatéral***

**255.** L'infléchissement de la logique commerciale par les instruments de conciliation entre la protection des droits de l'enfant et le système commercial multilatéral est donc limité s'agissant de l'UE à certains types d'accords préférentiels et en puissance dans les clauses d'exception générale. Il convient donc de constater cette place faite aux droits de l'enfant tout en admettant le fait que cette place reste restreinte. Le système commercial multilatéral est hésitant à faire une place franche à ces droits pour deux raisons : d'abord et nous l'avons dit *supra*, la logique commerciale ne porte pas d'intérêt à des considérations autres que commerciales même si les clauses d'exception générale tentent de changer cet état de fait. Ensuite, l'OMC craint que certains États n'utilisent ces droits de l'homme comme moyen de se soustraire à leurs obligations commerciales et surtout aux principes fondamentaux du système. Chaque accord contenant une clause d'exception fait précéder cette clause d'un avertissement : « [s]ous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international (...)»<sup>445</sup> <sup>446</sup>. Le danger majeur de ces instruments de conciliation consiste en ce qu'ils soient invoqués uniquement pour apporter des restrictions au commerce mondial.

**256.** D'une part, le régime préférentiel accordé par l'UE mis en œuvre par le SPG+ peut être considéré comme une forme de protectionnisme. En effet, nous l'avons vu les conditions pour bénéficier de ce régime spécial sont nombreuses et variées, nous avons vu que pour les droits de l'enfant, la ratification des conventions clefs ne suffisait pas, il faut également satisfaire à certaines autres conditions et se soumettre à un contrôle de l'UE. Le fait d'élever le niveau de protection des droits pour pouvoir bénéficier du régime préférentiel tend à diminuer le nombre d'États bénéficiaires puisque plus il y a de conditions plus l'accès est restrictif. Ainsi, les objectifs politiques sont des limites à la préférence et par suite à l'accès des acteurs étrangers au marché interne, ce qui a pour effet de favoriser les acteurs internes<sup>447</sup>. C'est ce que critiquait

---

<sup>445</sup> Article XX du GATT.

<sup>446</sup> L'article XIV de l'AGCS prévoit la même chose en substituant le dernier mot cité par les mots « des services ».

<sup>447</sup> Rapport de l'Organe d'appel, 7 avril 2004, *Communautés européenne-Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, aff. DS246. Le Groupe spécial a conclu que l'État demandeur avait bien démontré que « les préférences tarifaires accordées dans le cadre du régime spécial (...) prévu dans le schéma SPG des CE est incompatible avec [le traitement de la nation la plus favorisée] ». Il faut remarquer que l'Organe d'appel apporte quelques précisions en indiquant que l'Inde n'avait pas satisfait aux obligations qui lui incombait



l'Inde devant l'ORD en 2002. L'Inde qui ne répond pas aux conditions du SPG+ pour notamment n'avoir pas ratifié les conventions clefs relatives aux enfants, arguait du fait que les préférences tarifaires accordées par l'UE dans le cadre d'un des régimes spéciaux du SPG en vigueur avant 2014 (régime relatif à la lutte contre la production et le trafic de drogue et à la protection des travailleurs et de l'environnement) étaient contraires au principe non-discrimination du GATT. Le Groupe spécial a suivi la position de l'Inde sur cette question (notons que l'Organe d'appel n'a pas été saisi de ce point par la CE et la solution du Groupe spécial s'applique). La CE a pris acte de cette décision puisqu'elle a abrogé les dispositions relatives à ce régime spécial dans le règlement<sup>448</sup> en cause avant d'en adopter un autre<sup>449</sup> prenant en considération la décision et les recommandations du Groupe spécial.

**257.** D'autre part, les clauses d'exception générale peuvent elles aussi être considérées comme une forme de protectionnisme puisque les États les invoquent afin de limiter les échanges internationaux et plus précisément afin de limiter les importations étrangères ce qui favorise les acteurs internes. Dans les différentes affaires dans lesquelles l'ORD a eu à se prononcer et dans lesquelles il a été amené à définir les notions prévues dans les clauses d'exception générale, il n'a jamais retenu l'invocation de ces exceptions comme moyen fondant une restriction commerciale. L'invocation des exceptions générales a toujours été abusive, ce qui confirme la thèse selon laquelle les instruments de conciliation ne sont pas utilisés « pour servir des objectifs authentiques en matière de droits de l'homme » mais qu'il s'agit davantage d'un « protectionnisme déguisé ne répondant ni à des objectifs commerciaux ni à des objectifs liés aux droits de l'homme<sup>450</sup> ».

**258.** Ce dévoiement des instruments de conciliation trahit une philosophie ne s'inscrivant ni dans la logique commerciale telle que posée par le système commercial multilatéral ni dans la logique de protection des droits de l'enfant (et même plus largement des droits de l'homme) puisque leur utilisation n'assure pas une meilleure protection de ces droits et viole les principes fondamentaux de l'OMC<sup>451</sup>.

---

s'agissant de démontrer l'incompatibilité des dispositions en cause mais que comme les CE n'ont pas fait appel de cet aspect du raisonnement du Groupe spécial, il n'avait pas à se prononcer.

<sup>448</sup> Règlement CE n°2501/2001 du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004, abrogé au 1<sup>er</sup> juillet 2005.

<sup>449</sup> Règlement n°980/2005 du Conseil du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées.

<sup>450</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les droits de l'homme et les accords commerciaux internationaux*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>451</sup> Le protectionnisme va à l'encontre même des principes du commerce international qui impose une non-discrimination, une libéralisation des échanges, la disparition des obstacles aux échanges, etc.

**259.** L'OMC en tant qu'acteur public incontournable de la PCC permet la prise en compte des droits de l'enfant, d'une part en permettant la conclusion d'accord préférentiel conditionnée par le respect de ces droits par le cocontractant, d'autre part, en prévoyant des clauses d'exception générale dans certains de ses accords<sup>452</sup>, la prise en compte de ces droits étant alors prospective puisqu'il n'existe pas de contentieux qui y soit relatif. Elle n'est pas le seul acteur public à intervenir dans le cadre de la PCC puisqu'il faut rappeler que l'autre acteur incontournable est le cocontractant de l'UE dans ces accords commerciaux.

## **Paragraphe 2 - Les droits de l'enfant face aux intérêts économiques de l'Union européenne dans ses relations internationales : le rôle des États tiers cocontractants**

**260.** L'OMC est le cadre dans lequel sont conclus les accords commerciaux mais les protagonistes de ces accords sont, avec l'UE, les États tiers. Nous allons voir que l'UE préfère assurer ses intérêts économiques plutôt que d'assurer une protection des droits de l'enfant (A), la prise en considération de ces derniers n'étant finalement que déclarative (B).

### **A- La sauvegarde des intérêts économiques de l'Union européenne au détriment de la protection des droits de l'enfant**

**261.** Tout le caractère économique de l'UE apparaît dès lors que des objectifs politiques sont en jeu. L'Union a des aspirations politiques indéniables, toutefois, ses ambitions et ses intérêts économiques prévalent (1) alors même qu'elle affirme vouloir faire œuvre de *mainstreaming* à propos des droits de l'enfant, il faut constater que ce *mainstreaming* est limité voire dévoyé puisqu'il ne doit pas porter atteinte aux intérêts commerciaux de l'Union et qu'il est en réalité, utilisé pour servir ses intérêts (2).

---

<sup>452</sup> Pour les clauses d'exception générale, seuls deux accords OMC sont concernés il s'agit du GATT et de l'AGCS. D'aucuns pourraient dire que seuls deux accords contiennent ce type de clause ce qui est peu finalement, mais n'oublions pas que ces deux accords portent sur un domaine extrêmement large.

## ***1) Une considération réaliste de l'Union européenne***

**262.** Il existe différentes approches des relations internationales<sup>453</sup>, celle dans laquelle nous nous inscrivons est l'approche réaliste. Cette approche tend à décrire les relations internationales telles qu'elles sont c'est-à-dire en prenant en considération les rapports de force et de puissance entre les acteurs internationaux pour comprendre leur relation. Les États à travers l'UE vont rechercher à satisfaire leurs propres intérêts, l'Union devenant alors l'instrument et l'incarnation de leur volonté. S'agissant de ses politiques extérieures, l'UE est avant tout et exclusivement une union économique et est une coopération politique. Cet élément à l'esprit, nous comprenons plus aisément pourquoi l'UE fait prévaloir dans la PCC ses objectifs économiques.

**263.** D'aucuns pourraient répondre que la PCC n'a pas vocation à protéger les droits de l'enfant et donc à prendre en compte des objectifs politiques puisque cette politique est par nature commerciale. Toutefois, la prise en compte de cet élément politique est une obligation aux termes de l'article 3 §5 du TUE. Rappelons ici les Lignes directrices du Conseil qui indiquaient que dans le cadre des négociations de conventions commerciales, la question des droits de l'enfant sera soulevée<sup>454</sup>. Soulever la question est bien différent du fait de s'assurer que les droits de l'enfant seront effectivement pris en compte dans les négociations. Les États membres de l'UE ont tenu à laisser la PCC libre de toutes considérations politiques en limitant les obligations à respecter dans le cadre de la conclusion d'accords commerciaux.

**264.** L'UE fait figure d'OJNI (objet juridique non identifié) dans le monde des organisations internationales et pourtant elle « est un État comme les autres<sup>455</sup> » dès lors que ses intérêts commerciaux sont en jeu. Considérant cela, l'œuvre de *mainstreaming* dont elle use pour les droits de l'enfant ne peut avoir qu'un effet limité dans le cadre de la PCC. Ainsi, les aspirations et intérêts économiques de l'UE prévalent véritablement sur tout autre intérêt en présence.

---

<sup>453</sup> Voir notamment : Philippe Braillard, *Théorie des systèmes et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1977, 213 p. ; Daniel Collard, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, 8<sup>e</sup> ed., Paris, Masson, 1999, 425 p. ; Jean-Jacques Roche, *Relations internationales*, 7<sup>e</sup> ed., Paris, LGDJ, 2014, 528 p. ; Stanley Hoffmann, « Théorie et relations internationales », *Revue française de science politique*, 1961, Vol. 11 n°2, p. 413-433.

<sup>454</sup> Le Conseil s'astreint à « soulever la question des droits de l'enfant dans les négociations commerciales (...) », Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, *op. cit.*

<sup>455</sup> Intervention de Madame le professeur Laurence Burgogue-Larsen lors du 48<sup>e</sup> colloque de la SFDI, *op. cit.*

## 2) *Un mainstreaming dévoyé dans la Politique commerciale commune*

**265.** Rappelons-le, *mainstreaming* se traduit par la prise en compte systématique des droits de l'enfant et par leur intégration dans les différentes politiques de l'UE. Cet objectif tel que défini par la Commission dans sa communication *Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant*<sup>456</sup> est issu depuis 2009 de la Charte des droits fondamentaux que les institutions de l'UE sont tenues de respecter lorsqu'elles mettent en œuvre une compétence de l'Union. Ce mécanisme a un avantage majeur, c'est qu'il tend à amener au centre des préoccupations un élément qui était à la marge, c'est donc un procédé très intéressant puisque parler de *mainstreaming* pour les droits de l'enfant reflète la place et l'importance que ces droits ont pris au sein de l'UE d'une part, et cela reflète leur autonomisation par rapport aux droits de l'homme, d'autre part.

**266.** Toutefois, s'agissant de la PCC, nous avons vu que ce *mainstreaming* prend une forme restreinte puisque l'UE s'impose seulement de « soulever la question » lors des négociations commerciales, ce qui autant le dire, n'engage à rien. Dès lors, il faut comprendre que si des dispositions relatives aux droits de l'enfant sont contenues dans des accords commerciaux, cela relève uniquement d'une volonté de l'UE qui estime donc pouvoir imposer à ces États des conditions tenant aux droits de l'enfant. De deux choses l'une : soit conformément à notre approche réaliste des relations qu'entretient l'UE avec le reste du monde, celle-ci estime être en position de force par rapport à ces États auxquels elle impose de respecter les droits de l'enfant. Alors, ces dispositions sont moins la manifestation du *mainstreaming* des droits de l'enfant que la manifestation de la situation de force de l'UE. Soit comme nous l'avons dit ces dispositions, lorsqu'elles sont insérées dans les accords commerciaux dans le cadre de la conditionnalité politique *ex ante*, sont une forme déguisée de protectionnisme en ce qu'elles limitent le nombre d'États pouvant bénéficier des préférences concédées au titre du respect, notamment, des droits de l'enfant.

**267.** Finalement, dans l'un ou l'autre des cas, les accords intervenant de cadre de la PCC ne font pas œuvre de *mainstreaming* dans un « objectif authentique<sup>457</sup> », ils ne font que servir un intérêt économique de l'UE, intérêt qu'elle fait prévaloir sur tout autre dans cette politique. Par ailleurs, et pour conclure sur ce point, relevons que l'engagement du Conseil à soulever la

---

<sup>456</sup>, *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, *op. cit.*, p. 9 : « [t]enir systématiquement compte des droits de l'enfant lors de l'élaboration des propositions communautaires de nature législative et non législative susceptibles de les affecter ».

<sup>457</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *op. cit.*

question des droits de l'enfant lors des négociations commerciales est une interprétation réductrice des dispositions de l'article 3 §5 TUE. Le fait de « soulever la question » revient-il à contribuer à la protection des droits de l'enfant ? Non. Cela confirme tout ce qui précède tendant à démontrer que la protection des droits de l'enfant dans les accords commerciaux est illusoire et que ce n'est pas ici un objectif de l'UE.

## **B- Une prise en considération illusoire des droits de l'enfant dans les accords commerciaux**

**268.** Dans les accords commerciaux que l'UE conclut avec des tiers, elle peut prendre des sanctions en cas de violations des droits présentés comme une condition essentielle de l'accord. Nous avons vu que ces sanctions étaient limitées tant dans leurs effets que dans leur nombre. Nous verrons que les sanctions prévues pour protéger les droits de l'enfant sont ineffectives en raison précisément des intérêts économiques de l'UE (1) (ce qui trahit un choix de l'UE de sanctionner uniquement dans certains cas et uniquement pour certains cocontractants la violation des droits constituant une condition de l'accord). Cela corroborera le constat selon lequel il faut faire une distinction parmi les accords commerciaux conclus par l'UE, entre les clauses relatives aux droits de l'enfant qui ont une valeur contraignante et celles qui ont une valeur déclarative (2).

### ***1) L'incohérence du système des sanctions commerciales révélatrice du non-intérêt de l'Union européenne pour sanctionner les violations des droits de l'enfant***

**269.** Dans le cadre de cette PCC, l'UE cherche à satisfaire son intérêt économique avant tout. Elle intègre des dispositions relatives aux droits de l'enfant seulement dans les accords commerciaux dans lesquels elle est en situation de puissance et elle profite de cette situation d'ascendance pour conditionner des avantages au respect de ces droits. Finalement rien d'illogique en termes stratégiques puisqu'elle cherche le moyen de faire une place à ses objectifs politiques tels que définis par le TUE lorsque sa situation le lui permet.

**270.** Cependant il faut voir deux choses : la première est que dans ces accords conditionnés, l'UE ne sanctionne jamais la violation des droits de l'enfant alors même que cette violation

coïncide avec la violation d'une clause conventionnelle<sup>458</sup>. Les droits de l'enfant ne sont donc pas garantis par la sanction. S'agissant des États bénéficiaires du SPG+, la situation tendrait à être plus simple pour eux puisqu'ils respectent *a priori* ces droits, mais il n'en est rien. En effet, certains États bénéficiaires du SPG+ se font sanctionner par l'UE pour la violation de la clause « droit de l'homme » présente dans l'accord qui les lie. Ainsi, la République d'Haïti, la République de Madagascar et la République de Guinée Bissau ont subi des sanctions adoptées sur le fondement de l'article 96 de l'Accord de Cotonou. Le 8 décembre 2015, une procédure de consultation entre l'UE et la République du Burundi a été ouverte au titre de l'article 96 du même accord pour violation de l'article 9 portant la clause élément essentiel<sup>459</sup>. En l'espèce encore, la mise en œuvre de l'article 96 n'a pas été motivée par la violation des droits de l'enfant mais par l'atteinte aux principes démocratiques<sup>460</sup> alors que les droits de l'enfant ne trouvent pas d'application dans cet État dans lequel des conflits armés internes sévissent depuis des années. Notons par ailleurs, que la crise politique que connaît le pays depuis juin 2015 et qui a justifié le recours à l'article 96 de l'Accord de Cotonou a fait de nombreuses victimes parmi les enfants et porte atteinte à leurs droits<sup>461</sup>, toutefois aucune mention n'en est faite dans les diverses réactions de l'UE. C'est donc un choix délibéré de l'UE de préférer sanctionner les conséquences violentes d'une crise politique plutôt que les violations des droits de l'enfant. Encore une fois, il faut constater que la menace à l'État de droit est l'élément du triptyque des clauses « droits de l'homme » qui prévaut. Deux raisons peuvent être avancées : d'une part, parce qu'il semble plus aisé de rétablir aux yeux du monde une stabilité gouvernementale que d'assurer une protection effective des droits de l'enfant. D'autre part, parce qu'entre ces deux

---

<sup>458</sup> Cf. para. 187 et suiv. de la présente thèse.

<sup>459</sup> Consultations UE - République du Burundi au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou - Conclusions de l'Union européenne, Conseil de l'UE, Communiqué de presse n°912/15 du 8 décembre 2015 : « [l']Union européenne considère que les éléments essentiels repris à l'article 9 de l'Accord de Cotonou n'ont pas été respectés par la République du Burundi. (...) Dans l'attente de l'adoption des mesures appropriées, des mesures conservatoires pourraient être prises quant aux activités de coopération en cours (...) ».

<sup>460</sup> La lettre adressée aux autorités du Burundi fait état de « violence politique (...) suite à l'annonce, faite le 25 avril 2015, selon laquelle le président Pierre Nkurunziza allait briguer un troisième mandat » (Lettre adressée aux autorités du Burundi, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 12919/15 + ADD 1 - COM(2015) 500 final, 16 octobre 2015).

<sup>461</sup> En novembre 2015, l'UNICEF demandait 25 millions de dollars pour venir en aide aux enfants burundais victimes des conséquences de la crise politique (Information et médias – Radio des Nations Unies, *Burundi : l'UNICEF veut 25 millions de dollars pour les enfants victimes des violences*, 18 novembre 2015. Écouter l'interview de Christophe Boulierac, porte-parole de l'UNICEF à Genève : <http://www.unmultimedia.org/radio/french/2015/11/burundi-lunicef-denonce-la-multiplication-des-violations-des-droits-des-enfants/#.VsRcYvnhDIU>).

objectifs, seul le premier est nécessaire à la viabilité des échanges commerciaux entre l'UE et un État tiers cocontractant<sup>462</sup>.

**271.** Comme nous le disions, certains États ont fait l'objet de « mesures appropriées » autrement dit de sanctions, pourtant ces États ne se sont pas vus sanctionner s'agissant de leur qualité de bénéficiaire du SPG+. Pour ne citer que les cas les plus récents, la République de Guinée Bissau et la République d'Haïti ont été sanctionnées pour la violation de la clause « élément essentiel », pourtant ces États font bien parties de la liste des bénéficiaires du SPG+ telle qu'il résulte du Règlement de 2012.

**272.** Dans l'intérêt d'une bonne cohérence de l'UE s'agissant de la réalisation de ses objectifs politiques dans la PCC, il serait préférable d'astreindre les États ayant fait l'objet de telle sanction au respect d'un délai raisonnable avant de pouvoir bénéficier d'autres avantages préférentiels accordés au titre des régimes spéciaux des accords préférentiels. Il ne s'agirait pas de violer le dernier principe fondamental de l'OMC relatif au traitement différencié des pays en développement, puisque cet objectif trouve une concrétisation dans le régime général du SPG, il s'agirait d'avoir une cohérence dans la sanction des violations des objectifs politiques contenus dans les accords commerciaux. Ainsi, le délai raisonnable en cause pourrait être constitué par le délai correspondant à la durée d'application du Règlement portant le nouveau SPG, considérant que cette durée est d'ordre de deux à trois années. Les États sanctionnés au titre de la violation d'une des trois conditions essentielles à l'accord commercial seraient suspendus de leur droit à bénéficier du SPG+ jusqu'à l'adoption d'un nouveau SPG.

L'absence de cohérence en matière de sanction des objectifs politiques insérés dans les conventions commerciales trahit l'objectif premier de l'UE qui est la sauvegarde de ses intérêts économiques. Partant de ce constat, il faut réévaluer la valeur juridique des dispositions relatives aux droits de l'enfant dans ces accords.

## ***2) La dégénérescence des dispositions de protection des droits de l'enfant : une force déclarative***

**273.** Les dispositions relatives à la protection des droits de l'enfant ne bénéficient d'aucune sanction effective par l'UE alors même que les conditions factuelles nécessaires à leur adoption

---

<sup>462</sup> Rappelons que l'un des principes fondamentaux de l'OMC et la prévisibilité et la transparence, les acteurs publics doivent pouvoir anticiper les réactions et le comportement de leur partenaire commercial, ce qui n'est pas le cas si ce partenaire est en proie à une grave crise politique interne.

sont réunies. Devant ce constat, il faut donc réévaluer ou plutôt dévaluer la force juridique des dispositions relatives aux droits de l'enfant en la faisant passer de disposition contraignante à disposition déclaratoire, donc insusceptible d'entraîner l'adoption d'une sanction.

**274.** Bien évidemment cette position quelque peu provocante ne nie pas le caractère obligatoire de l'instrument dans lequel ces dispositions sont insérées, les conventions internationales engagent les parties. Toutefois, le régime appliqué aux dispositions en cause nous impose de requalifier leur force juridique. En effet, dès lors que l'une des parties porte atteinte (de façon souvent renouvelée) à certaines dispositions sans que l'autre ne réagisse pour ces atteintes mais réagisse pour d'autres atteintes du même ordre (politique), il peut être considéré que les dispositions délaissées perdent leur force obligatoire pour ne devenir que de simples déclarations. La répétition de l'intérêt de l'UE pour ces droits et leur intégration systématique dans les accords relevant de la conditionnalité politique, de même que le système du SPG+ n'est qu'une illusion de l'importance que l'Union accorde à ces droits dans le cadre de sa PCC. Au contraire, le fait de hisser ces droits au rang d'objectif constitutionnel que l'UE s'est donnée pour mission de protéger « dans ses relations avec le reste du monde<sup>463</sup> » et donc dans le cadre de la PCC tout en les délaissant, voire en les niant réduit ces droits à néant puisque les États cocontractants savent que l'Union ne les sanctionnera pas s'ils les violent. Il est possible d'aller plus loin et considérant que leur répétition sans effet concret « risque de [les] banaliser<sup>464</sup> ».

---

<sup>463</sup> Article 3 §5 du TUE.

<sup>464</sup> Emmanuel Decaux, « Déclaration et conventions en droit international », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21-Dossier : la normativité, janvier 2007, p. 6 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-21/declarations-et-conventions-en-droit-international.50561.html> (consulté le 22 mars 2017).



## **SECTION 2 - LE ROLE DES ACTEURS PRIVES DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT**

**275.** Le XX<sup>e</sup> siècle a modifié la structure du droit international, il n'est plus seulement un droit produit au niveau interétatique, les organisations internationales le produisent également. De la même manière, il n'a plus vocation à s'appliquer exclusivement aux États. Pour les sujets internes, « le filtre étatique<sup>465</sup> » n'est plus nécessaire s'agissant de certains domaines du droit particulièrement en matière de droits de l'homme. Philip Jessup parlait de « droit transnational » pour traiter de tous les acteurs transnationaux qui ne relèvent pas de la sphère étatique<sup>466</sup>. Ce sont certains de ces acteurs transnationaux que nous allons traiter ici. Il faut constater que deux types d'acteurs privés interviennent : les organismes commerciaux, d'une part (paragraphe 1) et les organisations non-gouvernementales (ONG), d'autre part (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Les entités commerciales : levier principal de la protection des droits sociaux des enfants**

**276.** Les acteurs économiques tendent à occuper une place de plus en plus importante dans la réalisation des objectifs politiques de l'UE. Cette réalisation passe par le mécanisme de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui intègre des éléments relatifs aux droits de l'enfant. L'UE a un rôle à jouer dans ce cadre puisqu'elle a établi le squelette d'un régime de RSE européen. Ainsi, les acteurs privés dont nous allons traiter *infra* participent de la mise en œuvre d'une initiative européenne. La prise en compte des droits de l'enfant est indispensable car les entreprises interagissent constamment avec les enfants et ce par différents moyens. Le lien entre droits de l'enfant et entreprise a tardé à s'établir, néanmoins, il faut être conscient que ces dernières ont un rôle crucial à jouer précisément en raison de leur interaction constante avec les enfants. Le droit international a reconnu ces interactions et tente d'y apporter une réponse capable de satisfaire les différentes parties car il ne s'agit pas de restreindre les activités économiques mais simplement de s'assurer que les droits de l'enfant soient une considération importante. Kofi Annan disait à ce propos : « [n]ous ne demandons pas aux entreprises de faire

---

<sup>465</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>466</sup> Philip Jessup, *Transnational law*, New Haven, Yale University Press New Haven, 1956, 113 p.

autre chose que leur travail habituel, nous leur demandons de faire leur travail autrement<sup>467</sup> » (A). Toutefois, il faut noter que l'UE n'est pas aussi attentive aux droits de l'enfant puisque le mécanisme de RSE au niveau européen ne leur fait pas une place suffisante (B).

### **A- Les relations entretenues par l'entreprise et l'enfant : révélatrices du rôle crucial occupé par les entreprises dans la protection des droits de l'enfant**

**277.** Les enfants et le monde de l'entreprise sont liés de plusieurs manières (1). L'ONU et son agence consacrée aux enfants, l'UNICEF ont été les premières à établir ce lien entre ces deux éléments, puis à élaborer des principes destinés à guider les entreprises dans la prise en compte des droits de l'enfant (2). Ainsi, les entreprises vont pouvoir s'appuyer sur des dispositifs destinés à s'appliquer à leur action et objet social mais issus de personnes publiques. Il n'en reste pas moins que ce sont les entreprises qui en seront les acteurs de leur mise en œuvre.

#### ***1) Les différentes appréhensions de l'enfant par l'entreprise***

**278.** Les entreprises ont suivi le même schéma que celui décrit par l'UE dans sa façon d'appréhender les enfants. Tout comme l'UE, elles les ont d'abord appréhendés en termes de consommateurs. Ainsi, les droits de l'enfant ont d'abord été synonymes de droit à la consommation. Les enfants en raison de leur caractéristique due à leur âge doivent avoir des produits adaptés. Ainsi, dans la législation européenne, des dispositions précises encadrent la production et la vente de jouets pour enfants<sup>468</sup>, et particulièrement ce qui touche à la sécurité des produits destinés aux enfants<sup>469</sup>. Le champ des produits concernés va au-delà des jouets puisque tous les produits susceptibles d'être dangereux pour un enfant sont concernés, ainsi les produits chimiques domestiques doivent comporter des signes d'avertissement indiquant aux

---

<sup>467</sup> UNICEF, « Entreprises : les enfants sont l'affaire de tous ! », film réalisé par l'UNICEF, consultable sur : <https://www.unicef.fr/article/les-entreprises-un-acteur-cle-des-droits-et-du-bien-etre-des-enfants> (consulté le 22 mars 2017).

<sup>468</sup> Directive 88/378 du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets ; Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits ; Directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets.

<sup>469</sup> Par exemple, les jouets ne doivent pas être trop petits car les très jeunes enfants ont tendance à tout porter à bouche.

consommateurs le risque pour les enfants<sup>470</sup>. Ces obligations tenant à la qualité des produits destinés à la consommation des enfants doivent également être respectées par les acteurs économiques étrangers à l'UE puisque la dernière directive relative aux jouets précise qu' : « [i]l est nécessaire de veiller à ce que les jouets originaires de pays tiers qui entrent sur le marché communautaire soient conformes à toutes les exigences communautaires applicables (...)»<sup>471</sup> ».

**279.** Outre leur qualité de consommateur, les entreprises appréhendent les enfants soit comme des membres de la famille de leurs employés, soit comme des travailleurs. En tant que membre de la famille d'un employé, le lien entre l'entreprise et l'enfant est plus distant, pourtant il existe puisque par exemple, les conditions du travail du parent travailleur vont influencer sur la famille. L'influence va être économique puisque le niveau de revenu du travailleur va avoir des conséquences directes sur les enfants<sup>472</sup> mais elle va aussi porter sur les conditions générales de la vie de la famille. Ainsi, si les conditions de travail du parent employé mettent en danger sa santé et/ou sa sécurité, ces conditions vont rejaillir sur la vie familiale et les enfants<sup>473</sup>. Concernant l'autre aspect tenant à l'enfant appréhendé en tant que travailleur, il décrit un lien manifeste avec l'entreprise et c'est d'ailleurs la principale forme de lien entre l'enfant et l'entreprise qui soit saisi par le droit international, ce qui tend à laisser penser que les seules relations entre eux relèvent du rapport employeur/employé.

**280.** C'est précisément ce que dénoncent l'ONU et l'UNICEF. Afin de permettre aux entreprises de comprendre dans quelle mesure elles interviennent et peuvent intervenir sur le respect des droits de l'enfant, l'ONU et l'UNICEF ont élaboré des principes destinés à une meilleure prise en considération des droits de l'enfant par les entreprises.

---

<sup>470</sup> Règlement CE n°765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits.

<sup>471</sup> Directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets, *op. cit.*, para. 14. Notons que c'est aux importateurs de tels produits qu'il revient de s'assurer que ces produits respectent les normes européennes (*Ibidem* : « [d]e même, il convient également de prendre des mesures pour que les importateurs veillent à ce que les procédures d'évaluation de conformité aient été menées à bien (...) »).

<sup>472</sup> Les conséquences directes sont de plusieurs sortes : l'impossibilité d'acheter le matériel nécessaire pour suivre une scolarité normale, d'acheter des vêtements et chaussures, d'accéder aux soins nécessaires en cas de maladies voire de se procurer de la nourriture.

<sup>473</sup> Les conséquences indirectes peuvent consister en : un mauvais état de santé du parent employé qui pourra entraîner son incapacité à travailler et donc contraindre les enfants à travailler ou la mort prématurée du parent qui aura encore pour conséquence de contraindre les enfants à trouver des moyens de subvenir aux besoins familiales (passons sous silence des conséquences d'ordre psychologique et social).

## ***2) Les principes généraux d'intégration des droits de l'enfant dans le monde de l'entreprise***

**281.** Il faut ici distinguer entre les textes adoptés par les organisations et organismes internationaux généraux qui regardent l'ensemble des droits de l'homme (a) de ceux adoptés par les organismes internationaux spécialisés pour les enfants (b).

### ***a) La difficile acceptation des premiers textes consacrés à l'intégration des droits de l'homme dans les politiques de l'entreprise***

**282.** La première organisation à s'intéresser à l'intégration de l'objectif de respect des droits de l'homme dans les objectifs des entreprises fut, en toute logique l'OIT. Elle a adopté en 1977 une *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale*<sup>474</sup>. Bien que cette Déclaration soit générale, elle comporte des dispositions relatives aux droits de l'enfant à son paragraphe 36, notamment, qui prévoit que : « [I]es entreprises multinationales ainsi que les entreprises nationales devraient respecter l'âge minimum d'admission à l'emploi ou au travail, en vue d'assurer l'abolition effective du travail des enfants (...) ». Cette Déclaration a plusieurs avantages : d'abord, elle s'adresse directement aux entreprises, ce qui était inhabituel voire novateur pour l'époque. S'agissant du travail des enfants, évidemment ce sont les entreprises qui les emploient, il est donc logique qu'elles soient le destinataire de ces interdictions. L'autre avantage est que l'OIT est une organisation avec un fonctionnement tripartite (États, entreprises, travailleurs) ainsi cette Déclaration donne l'assurance d'être le fruit d'une consultation de toutes les parties intéressées. En revanche, en tant que déclaration, elle ne dispose d'aucun caractère contraignant. Le problème majeur relatif à la prise en compte des droits de l'homme par les entreprises est qu'il est en pratique impossible de trouver un accord quant à la force juridique du texte la prévoyant, en témoigne l'essai infructueux des Nations Unies.

**283.** En 2003, elles ont lancé les premières discussions relatives à l'intégration des droits de l'homme dans les politiques des entreprises. Ces discussions se sont clôturées par une proposition de *Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés*

---

<sup>474</sup> OIT, Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du travail à sa 204<sup>e</sup> session, Genève, novembre 1977. Déclaration révisée en novembre 2000 et mars 2006.

*transnationales et autres entreprises*<sup>475</sup> destinées à être applicables aux entreprises directement du simple fait de la ratification par l'État des traités relatifs aux droits de l'homme. Cette audacieuse proposition a échoué (comme cela était envisageable) et il aura fallu attendre 2008 pour que la question soit de nouveau abordée.

**284.** En 2011, les Nations Unies et plus précisément le Conseil des droits de l'homme a adopté un Rapport sur les *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*<sup>476</sup> dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre des Nations Unies « protéger, respecter et réparer ». Ce Cadre créé en 2008 était destiné à être l'enceinte au sein de laquelle seraient abordées les questions relatives à l'entreprise et aux droits de l'homme. Il a permis l'adoption des Principes directeurs à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme. Bien évidemment ces Principes directeurs ne sont pas contraignants ce qui explique pourquoi ils ont pu être adoptés là où les *Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises* ne l'avaient pas été. Ces Principes sont au nombre de 31 et ne portent aucune attention particulière aux enfants : à la lecture du Rapport, le terme « enfant » n'apparaît qu'à deux reprises dans les commentaires dans une suite d'énumération, les enfants étant alors confondus au milieu des minorités religieuses, des personnes handicapées, des travailleurs migrants, etc.

**285.** Il faut citer une dernière organisation qui n'a pas trait aux droits sociaux ou au maintien de la paix mais qui concerne la coopération et le développement économique, il s'agit de l'OCDE. L'OCDE promeut elle aussi la prise en compte de politique sociale par les entreprises et elle l'a intégrée dans ses propres politiques puisqu'elle a adopté les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*<sup>477</sup> en 2011. Ces Principes sont au nombre de dix-sept et seul le deuxième concerne les droits de l'homme en ce qu'il indique que : « les entreprises devraient : (...) respecter les droits de l'homme internationalement reconnus vis-à-vis des personnes affectées par leurs activités ». Comme ses prédécesseurs, l'OCDE ne fait aucune place aux droits de l'enfant en particulier et les dilue dans les droits de l'homme. Or, la

---

<sup>475</sup> Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, *Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises*, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 26 août 2003.

<sup>476</sup> Conseil des droits de l'homme, Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, John Ruggie - Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, 17<sup>e</sup> session, A/HCR/17/31, 21 mars 2011.

<sup>477</sup> Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont intégrés à la Déclaration de l'OCDE adoptée le 21 juin 1976. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ont été annexés à la Déclaration le 25 mai 2011.

prise en considération des spécificités des enfants et de leurs droits est indispensable pour prétendre agir sur la relation qu'ils entretiennent avec les entreprises. C'est pourquoi l'agence spécialisée des Nations Unies pour l'enfance, l'UNICEF est également intervenue afin de produire des principes propres aux enfants.

b) Les principes spécialement consacrés aux rapports entre les enfants et l'entreprise

**286.** Depuis l'adoption des Principes directeurs par le Conseil des droits de l'homme en 2011, d'autres organismes sont intervenus, le premier fut l'UNICEF qui adopta ses propres principes en 2012. Elle adopta, avec le Pacte mondial des Nations Unies<sup>478</sup> et l'ONG *Save the children*, les *Principes régissant les entreprises dans le domaine des droits de l'enfant*<sup>479</sup>. Cette formation tripartite a le mérite de faire une place à la société civile par la présence de *Save the children* et aux entreprises par la participation du Pacte mondial. Ces Principes sont seulement au nombre de dix et leur formulation les rend plus intelligibles et clairs que ceux du Conseil des droits de l'homme. Ces dix principes consistent en l'obligation pour toute entreprise :

« 1) [d']assumer sa responsabilité de respect des droits de l'enfant et s'engager à défendre les droits humains de l'enfant ; 2) De contribuer à l'élimination du travail des enfants, dans l'ensemble des activités de l'entreprise et de ses relations commerciales ; 3) De proposer un travail décent à tout jeune travailleur, parent et tuteur ; 4) D'assurer la protection et la sécurité des enfants dans l'ensemble des activités et des établissements de l'entreprise ; 5) De garantir la sécurité des produits et services, et à travers eux, s'efforcer de défendre les droits de l'enfant ; 6) De mener des actions de marketing et de publicité qui respectent et défendent les droits de l'enfant ; 7) De respecter et défendre les droits de l'enfant en matière d'environnement et d'acquisition ou d'utilisation de terrains ; 8) De respecter et défendre les droits de l'enfant dans les dispositifs de sécurité ; 9) De contribuer à protéger les enfants touchés par les situations

---

<sup>478</sup> Le Pacte mondial a été créé par Kofi Annan en 1999 et encourage les entreprises, chacune dans leur secteur d'activité, à poursuivre certaines valeurs fondamentales dans le domaine des droits de l'homme, des normes du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption. S'agissant des droits de l'homme, les valeurs que le Pacte encourage sont tirés de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « promouvoir et (...) respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme dans leur sphère de compétence » et « veiller à ce que leurs propres compagnies ne se rendent pas complices de violations des droits de l'homme » (site internet du Pacte mondial : <http://www.un.org/fr/globalcompact/> - consulté le 22 mars 2017).

<sup>479</sup> UNICEF, Pacte Mondial et ONG Save the Children, *Droits de l'enfant et principes régissant les entreprises*, 2012, 43p., consultable sur : [https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/UNICEF\\_Droits-de-l-Enfant-et-ENTREPRISES.pdf](https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/UNICEF_Droits-de-l-Enfant-et-ENTREPRISES.pdf)

d'urgence ; 10) De renforcer les efforts de la communauté et du gouvernement pour protéger et faire appliquer les droits de l'enfant<sup>480</sup> ».

Ces Principes sont donc bien adaptés aux enfants et ils portent une vision de l'enfant plus large que celle d'un simple consommateur ou travailleur, même s'ils comportent des dispositions s'y rapportant, ce qui est indispensable. Les six derniers principes concernent une acception plus large du lien entre l'enfant et l'entreprise. Toutefois, tous ces bons points n'effacent pas le défaut de ce texte qui, comme les autres, relève de la déclaration et non de la norme.

**287.** Un autre organisme doit être cité, le Comité des droits de l'enfant. Cet organe de surveillance de l'application de la CIDE<sup>481</sup> a émis une observation générale (OG) relative aux obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant<sup>482</sup>. Le Comité conformément à sa pratique pédagogique et exhaustive indique dans cette OG que bien qu'il n'existe « aucun instrument international juridiquement contraignant sur les responsabilités du secteur des entreprises au regard des droits de l'homme (...) le Comité considère que les devoirs et responsabilités, en ce qui concerne le respect des droits de l'enfant, incombent dans la pratique non seulement à l'État et à ses services et institutions, mais aussi aux acteurs privés et aux entreprises ». Il indique par ailleurs, que plusieurs dispositions de la Convention concernent les activités économiques<sup>483</sup> et que dès lors en application de celles-ci les États ont l'obligation de les faire appliquer et respecter sous leur juridiction. Toutefois, le Comité n'est pas déconnecté des considérations pratiques tenant aux « opérations internationales des entreprises<sup>484</sup> ». Il reconnaît que les États peuvent avoir des difficultés pour satisfaire leurs obligations dans ce domaine « notamment parce que les entreprises sont souvent constituées d'entités juridiquement distinctes situées dans différents États, même lorsqu'elles opèrent en tant qu'unité économique qui a son cœur d'activité, est immatriculé et/ou a son siège social dans un pays et dont les opérations se déroulent dans un autre », ainsi « [I]es incidences de leurs activités sur les droits de l'enfant, qu'elles soient positives ou négatives, sont rarement le résultat des actions ou omissions d'une seule unité opérationnelle<sup>485</sup> ».

---

<sup>480</sup> Principes régissant les entreprises dans le domaine des droits de l'enfant, UNICEF, *The Global Compact et Save the children*.

<sup>481</sup> Article 43 et suivants de la Convention internationale des droits de l'enfant.

<sup>482</sup> Observation générale n°16 (2013) sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant, Comité des droits de l'enfant, CRC/C/GC/16, 17 avril 2003.

<sup>483</sup> Article 2 relatif à la non-discrimination, article 3 §1 relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant, l'article 6 relatif au droit à la vie, à la survie et au développement et l'article 12 relatif au droit d'être entendu.

<sup>484</sup> Observation générale n°16, *op. cit.*, Partie V. C.

<sup>485</sup> *Ibidem*, para. 38 et suiv.

Le Comité poursuit en rappelant que la juridiction d'un État ne se limite pas à son territoire selon les règles du droit international. En s'inscrivant dans un contexte juridique plus large que celui des droits de l'enfant, il rappelle aux parties leurs obligations extraterritoriales. Pour ce faire, le Comité recommande la mise en place de mesures coercitives afin de faire respecter ces droits et indique également que le « rapport de force profondément déséquilibré qui existe entre les enfants et les entreprises » doit inciter les États à s'assurer qu'il n'y ait aucun obstacle de quelque nature que ce soit à la saisine d'une juridiction interne par un enfant<sup>486</sup>.

**288.** Cette OG n'a vocation qu'à aiguiller les États quant au bon comportement à adopter pour concrétiser les obligations conventionnelles issues de la CIDE concernant l'incidence des entreprises sur les droits de l'enfant, toutefois il n'est pas exclu que les décisions du Comité puisse avoir plus d'impact. En effet, outre la fonction également interprétative des OG, rappelons que le Comité s'est vu doté d'une procédure de communication par le 3<sup>e</sup> protocole à la Convention. Ce protocole ne transforme pas le Comité en juridiction mais il crée une procédure de reconnaissance internationale des violations des droits de l'enfant par un État. Ainsi, un État qui n'a pas pris toutes les mesures nécessaires (notamment celles indiquées par l'OG n°16) pour limiter les incidences négatives des entreprises sur les droits de l'enfant pourrait se voir attaquer devant le Comité par un enfant ou un représentant pour violation de ses droits. La décision du Comité pourrait alors servir de base pour la saisine d'une juridiction régionale par exemple la CJUE. Cela relève du prospectif, néanmoins c'est juridiquement concevable.

**289.** Les entreprises ont donc un rôle important à jouer dans la protection des droits de l'enfant puisqu'elles sont les premières concernées s'agissant des acteurs visés par la PCC lorsqu'il s'agit des atteintes faites aux droits de l'enfant, qu'il s'agisse de leurs droits sociaux ou de leurs droits généraux comme nous l'avons vu. Quand est-t-il de l'UE ? L'Union n'a pas édicté de grands principes relatifs aux relations entre les entreprises et les enfants mais elle intègre la prise en considération des droits de l'enfant par les entreprises dans le mécanisme de RSE.

---

<sup>486</sup> Observation générale n°16, *op. cit.*, para. 66.



## **B- La place dérisoire des droits de l'enfant dans le programme de responsabilité sociale de l'Union européenne**

**290.** L'UE connaît des difficultés à adopter une approche aussi large que celle adoptée par les différents textes internationaux. Par ailleurs, une autre différence avec ces textes généraux se trouve dans le fait que l'UE ne consacre pas de dispositions particulières aux droits de l'enfant leur niant de ce fait toutes spécificités.

Elle exprime la nécessité pour les entreprises de prendre en compte des aspects sociaux à travers son programme de RSE (1). Toutefois, ce programme qui ne suffit pas pour satisfaire aux exigences en matière de respect des droits de l'enfant, doit être dépassé par les entreprises. D'ailleurs certaines d'entre-elles de leur propre initiative ont établi une politique relative aux enfants et à la protection de leurs droits (2).

### ***1) La Responsabilité sociale des entreprises selon l'Union européenne : une vision réductive***

**291.** Avant d'étudier le texte européen de référence en matière de RSE qui est la Communication de la Commission relative à une nouvelle stratégie de l'UE (a), il faut s'intéresser au long processus qui a abouti à son adoption (b).

#### ***a) La difficile création d'une responsabilité sociale des entreprises au sein des politiques de l'Union européenne***

**292.** La Communication de la Commission relative à la stratégie de RSE de l'UE adoptée en 2011<sup>487</sup> est le texte européen de référence en la matière, il fait suite au Livre vert de la Commission relatif à la promotion d'un cadre européen pour la RSE de 2001<sup>488</sup>. Ce dernier définit la RSE comme « l'intégration volontaire des préoccupations sociales et écologiques des entreprises à leurs activités commerciales et leurs relations avec leurs parties prenantes<sup>489</sup> ». Cet

---

<sup>487</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, COM(2011) 681 final, Bruxelles, 25 octobre 2011.

<sup>488</sup> Commission européenne, Livre vert- promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises, COM(2001) 366 final, Bruxelles, 18 juillet 2001.

<sup>489</sup> *Ibidem*, para. 20. Voir aussi para. 8 : « [l]e concept de responsabilité sociale des entreprises signifie essentiellement que celles-ci décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement ».

intérêt pour le rôle des entreprises dans la satisfaction d'objectifs sociaux s'inscrit dans le processus visant à réunir les États autour de valeurs communes, également incarné par l'adoption au même moment de la Charte des droits fondamentaux. En 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne<sup>490</sup>, la RSE n'a pas été mentionnée en tant que telle mais l'idée de faire jouer un rôle social aux entreprises y a été formalisée, notamment l'idée de leur faire jouer un rôle dans « l'éducation et la formation à la vie<sup>491</sup> »<sup>492</sup>. Aujourd'hui les aspects sociaux de la RSE sont plus étendus que l'éducation et la formation puisqu'ils portent sur des éléments relatifs au développement durable comme les droits de l'homme ou l'environnement. Dans son Livre vert de 2001, la Commission explique le lien entre ces considérations sociales et le développement des entreprises et indique que « la responsabilité sociale des entreprises, à l'instar de la gestion de la qualité, doit être considérée comme un investissement et non un coût<sup>493</sup> ». La Commission indique que l'action européenne en matière de RSE doit s'inscrire dans le cadre plus large des « diverses initiatives menées par [le] Global compact des Nations Unies, la Déclaration tripartite de l'OIT (...) ou les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales<sup>494</sup> » et aborde sans équivoque la question des droits de l'homme en rappelant que l'UE est elle aussi tenue de les respecter dans le cadre de ses relations extérieures<sup>495</sup>. Toutefois, les efforts faits par la Commission dans ce Livre vert restent laborieux puisqu'elle conclut en s'interrogeant sur le rôle de l'UE dans la promotion de la RSE.

**293.** En 2002, elle apporte une réponse à ses questions dans une première communication sur la RSE<sup>496</sup> dans laquelle deux raisons sont invoquées pour justifier la nécessité de l'intervention communautaire : d'une part, « la RSE peut être un instrument utile pour soutenir le

---

<sup>490</sup> Conseil européen réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000.

<sup>491</sup> *Ibidem*, Conclusions de la Présidence, para. 25, 26 et 27 relatifs à la modernisation du modèle social européen par l'investissement dans les ressources humaines et la création d'un été social actif.

<sup>492</sup> Il faut noter que ce Conseil européen par cette mention discrète à la RSE vient concrétiser la volonté de Jacques Delors (ancien président de la Commission) qui au lendemain de l'adoption du Traité de Maastricht souhaitait faire jouer un rôle aux entreprises dans la lutte contre l'exclusion sociale. Cela s'est traduit par l'adoption de la *European Business Declaration against Social Exclusion* en 1995 puis par la création un an plus tard du *European Business Network for Social Cohesion* qui sera renommé en *European Business Network for Corporate Social Responsibility* appelé le « CRS Europe ».

<sup>493</sup> Commission européenne, Livre vert, *op. cit.* para. 12.

<sup>494</sup> *Ibidem*.

<sup>495</sup> La Commission cite l'exemple de l'Accord de Cotonou dans lequel la lutte contre la corruption est un élément fondamental, cette clause permettant une « plus grande transparence ». Elle ajoute aussi que la procédure prévue à l'article 9 de l'Accord est là pour « répondre à de tels cas de corruption ». Notons vu les développements précédents, que l'article 9 est très rarement mis en œuvre alors même que des violations manifestes des dispositions essentielles ne cessent d'être dénoncées par des ONG. Il faudrait donc s'interroger sur la pertinence de l'exemple choisi par la Commission.

<sup>496</sup> Communication de la Commission concernant la responsabilité sociale des entreprises : Une contribution des entreprises au développement durable, COM(2002) 347 final, Bruxelles, 2 juillet 2002.

développement des politiques communautaires » et d'autre part, devant la multitude de sources internationales relatives à la RSE, « l'Union peut par son action faciliter la convergence des instruments utilisés (...) ». A la différence de la pratique internationale, la Commission inscrit dans sa communication non pas les principes de la RSE mais les principes de l'action communautaire posant ainsi un cadre pour son intervention<sup>497</sup>.

**294.** Les relations extérieures de l'UE ne sont pas laissées de côté puisque selon la Commission l'Union « dispose d'un ensemble unique d'accords avec les pays tiers et des groupements régionaux<sup>498</sup> », ce qui lui permet de promouvoir efficacement la RSE au niveau international. La promotion de la RSE procède également du SPG puisqu'il incite les « pays [à] se conform[er] et [à] appliqu[er] des normes sociales et environnementales minimales<sup>499</sup> ».

**295.** Cependant, il faut nuancer les apports de cette communication de 2002 puisque la pratique nous a montré que l'UE est moins encline qu'elle n'y paraît à sanctionner les États cocontractants qui se rendent auteurs de violations des droits de l'homme. La Commission indique que le SPG prévoit des modalités de suspension de la préférence octroyée en cas de « violations graves et systématiques de l'une ou l'autre des normes fondamentales du travail visées dans la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail<sup>500</sup> ». Or, nous l'avons vu, aucun État bénéficiaire du SPG+ n'a été sanctionné pour s'être rendu auteur de violations des droits de l'enfant (et des droits de l'homme) et ce même lorsque cet État faisait, par ailleurs, l'objet de sanctions adoptées sur autre fondement (article 9 de l'Accord de Cotonou).

---

<sup>497</sup> Ces principes sont au nombre de six : « [r]econnaissance de la nature volontaire de la RSE ; Nécessité de rendre les pratiques de la RSE crédibles et transparentes ; Focalisation sur les activités où l'intervention de la Communauté apporte une valeur ajoutée ; Approche équilibrée et exhaustive de la RSE, englobant les aspects économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que les intérêts des consommateurs ; Prise en compte des besoins et caractéristiques des PME ; Soutien et respect des accords et instruments internationaux existants (normes fondamentales du travail de l'OIT, principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales) ».

<sup>498</sup> Communication de la Commission concernant la responsabilité sociale des entreprises : Une contribution des entreprises au développement durable *op. cit.*, para. 7.6, p. 24.

<sup>499</sup> *Ibidem.*

<sup>500</sup> *Ibidem.*

b) L'aboutissement du processus d'intégration de la responsabilité sociale des entreprises dans les politiques de l'Union européenne : insuffisant à protéger les droits de l'enfant

**296.** La Communication de la Commission intitulée « Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014<sup>501</sup> » vient clore le processus d'intégration de la RSE dans les objectifs de l'UE. Elle prend en compte tous les apports précédents de l'UE depuis le Conseil européen de Lisbonne à l'adoption de la stratégie Europe 2020<sup>502</sup>. L'adoption de cette dernière a véritablement accéléré le processus puisqu'elle aménage une vraie place à la RSE à la fois comme un moyen pour sortir de la crise économique et financière mais aussi comme un moyen de prévenir et d'éviter les futures crises. Cette stratégie Europe 2020 fixe cinq objectifs à atteindre parmi lesquels figurent l'éducation et la lutte contre la pauvreté, ces objectifs s'inscrivant dans le troisième et dernier pilier de cette stratégie portant sur une croissance inclusive. La PCC apparaît alors comme le cadre idéal pour les atteindre, comme l'a indiqué José Manuel Barroso : les relations commerciales de l'Union et sa politique économique extérieure sont des « outils puissants » pour la réalisation de ces objectifs<sup>503</sup>. Il faut remarquer que la stratégie 2020 relative aux caractéristiques que doit revêtir l'économie de l'UE pour éviter les crises porte davantage d'attention aux enfants (aussi mesurée soit-elle) que la Communication de 2002 sur la RSE alors même que celle-ci a pour objet d'intégrer des considérations sociales. La Commission adopte la position de José Manuel Barroso puisqu'elle indique que la PCC est au cœur de cette stratégie Europe 2020 et que l'action de l'UE dans l'OMC ainsi que dans le cadre de ses relations interpersonnelles avec des pays tiers doit permettre de faciliter l'accès des entreprises européennes aux marchés internationaux, tandis que ces entreprises porteront les considérations politiques de l'UE intégrées à leurs propres objectifs au moyen de la RSE.

**297.** Cette stratégie 2020 commence à clore le processus dont le point final a été donné un an plus tard par la Communication de 2011 relative à la stratégie de RSE et qui s'inspire de la stratégie Europe 2020. Elle prétend apporter une nouvelle définition de la RSE correspondant à une conception plus moderne<sup>504</sup> : la RSE est « la responsabilité des entreprises vis-à-vis des

---

<sup>501</sup> Communication de la Commission, Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, *op. cit.*

<sup>502</sup> Communication de la Commission, Europe 2020-Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010.

<sup>503</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>504</sup> *Ibidem*, para 3 et suiv.

effets qu'elles exercent sur la société<sup>505</sup> ». Cette définition est extrêmement vague. En effet, s'agissant des droits de l'enfant nous avons vu que l'impact de l'activité des entreprises va au-delà du simple impact sur l'enfant en tant que consommateurs. Les relations qu'entretiennent les enfants et les entreprises sont tellement diverses tout en étant permanentes que les comprendre dans l'expression générale de « société » serait nuisible tant à la protection de ces droits qu'à la reconnaissance même de leur caractéristique qui nécessite de leur faire une place à part. Le fait que les droits de l'enfant soient fondus dans la masse des droits de l'homme en général est déjà critiquable comme nous l'avons dit puisque, d'une part, cela nuit à leur reconnaissance en tant que droit spécial devant faire l'objet d'une protection accrue et, d'autre part, par voie de conséquence, la sanction de leur violation est indifférenciée ce qui encore une fois contribue à nier leur spécificité au sein des droits de l'homme. Partant de cette considération, définir la RSE comme étant la responsabilité des entreprises à l'égard de tous les effets qu'elles ont sur la société n'est absolument pas souhaitable ni approprié pour agir sur les droits de l'enfant.

**298.** Il faut donc vivement regretter l'absence de mention des droits de l'enfant dans cette communication, l'Union a intégré ces droits jusque dans son droit primaire, pour autant il faut constater qu'elle ne leur fait aucune place dans la RSE<sup>506</sup>.

## ***2) La nécessité pour l'Union européenne d'adopter une approche autonome de la RSE***

**299.** L'UE se réfère aux textes adoptés au niveau international s'agissant des principes de la RSE, il faut lui reconnaître qu'elle s'inscrit dans un cadre plus large que celui constitué au niveau européen, ce qui est positif. Toutefois, l'UE doit s'émanciper des sources externes afin d'établir ses propres principes de RSE, cela pour deux raisons : d'abord pour une raison d'accessibilité. En effet, l'UE avait justifié la nécessité de son action dans ce domaine par le fait qu'il y avait de multiples sources internationales de principes de RSE et que son intervention était nécessaire afin de les rendre plus clairs pour les entreprises<sup>507</sup>. Finalement, son apport se résume en une œuvre de compilation des sources externes pertinentes. Pour une plus grande visibilité des objectifs et des principes de la RSE, il paraît préférable que l'Union

---

<sup>505</sup> *Ibidem*, para 3.1, p. 7.

<sup>506</sup> L'UE ne leur accorde aucune place autonome puisque lorsqu'elle traite des droits de l'homme comme élément de la RSE, elle ne les aborde que très généralement sans distinguer les droits de l'enfant.

<sup>507</sup> Communication de la Commission concernant la responsabilité sociale des entreprises : Une contribution des entreprises au développement durable, *op. cit.*

apporte sa propre conception de la RSE par l'établissement de principes propres quitte à ce que ceux-ci reprennent en substance ceux énumérés au niveau international. D'une part, cette solution répondrait à la justification que l'UE a émise concernant son intervention dans ce domaine puisque cela rendrait plus accessible ces principes et d'autre part, cela permettrait de faire en sorte que ces principes propres répondent de manière plus efficace aux objectifs de l'UE, puisque rappelons que la seconde justification de l'UE à son intervention consistait en le fait que la RSE permet la réalisation du développement des politiques communautaires.

**300.** Cet élément rejoint l'autre raison de la nécessité qu'il y a pour l'UE de s'émanciper des sources externes puisque ces sources sont générales et ne prennent pas en compte les objectifs spécifiques de l'UE. Dans sa communication de 2011 pour une stratégie de RSE, la Commission reconnaît la nécessité d'« [a]méliorer la notoriété de la RSE et diffuser les bonnes pratiques<sup>508</sup> ». Mais cette notoriété passe par une bonne visibilité et une meilleure accessibilité des principes de la RSE, or l'UE ne les assure pas. Au sein de l'Union même, une certaine impression de cacophonie résonne. En effet, cette impression vient de deux éléments : le premier tient au fait que la RSE revêt un aspect multidimensionnel et que ce faisant sa mise en œuvre intervient dans plusieurs cadres (Europe 2020, CSR Europe, accords préférentiels, Cadre stratégique pour 2030 en matière de climat et d'énergie en faveur d'une économie de l'UE compétitive, sûre et à faibles émissions de carbone, Horizon 2020, etc.). Certes la RSE est un objectif transversal puisqu'il fait appel à plusieurs éléments, les droits de l'homme n'étant que l'un d'entre eux, toutefois une clarification des principes de la RSE ainsi que des différents programmes et moyens de mise en œuvre est indispensable à une meilleure compréhension de ce régime au sein de l'UE.

**301.** L'autre élément à l'origine de cette impression de cacophonie fait écho au précédent puisqu'il tient à la multiplication des expressions relativement à cette question. Chaque programme ou forum qui a trait à l'un des éléments de la RSE devient une source d'information relative à la RSE. La transversalité nuit à la compréhension de la stratégie que l'UE tente de mettre en place.

**302.** Finalement, l'UE ne fait que poser un cadre faisant le lien entre les principes de la RSE tels que définis au niveau international et les États qui doivent inciter les entreprises à les mettre en œuvre. Il serait préférable que l'UE ne se cantonne pas à un simple rôle d'intermédiaire, mais au contraire, elle devrait devenir une source de principes de RSE ce qui pourrait avoir plus

---

<sup>508</sup> Communication de la Commission, Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, *op. cit.*, para. 4.1.

d'impact sur les entreprises elles-mêmes. La Commission regrettait que sur les 28 États membres de l'UE, seulement quinze se soient dotés d'une politique nationale de promotion de la RSE<sup>509</sup>, cette disparité de prise en considération de l'objectif de RSE au sein même de l'UE exprime le manque d'intérêt des États membres pour cette question. Ainsi, avant d'avoir une action efficace à l'extérieur et exporter ce modèle de RSE, il faut que les États membres de l'Union aient eux-mêmes intégré cette question et la promeuvent à l'égard des entreprises relevant de leur juridiction. S'agissant des perspectives d'avenir de la RSE, les entreprises européennes ont été appelées à prendre des engagements en faveur de la responsabilité sociale de leurs entreprises ainsi qu'en faveur de la promotion auprès des autres de cette responsabilité par la fixation d'objectifs pour 2020. Il faut noter que depuis cette communication, les apports de l'UE en matière de RSE sont très faibles voire inexistantes puisque désormais c'est dans le cadre de la stratégie Europe 2020 que les objectifs de la RSE sont mesurés.

**303.** Il ne faut toutefois pas nier la responsabilité des entreprises dans la non-prise en considération de la RSE puisqu'il ne tient qu'à elles de se responsabiliser. Certaines d'entre elles ont dépassé le cadre européen pour appliquer les principes internationaux issus de l'UNICEF, du Pacte mondial et de *Save the Children*<sup>510</sup>. Nous pouvons citer des entreprises qui ont pris conscience de l'ensemble des relations qu'elles entretiennent avec les enfants puisqu'elles ne les appréhendent pas en tant que consommateur ou membre de la famille d'un employé mais bien comme une catégorie d'individus devant faire l'objet d'une protection particulière, y figurent des entreprises comme : IKEA, Mastercard, General electric, Nordisk, Safaricom, Lego<sup>511</sup> ou Vivendi<sup>512</sup>. Certaines entreprises portent donc un intérêt aux droits de l'enfant de manière spontanée.

**304.** Même si au premier rang des responsables de la non prise en compte des droits de l'enfant dans le cadre de la PCC se trouvent les entreprises, l'UE a un rôle d'encouragement et d'incitation. Toutefois comme nous l'avons dit, elle pourrait améliorer ce rôle en modifiant son approche de la question par une implication plus grande dans la définition et la diffusion des

---

<sup>509</sup> Commission européenne, *Corporate social responsibility : National Public Policies in the EU*, Bruxelles, 2011. Notons que la Croatie est devenue membre de l'UE en 2013.

<sup>510</sup> Cf. *supra* para. 281 de la présente thèse.

<sup>511</sup> Voir l'interview des représentants de ces entreprises sur le site de l'UNICEF : <https://www.unicef.fr/article/les-entreprises-un-acteur-cle-des-droits-et-du-bien-etre-des-enfants> (consulté le 22 mars 2017).

<sup>512</sup> L'entreprise Vivendi consacre l'un des quatre piliers de sa RSE à la « protection et accompagnement de la jeunesse » (<http://www.vivendi.fr/responsabilite-societale/enjeux-specifiques/protection-et-accompagnement-de-la-jeunesse-2/> - consulté le 22 mars 2017).

principes de RSE. Elle est parfois aidée dans cette tâche et dans la tâche plus large qu'est la protection des droits de l'enfant par un autre acteur privé : les ONG.

## **Paragraphe 2 - Les organisations non gouvernementales comme facteur atténuant les effets négatifs de la Politique commerciale commune sur les enfants**

**305.** Les ONG ne sont pas à proprement parlé des acteurs de la PCC en ce sens qu'elles n'ont pas vocation à intervenir dans les relations commerciales que l'UE entretient avec le reste du monde. Cependant, ces relations commerciales peuvent avoir des effets négatifs sur les droits de l'enfant et les ONG se présentent alors comme un moyen de les atténuer. Leur action ne peut se limiter à un domaine particulier, le plus souvent elles sont appréhendées comme des acteurs du développement, toutefois en limitant les effets négatifs de la PCC elles deviennent des acteurs de la protection des droits de l'enfant en sein de cette politique. Dès lors elles doivent être considérées comme des acteurs de la protection des droits de l'enfant au sein de la PCC. Les ONG interviennent à deux niveaux : en tant que source d'information, elles ont un rôle incontournable (A). En tant qu'acteur de la mise en œuvre de la protection des droits de l'enfant, elles ont aussi un rôle important (B). Elles sont un outil intéressant pour les organisations internationales et les États s'agissant de la protection de ces droits puisque leur avantage principal est d'être sur le terrain en contact avec la réalité, constatant le niveau de protection effectif des droits de l'enfant.

**306.** Par ailleurs, il faut relever qu'elles tendent à avoir une place de plus en plus grande dans la mise en œuvre de la RSE. L'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises faisait valoir qu'elles avaient à l'origine un rôle d'interpellation comme nous le verrons *infra* pour un cadre plus large que la RSE. Pourtant, leur rôle a évolué puisqu'il peut aussi être envisagé comme une collaboration entre les entreprises et les ONG, celles-ci se posent alors en prestataire de service vis-à-vis de l'entreprise qui va la solliciter pour avoir des informations précises sur une situation ou pour lui faire des propositions visant à améliorer son action<sup>513</sup>. Toutefois, leur place dans l'élaboration des dispositions de RSE demeure restreinte. Elle se limite le plus souvent à un rôle de constat comme nous l'avons vu *supra* avec l'adoption des

---

<sup>513</sup> Accéder au site de l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises : <http://www.orse.org>.

Voir également : Clotilde de Gastines, *Les ONG, nouveaux acteurs de la RSE*, Correspondances européennes du travail, 19 avril 2010.



*Principes régissant les entreprises dans le domaine des droits de l'enfant* adopté conjointement par l'ONG Save the Children l'UNICEF et le Pacte mondial<sup>514</sup>.

**307.** Il faut revenir sur le sens à donner au terme d'ONG. Dans une acception commune et intuitive, une ONG est comprise comme une association internationale sans but lucratif. Toutefois, il faut préciser cette définition. Une esquisse de définition internationale commune est apparue en 1923 avec l'adoption du projet de convention relative à la condition juridique des associations internationales<sup>515</sup>. D'après de projet, différents critères devaient être réunis : l'article premier prévoyait qu'une telle association soit créée en vertu du droit interne d'un État et qu'elle poursuive un but non lucratif<sup>516</sup>. Le deuxième article poursuivait par ces critères : associations de caractère privé accessibles dans les conditions statutaires aux sujets et collectivités de plusieurs pays poursuivant sans esprit lucratif un but d'intérêt international<sup>517</sup>. Sur cette notion d'intérêt international, le professeur Suzanne Bastid dans un rapport relatif à l'élaboration de ce projet de convention indiquait qu'elle s'entendait comme une action exercée « en dehors de toute préoccupation d'ordre exclusivement local<sup>518</sup> ».

**308.** Sur la notion d'accessibilité aux sujets de plusieurs pays, le projet de convention ne dit pas si l'association doit effectivement compter des membres d'autres pays ou si elle peut, c'est-à-dire si l'adhésion est ouverte aux sujets étrangers. La pratique des différentes organisations internationales nous en apprend plus et restreint la possibilité de qualifier une association en association internationale. Par exemple la Convention adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales<sup>519</sup> impose que l'organisation exerce une activité effective dans au moins deux États. De même, l'Union des associations internationales impose une activité dans au

---

<sup>514</sup> Cf. para. 281 et 303 de la présente thèse.

<sup>515</sup> Projet de convention relative à la condition juridique des associations internationales, Institut de Droit international, Session de Bruxelles-1923, 10 août 1923.

<sup>516</sup> Article premier *in extenso* : « [l]es Puissances contractantes accorderont sur leurs territoires respectifs, dans les limites et avec les garanties stipulées ci-après, protection légale, en leur attribuant la qualité de personnes juridiques ou en reconnaissant la personnalité par elles acquise chez l'une d'elles sur la base de ses lois, aux associations internationales sans but lucratif se conformant aux conditions suivantes ».

<sup>517</sup> Article 2 *in extenso* : « [s]ont considérées comme internationales, au sens de la présente convention, les associations de caractère privé qui sont accessibles, dans les conditions fixées par leurs statuts, aux sujets et aux collectivités de plusieurs pays et poursuivent, sans esprit de lucre, un but d'intérêt international.

La circonstance qu'une association s'est fixée dans un pays déterminé et y a acquis la personnalité juridique en se conformant aux lois locales ne la prive pas de la possibilité de bénéficier, en tant que besoin, du régime établi en faveur des associations internationales, si elle se conforme aux conditions ci-après ».

<sup>518</sup> Suzanne Bastid, « Perspectives d'un Statut International pour les Organisations Internationales non Gouvernementales », *Bulletin NGO-ONG*, n°4-Avril 1952, p. 156-158, spé. p. 157.

<sup>519</sup> Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales, STCE n°124, Strasbourg, 24 avril 1986.

moins trois pays pour pouvoir être qualifiée d'organisation internationale<sup>520</sup>. Le Comité économique et sociale des Nations Unies retient une définition moins restrictive puisqu'il accorde le statut d'ONG aux associations locales c'est-à-dire n'exerçant une activité que sur un territoire d'un État donné.

**309.** Nous choisirons de définir une ONG dans un sens plus proche de la définition originelle donnée par l'Institut de Droit international comme étant une association de personnes ou de groupements de personnes d'initiative privée pouvant réunir des membres de divers pays et exerçant sans but lucratif une activité d'intérêt international, un intérêt d'ordre international s'entendant comme n'étant pas un intérêt d'ordre exclusivement interne. Cette définition nous permet alors de qualifier d'ONG toutes les associations de protection des droits de l'enfant et des droits de l'homme puisque la protection de ces droits ne relève jamais d'un intérêt d'ordre exclusivement interne<sup>521</sup>.

#### **A- Le rôle indispensable des organisations non-gouvernementales pour une information authentique**

**310.** Les ONG jouent un rôle important voire indispensable dans l'information relative à l'état d'application de certaines conventions relatives aux droits de l'homme et elles jouent un rôle incontournable dans l'information relative à l'application des droits de l'enfant tels qu'ils résultent de la Convention internationale des Nations Unies (1). Cependant il ne faut pas nier l'instrumentalisation de certaines d'entre elles par les États aux fins de manipuler les données relatives à l'état d'application de ces droits (2).

##### ***1) La participation des organisations non-gouvernementales à la dénonciation de violations des droits de l'enfant***

**311.** Les ONG ont un rôle d'information important s'agissant des droits de l'enfant. C'est l'un des domaines où elles sont le plus présentes, parmi les plus notoires figurent : *Child rights connect*<sup>522</sup>, Humanium, Bureau international catholique de l'Enfance, *Action on rights for*

---

<sup>520</sup> Voir : Union des Associations Internationales, *Bulletin NGO-ONG*, n°4-Avril 1952, p. 141-196.

<sup>521</sup> Notons que pour la définition d'ONG retenue par la Convention du Conseil de l'Europe et l'Union des associations internationales renvoie davantage au sigle OING : organisation internationale non gouvernementale.

<sup>522</sup> Créé en 1983 sous le nom : le groupe des ONG pour la Convention des droits de l'enfant. Ce groupe est par la suite devenu une ONG autonome.

*children*, ONG Plan international ou *Save the Children*. Toutes ses ONG et bien d'autres sont membres d'un groupement plus global : le *Child rights international network* (CRIN) qui est le réseau des ONG relatives aux droits de l'enfant.

**312.** Une place leur a été aménagée par certaines institutions afin d'apporter de nouveaux éléments et servir de contrepoids aux informations parfois erronées fournies par les États. Au niveau du système de la CIDE, les ONG sont admises à présenter des rapports lorsque vient l'examen des rapports périodiques des États. Cette participation à l'information du Comité des droits de l'enfant peut revêtir deux formes : soit les ONG participent à l'élaboration des rapports étatiques directement. Cette pratique est répandue dans les pays où les ONG se sont vues reconnaître un rôle dans la protection des droits de l'enfant et dans lesquels les droits de l'enfant connaissent une bonne application. Soit les ONG établissent un rapport distinct du rapport étatique. Cette pratique est préférable puisque n'oublions pas que les rapports sont une obligation conventionnelle pour les États, d'une part et que d'autre part, avoir un rapport distinct permet une meilleure information du Comité puisque ces rapports doivent lui permettre d'évaluer correctement l'état d'application des droits de l'enfant dans un État. Cette évaluation ne peut se faire que par une approche critique mais indépendante de l'État, disjoindre les rapports est donc la meilleure solution. La CIDE institutionnalise leur rôle notamment à l'article 45 dans lequel il est prévu que le Comité puisse faire appel à « tous autres organismes qu'il jugera approprié à donner des avis spécialisés sur l'application de la Convention (...). Il peut [les] inviter à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de leur domaine d'activité<sup>523</sup> ». Dans les faits, les ONG n'attendent pas d'être sollicitées par le Comité, elles envoient spontanément leur rapport lors de l'examen du rapport étatique. S'agissant du système des Nations Unies, elles sont aussi amenées à jouer un rôle dans la protection des droits de l'enfant en mettant en œuvre des mécanismes quasi-juridictionnels mais nous verrons cet élément de manière plus détaillée dans les développements suivants relatifs à la mise en œuvre de la protection des droits de l'enfant.

**313.** L'UE accorde elle aussi une place grandissante aux ONG notamment dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Au sein de cette stratégie, un dialogue entre les acteurs concernés est organisé dans le cadre de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>524</sup>.

---

<sup>523</sup> Article 45, a) de la Convention.

<sup>524</sup> Nous avons pu voir que dans la stratégie 2020, les enfants font l'objet d'une attention dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Au niveau de l'UE, plusieurs ONG agissent dans le cadre de ce pilier dont une relative aux enfants. Accéder à la plateforme : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=961> (consulté le 22 mars 2017).

Le dialogue organisé au sein de cette plateforme fait intervenir Eurochild, une ONG relative à la protection des droits de l'enfant. Le choix de l'UE d'accorder à cette ONG une place particulière se justifie par le fait que l'objet de celle-ci se concentre sur l'Europe : la promotion des droits de l'enfant en Europe. Toutefois, cet objet régional tend à limiter l'ampleur de l'action européenne. « *Our mission : putting children at the heart of Europe* » est le slogan et l'objet de cette ONG, elle n'a pas pour but d'étendre son influence sur la situation des enfants hors de l'UE dans le cadre de son dialogue avec l'Union. Le choix de l'UE d'avoir choisi d'intégrer Eurochild comme ONG spécialisée est critiquable en raison de l'objet territorialement limité de celle-ci mais aussi en raison de sa faible notoriété. *Save the children* bénéficie d'une notoriété internationale et est une ONG anglaise, elle aurait donc eu toute légitimité pour participer au dialogue européen<sup>525</sup>.

**314.** Les ONG doivent être considérées comme une véritable ressource dont les organisations doivent user, encore faut-il qu'elles sachent les utiliser efficacement, ce qui n'est pas le cas de l'UE en matière de droits de l'enfant. Il y a de sa part une mauvaise utilisation de la ressource ONG dans l'information et les échanges organisés dans le cadre européen. Cependant, même si l'UE n'a pas fait le meilleur choix s'agissant de l'ONG Eurochild, toutes les ONG n'ont pas un but aussi louable qu'elles veulent bien le laisser croire. Certes, elles doivent être des outils pour une meilleure protection des droits de l'enfant, mais certaines deviennent des instruments d'États qui détournent la vérité.

## ***2) Le risque de manipulation des organisations non gouvernementales***

**315.** Deux structures différentes doivent être citées : les Gongos et les bingos. Avec l'accroissement des crises mondiales qu'elles soient climatique, humanitaire, militaire, sociale, etc. les ONG se sont multipliées mais certaines sont apparues dans le seul but d'en profiter et de s'enrichir, dès lors elles se retrouvent exclues de la définition d'ONG pour autant elles utilisent ce cadre afin d'exercer le « business de la charité<sup>526</sup> ». S'agissant des premières, l'expression Gongo vient de l'anglais *governmental non-governmental organisation* qui signifient organisations non-gouvernementales gouvernementales. Cette expression reflète parfaitement la caractéristique des ONG qualifiées de Gongo puisqu'il s'agit d'ONG qui servent uniquement les intérêts des États sans autre considération pas même celle de leur objet

---

<sup>525</sup> La présente thèse s'inscrit en juin 2018 alors que la sortie du Royaume-Uni de l'UE n'est pas réalisée.

<sup>526</sup> Sylvie Brunel, *Ceux qui vont mourir de faim*, Paris, Seuil, Coll. L'histoire immédiate, 1997, 231 p.

social, elles sont aussi appelées ONG étatiques. Les Bingos quant à elles portent bien leur nom puisqu'il vient de l'anglais *Business non-governmental organisation*. Elles défendent les intérêts d'entreprises commerciales, leur but est d'accroître leurs bénéficiaires. Ces dernières relèvent alors davantage du lobby que d'une quelconque organisation sans but lucratif.

**316.** Les plus « dangereuses » pour les droits de l'enfant sont les GONGOS puisque concernant les Bingos leur filiation avec une entreprise est aisée à établir, ce qui n'est pas le cas pour certaines GONGOS. L'élément clef pour pouvoir qualifier une ONG de GONGO est l'examen des sources de financement de cette organisation. Ainsi, les ONG qui dans leur pays reçoivent d'importants financements étatiques sont susceptibles d'être désignées d'ONG étatiques. Depuis quelques années certains médias commencent à les dénoncer<sup>527</sup>, toutefois étant donné qu'il n'existe aucune forme d'harmonisation régionale ou générale, il n'y a aucun moyen de contrôler les activités de ces organisations. Le nombre d'ONG accréditées par l'ONU était de 41 en 1945, d'un peu moins de 1000 en 1992, d'environ 2000 en l'an 2000 et de 3900 en 2013<sup>528</sup>. Avec un nombre aussi élevé, il est impossible pour l'ONU de contrôler le caractère non gouvernemental des ONG.

**317.** Il est possiblement plus facile de réaliser ce contrôle dans un cadre plus restreint comme celui d'une organisation régionale. A titre d'exemple notons qu'au sein du Conseil de l'Europe, les ONG ont un statut spécifique en ce sens que leur participation est très encadrée voire moralisée puisque la Conférence des ONG a adopté un Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel<sup>529</sup>. Outre la participation des ONG au processus décisionnel, les ONG peuvent également présenter des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux mais leur nombre est bien plus limité<sup>530</sup> puisqu'elles doivent remplir certaines conditions : elles doivent notamment rigoureusement motiver leur demande d'habilitation en démontrant leur capacité à s'impliquer dans la réalisation de leur objet social ainsi qu'avoir un avis favorable du Secrétaire général du Conseil de l'Europe qui

---

<sup>527</sup> Le Parisien, « Faux papier, fausse ONG, vrai trafic », 15 février 2015 ; Le magazine info, « les ONG à la barre », 30 octobre 2007 ; Libération, « Les organisations humanitaires sont devenues un business », 7 mars 2002.

<sup>528</sup> Economic and social council, List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2013, E/2013/INF/6, 4 octobre 2013.

<sup>529</sup> Le Conseil de l'Europe a accrédité 322 ONG. Liste consultable sur : <http://coe-ngo.org/fr> (consulté le 22 mars 2017).

<sup>530</sup> Comité gouvernemental de la charte sociale européenne et du code européen de sécurité sociales, Organisation internationales non gouvernementales (OING) habilitées à présenter des réclamations collectives, GC(2016) 1, Strasbourg, 1<sup>er</sup> janvier 2016 (seule 71 ONG sont habilitées).

indique un haut degré d'intérêt et de participation de l'ONG à l'Organisation régionale<sup>531</sup>. Le Conseil de l'Europe a réussi à rationaliser la place des ONG en son sein en prévoyant deux régimes différents selon l'importance du mécanisme en cause.

**318.** La place des ONG au sein de l'UE est beaucoup moins institutionnalisée, elle se limite au dialogue, l'UE se sert de ce moyen pour assurer une place aux défenseurs des droits de l'enfant toutefois, au sein de l'Union le dialogue a une valeur limitée. Voyons à présent concrètement comment les ONG parviennent-elles à contribuer à la protection des droits de l'enfant.

## **B- La mise en œuvre des droits de l'enfant par les organisations non-gouvernementales**

**319.** Les ONG n'ont pas seulement un rôle d'informateur, elles ont également et surtout un rôle dans la protection des droits de l'enfant. Elles interviennent sous deux types de protection, une protection normative c'est-à-dire qu'elles prennent part à la création des normes de protection des droits de l'enfant (1) et une protection dans l'application des normes qui pourrait être qualifiée de protection effective (2).

### ***1) Un rôle déterminant des organisations non gouvernementales dans l'élaboration de la protection normative des droits de l'enfant***

**320.** Les ONG ont été les premières à accorder une attention particulière aux droits de l'enfant. Rappelons que la Société des Nations (SDN) lorsqu'elle a adopté la Déclaration de Genève de 1924 n'a fait que reprendre le texte adopté en 1923 par l'ONG : Union internationale de secours aux enfants. Sa présidente Eglantyne Jebb avait envoyé la déclaration de l'ONG à la SDN pour tenter d'attirer son attention sur la situation désastreuse des enfants après la première guerre mondiale<sup>532</sup>. En plus d'avoir été à l'initiative de ce premier acte international relatif aux enfants, les ONG ont également joué un rôle fondamental dans l'élaboration de la norme internationale de référence, la CIDE. Ce n'est pas une ONG mais bien plusieurs réunies

---

<sup>531</sup> Consulter l'ensemble des critères d'habilitation des ONG à présenter des réclamations collectives : <http://www.coe.int/fr/web/turin-european-social-charter/non-governmental-organisations-entitled-to-lodge-collective-complaints> (consulté le 22 mars 2017).

<sup>532</sup> Accéder aux archives de la Déclaration de Genève adoptée par l'Union internationale de secours aux enfants ainsi qu'à certaines archives : [http://etat.geneve.ch/dt/archives/page\\_suivante-66-2193-1072.html](http://etat.geneve.ch/dt/archives/page_suivante-66-2193-1072.html) (consulté le 22 mars 2017).

dans le Groupe d'ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant qui ont pris part à la rédaction de la Convention. Ce groupe s'est créé en 1983 afin de coordonner les actions privées au sein de l'ONU en faveur de l'adoption de la Convention puis il est devenu une ONG autonome et s'est renommé *Child Rights Connect*. Elle est aujourd'hui l'une des ONG les plus actives en matière de protection internationale des droits de l'enfant. Elles sont souvent considérées comme les « copropriétaires<sup>533</sup> » du système universel de protection des droits de l'enfant puisqu'elles sont à l'origine de chacun des textes adoptés au niveau international. Leur influence s'est également exercée plus récemment puisqu'à partir de 2006 le groupe d'ONG pour la Convention a mené campagne pour l'adoption d'une procédure de communication devant le Comité des droits de l'enfant. Son « travail de lobbying intense<sup>534</sup> » a porté ses fruits en 2010 lorsque le Conseil des droits de l'homme a chargé un groupe de travail d'élaborer un projet de troisième protocole à la CIDE prévoyant ce mécanisme de plainte. La voix des ONG s'exprime jusque dans le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies puisque son directeur lorsque le troisième protocole a été adopté n'était autre que Jean Zermatten, le directeur de l'Institut international des droits de l'enfant<sup>535</sup>. Cette influence privée au sein du Comité a accru le lobby exercé sur le Conseil des droits de l'homme et a permis l'adoption de ce troisième protocole qui était indispensable à cette convention.

**321.** La mission normative des ONG ne s'est pas achevée avec l'adoption du troisième protocole en décembre 2011, elle a évolué pour se déplacer sur le terrain de la ratification de ce protocole. Une coalition d'ONG appelée la Coalition internationale pour le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de communication a été créée au lendemain de l'adoption du troisième protocole à la Convention afin de promouvoir sa ratification par un maximum d'États<sup>536</sup>. Les dix ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du troisième protocole ont tardé mais ont été atteintes puisqu'il est entré en vigueur le 14 avril 2014.

---

<sup>533</sup> Expression de Nigel Cantwell qui était le directeur de l'ONG Défense des Enfants Internationale, très active pour l'adoption d'une Convention internationale relative aux enfants. Notons que cette ONG est l'une des rares ONG spécialisées dans les droits de l'enfant à être habilitée à saisir le Comité européen des droits sociaux dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'application de la Charte sociale européenne.

<sup>534</sup> Discours d'Anita Goh, chargée de plaider pour le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, mars 2010.

<sup>535</sup> L'Institut international des droits de l'enfant est l'une des associations les plus engagées dans la protection des droits de l'enfant. Voir le site de l'Institut : <http://www.childsrights.org/> (consulté le 22 mars 2017).

<sup>536</sup> Cette organisation *ad hoc* s'inscrit dans la suite du groupe d'ONG pour la Convention internationale des droits de l'enfant puisqu'elle s'est créée uniquement en vue d'atteindre son objectif qui est la ratification maximale du troisième protocole. Voir sur site de la coalition : <http://ratifyop3crc.org/fr/about-us/#.VtA2GvnhCHs>

**322.** Le rôle des ONG au niveau général est donc incontournable. Il l'est beaucoup moins en sein des organisations locales comme l'Union européenne puisqu'elles reprennent toutes en substance les droits de l'enfant consacrés au niveau général par la Convention et ses protocoles. L'adoption au niveau européen comme nous avons déjà pu le voir n'est qu'une reprise de ce qui existait déjà, les ONG n'ont donc pas eu de rôle à jouer autre que celui qu'elle avait eu en amont dans le système général.

## ***2) Un rôle déterminant des organisations non gouvernementales dans la protection effective des droits de l'enfant***

**323.** Le rôle des ONG dans la mise en œuvre des droits de l'enfant est indispensable mais pas suffisant à leur assurer une protection efficace. Ce rôle s'exerce à deux niveaux : sur le terrain, l'action des ONG est importante. Elle se traduit par l'achat de matériel scolaire, la construction d'école, la fourniture de soin et de produits de premières nécessités (notamment pour les nouveaux nés), l'encouragement à la scolarisation des filles<sup>537</sup>, etc. Leurs actions de terrain sont multiples, variées et parfois souvent relayées par certains médias. Toutefois, l'action des ONG dans la mise en œuvre des droits de l'enfant ne se limite pas au terrain. Elles ont également un rôle dans la mise en œuvre des mécanismes prévus par les textes de protection des droits de l'enfant.

**324.** La place des ONG dans la mise en œuvre des mécanismes internationaux de protection des droits de l'enfant a été institutionnalisée au niveau général par le troisième protocole à la CIDE. Les ONG se trouvent au cœur de ce protocole puisqu'elles sont amenées à jouer un rôle important dans sa mise en œuvre. Leur lobbying pour l'adoption de ce protocole avait poussé le groupe de travail chargé de la rédaction du projet de protocole par le Conseil des droits de l'homme à intégrer une procédure de plainte collective dans ce projet. Même si cette procédure a été exclue du projet par le Conseil des droits de l'homme<sup>538</sup>, les ONG sont appelées à jouer

---

<sup>537</sup> Le combat pour la scolarisation des filles est notamment incarné par Malala Yousafzai, prix Nobel de la Paix en octobre 2014.

<sup>538</sup> La proposition de protocole formulée par le Groupe de travail investi par le Conseil des droits de l'homme comportait trois procédures de plaintes distinctes : une procédure de plainte individuelle, une procédure de plainte interétatique et une procédure de plainte collective. Il s'agissait de la possibilité de présenter une communication par « les institutions nationales des droits de l'Homme, les services nationaux de médiation et les O.N.G. dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies ». Voir notamment Mamoud Zani, « Le projet de protocole facultatif à la Convention de New-York relative aux droits de l'enfant établissant un système de plaintes », *Revue juridique de l'Ouest*, n°3, 2011, p. 325-335.



un rôle non négligeable dans la mise en œuvre des autres procédures prévues par le protocole, à savoir la procédure de plainte individuelle et la procédure d'enquête.

**325.** A l'article 5 du protocole prévoyant la procédure de plainte individuelle, il est indiqué que « [les] communications peuvent être présentées par des particuliers ou des groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou de groupes de particuliers ». Les ONG se trouvent alors être les parfaits représentants pour accompagner les enfants dans leur démarche et les conseiller. Plus que cela, en raison de la multiplicité des enceintes nationale, régionale et générale, il faudra être capable de « mener une réflexion approfondie sur les mécanismes à actionner, les procédures à privilégier en fonction des situations et de la violation dénoncée<sup>539</sup> ». Le *forum shopping* complexifie les dépôts de requêtes puisque les demandeurs ne savent pas nécessairement laquelle des enceintes à leur disposition sera la mieux à même d'assurer le respect de leur droit. Elles vont donc avoir un rôle d'assistance, d'accompagnateur et de représentant nécessaire pour les enfants particulièrement pour ceux se trouvant dans une situation telle qu'ils ne peuvent pas saisir eux-mêmes le Comité des droits de l'enfant.

**326.** Outre le Comité des droits de l'enfant, les ONG ont également une place institutionnalisée devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe. Ce Comité a deux activités principales : il examine les rapports nationaux que les États ont l'obligation de lui soumettre en vertu de l'article 21 de la CSE et il se prononce sur les réclamations collectives dont il est saisi en vertu du protocole additionnel à la Charte prévoyant ce système de réclamations collectives<sup>540</sup>. Une requête ne peut être déposée devant le Comité que par une organisation habilitée dont certaines ONG qui bénéficient du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Le nombre d'ONG bénéficiant de ce statut est de trois cents vingt-deux<sup>541</sup> mais seules soixante et onze sont habilitées à présenter une réclamation devant le Comité. Sur ces soixante et onze ONG, cinq concernent les enfants : Réseau européen des Ombudsmen pour enfants ; Association pour la protection des enfants ; Comité européen pour l'Education des Enfants et Adolescents précoces, surdoués, talentueux ; Défense des Enfants International et Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu

---

<sup>539</sup> Benoit Van Keirsbilck , « Le rôle des ONG dans la mise en œuvre du troisième protocole additionnel à la Convention internationale des droits de l'enfant », *JDJ* n°329-novembre 2013, p. 23.

<sup>540</sup> Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n°158, Strasbourg, 9 novembre 1995.

<sup>541</sup> Liste complète présente sur le site du Conseil de l'Europe, *op. cit.*

de vie<sup>542</sup>. Par l'attribution de ce statut spécial, ces ONG peuvent mettre en œuvre le mécanisme de protection prévu pour les droits sociaux au sein du Conseil de l'Europe.

**327.** L'UE ne dispose pas d'un mécanisme dans lequel les ONG ont une place aussi importante. Une différence fondamentale sépare l'UE des autres systèmes cités, les ONG ne peuvent pas assurer une protection effective des droits de l'enfant en termes juridictionnels. En effet, les possibilités de saisine de la CJUE par une ONG sont limitées puisque les personnes physiques et morales ne peuvent saisir le Tribunal que contre un acte qui les concerne directement. « Si l'action qui fait l'objet de la plainte ne concerne pas spécifiquement le plaignant, celui-ci doit montrer qu'il y a un intérêt "individuel", c'est-à-dire qu'il est affecté au même titre que si cette mesure lui avait été précisément adressée<sup>543</sup> ». Ce qui est difficile à prouver pour une ONG, de fait il est donc impossible pour elle de saisir la justice de l'UE pour représenter un enfant ou pour défendre leurs intérêts. Il faut ainsi constater que le rôle des ONG bien qu'il soit incontournable dans certains systèmes protecteurs des droits de l'enfant liés à l'UE, reste extrêmement restreint au sein de l'Union.

---

<sup>542</sup> La liste des ONG habilitées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680492f8c> (consulté le 22 mars 2017).

<sup>543</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 39.

## Conclusion du Chapitre 2 :

**328.** Les acteurs publics de la PCC jouent un rôle véritablement limité dans la protection des droits de l'enfant puisque l'acteur international sous l'égide duquel les accords commerciaux internationaux sont conclus ne porte que peu d'intérêt aux droits de l'enfant. Toutefois, nous avons vu que l'OMC laissait une porte ouverte à la prise en compte future de ces droits au moyen des clauses d'exception générale insérées dans ces accords. En ne posant pas de définition claire et précise de ce que couvrent les notions de moralité publique, d'ordre public ou de protection de la vie et de santé des personnes contenues dans ces clauses, l'OMC admet la possibilité que ces clauses servent un jour à protéger des droits précis tels que les droits de l'enfant. Dès lors, le rôle de protection des droits de l'enfant de l'OMC n'est que prospectif. Notons que les différents groupes spéciaux amenés à se prononcer sur des différends commerciaux n'ont jamais affirmé que la protection des droits de l'homme n'entraîne pas dans le champ couvert par les clauses d'exception générale. Ainsi, malgré la discordance de la logique de protection des droits de l'enfant et de la logique commerciale, le système commercial multilatéral admet par cette non-exclusion de la protection des droits de l'homme de la définition des clauses d'exception générale, qu'il puisse les concilier et aménager une place à la protection de ces droits fondamentaux en son sein tout en préservant sa logique commerciale. Le système commercial multilatéral en tant que protecteur des droits de l'enfant en puissance paraît plus encourageant que les cocontractants de l'UE qui font prévaloir leur intérêt commercial avant toute autre considération. Ce comportement est le reflet de l'attitude de l'UE qui elle-même fait prévaloir son « intérêt supérieur<sup>544</sup> » en lieu et place de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'UE fait œuvre d'une certaine incohérence s'agissant de sanctionner les États ne respectant pas les engagements leur incombant en matière de protection des droits de l'enfant. Cette incohérence qui pourrait aisément trouver remède notamment au moyen des propositions que nous avons formulées nuit à la crédibilité des déclarations européennes tendant à mettre les droits de l'enfant au cœur de ses politiques extérieures<sup>545</sup>. Mais il nous faut encore une fois utiliser ce constat « l'Union européenne est un État comme les autres<sup>546</sup> », elle fait passer ses

---

<sup>544</sup> Cette expression d'intérêt supérieur utilisée dans le cadre des droits de l'enfant a été reprise ironiquement par Nora Scheucher afin de traiter des intérêts étatiques face à l'immigration. Nora Scheucher, « In the best interests of child » In W. Benedek, F. Benoît-Rohmer, W. Karl, M. C. Ketteman et M. Nowak (dir.), *European yearbook on Human rights*, n°14, Intersentia, Mortsels, p. 211-224, spé. p. 216.

<sup>545</sup> Tel que consacré notamment par l'article 3 §5 TUE, la Communication de la Commission, « Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE », *op. cit.*, la Communication de la Commission, « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant », *op. cit.*, etc.

<sup>546</sup> Intervention de Madame le professeur Laurence Burgogues-Larsen lors du 48<sup>e</sup> colloque de la SFDI, *op. cit.*

intérêts économiques avant ceux de l'enfant alors même qu'elle a conscience de l'importance impérieuse que revêt la protection des droits de l'enfant. Toutefois, cette conscience qui a une expression limitée dans la PCC trouve en pratique une application nulle. Faute de sanction effective des violations des droits de l'enfant commises par des États cocontractants auxquels ces droits sont opposables en vertu d'un accord avec l'UE, il faut conclure que les acteurs publics sont incapables de protéger les droits de l'enfant au niveau international, contrairement à certains acteurs privés.

**329.** Les entreprises sont les acteurs qui ont le plus d'impact sur la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PCC. De par toutes les relations qu'elles entretiennent avec les enfants, leur action a un impact considérable. Seules certaines entreprises transnationales ont développé un pan de leur politique de RSE consacré aux enfants. La RSE est l'outil clef permettant aux entreprises d'intégrer dans leur action commerciale des considérations relatives aux enfants. Toutefois, notons que les entreprises l'ayant fait, l'ont fait de leur propre initiative et sans incitation de l'UE puisque les stratégies de l'Union en matière de RSE sont largement insuffisantes à promouvoir une prise en considération des droits de l'enfant. C'est véritablement au niveau international et au sein d'autres organisations que la RSE est appréhendée en tant qu'outil de protection des enfants. Certes l'UE ne veut pas adopter une politique trop ferme s'agissant des principes régissant la RSE toutefois, une définition autonome de ces principes est indispensable puisque les procédés de renvoi ne permettent pas d'adapter ces principes au cadre spécifique de l'Union. Outre la nécessité pour elle de développer ses propres principes, il faut qu'elle améliore sa politique incitative puisque les entreprises sont peu réceptives à la RSE telle qu'elle est actuellement exposée au sein de l'UE. Toutes ces insuffisances entraînent les conséquences négatives de la PCC sur les droits de l'enfant puisque ceux-ci ne sont que peu voire pas protégés. Néanmoins, les effets néfastes de ces relations commerciales sont atténués dans une certaine mesure par l'action d'un autre acteur privé, les ONG. Malgré l'existence des Gongos et Bingos, certaines ONG incontournables en matière de protection des droits de l'enfant œuvrent efficacement à la fois sur le plan de l'information mais également sur le plan de l'élaboration des normes, dans la mise en œuvre effective des droits de l'enfant sur le terrain mais aussi devant les organismes internationaux tels que le Comité européen des droits sociaux ou le Comité des droits de l'enfant. Les ONG ont largement contribué à développer tant le contenu des droits de l'enfant que leur reconnaissance internationale. Bien qu'elles aient une place institutionnalisée dans certaines organisations et qu'elles puissent de ce fait avoir une action pour une meilleure protection des droits de l'enfant, tel n'est pas le cas dans l'UE. La

place qu'elles y occupent est très restreinte ce qui traduit sans doute la place de la société civile dans la PCC. Au-delà de ces considérations relatives aux acteurs, la faible protection accordée aux droits de l'enfant reflète l'importance toute relative accordée aux enfants dans la PCC elle-même.

## **Conclusion du Titre 1 :**

**330.** Il existe dans la PCC des instruments de protection des droits de l'enfant susceptibles de leur assurer une protection efficace. Ces instruments trouvent leur place et leur légitimité dans les règles fondamentales du système commercial multilatéral qui apporte une dérogation au principe de non-discrimination en permettant d'accorder des préférences aux États en développement. Malgré les dispositifs mis en place par l'Union pour garantir que ses cocontractants respectent les droits de l'enfant reconnus au niveau international par les conventions clefs comme la CIDE ou les Conventions de l'OIT, la protection de ces droits par leur moyen est extrêmement limitée puisque ces dispositifs ne sont pas sanctionnés par l'UE. A l'examen des instruments juridiques existants il faut saluer l'investissement même s'il est mesuré de l'UE, toutefois à l'examen de la pratique, l'ineffectivité des mécanismes de sanction de ces instruments nous pousse à conclure à l'ineffectivité de la protection des droits de l'enfant dans le cadre de sa PCC.

**331.** Une première explication de cette situation consiste à dire que la PCC n'est pas le cadre approprié pour assurer une protection effective des droits de l'enfant. Or, nous l'avons dit, l'UE s'est engagée dans son droit primaire à protéger ces droits dans ses relations extérieures, la PCC faisant partie des politiques extérieures de l'UE, elle doit aussi satisfaire à cette obligation constitutionnelle. Par ailleurs, arguer de l'inconciliabilité des deux logiques en présence n'est pas fondée puisque nous avons vu que ces deux logiques peuvent se concilier et ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Le fait de faire prévaloir la logique commerciale est un choix délibéré de l'UE qui préfère privilégier ses relations commerciales à la réalisation d'un objectif politique, aussi impérieux soit-il. Cela révèle le degré d'évolution de la construction européenne puisque faire prévaloir le développement économique sur toute autre chose indique que malgré des aspirations politiques louables, l'UE ne parvient pas à concilier son caractère d'organisation économique en acte avec son caractère d'acteur international global en puissance, le premier s'affranchissant toujours du second et le second cédant toujours face au premier. Il faut conclure que malgré l'existence d'un arsenal juridique apte à protéger les droits de l'enfant dans le cadre de la PCC, son ineffectivité est un vice légal qui rend les droits de l'enfant insusceptibles d'être protégés dans le cadre de cette politique extérieure.

**332.** Une seule politique extérieure économique semble être indiquée pour assurer une protection effective des droits de l'enfant, la Politique d'aide au développement vu sa double finalité. Mais il faut se méfier des affirmations relevant de l'apparence.

## TITRE 2

### LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT : UN OUTIL THEORIQUE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT FACE A UNE PRATIQUE PROBLEMATIQUE

**333.** A l'origine prévue par le Traité de Rome, la Politique d'aide au développement (PAD) appelée également coopération au développement devait poursuivre l'objectif général de « développement et [la] consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu[e le] respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>547</sup> ». Les droits de l'homme avaient donc une place explicite dans le droit primaire de la CE en tant qu'objectif général de la coopération au développement. Tel n'est plus le cas aujourd'hui puisque l'article 208 du TFUE indique que : « [l]'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté (...)»<sup>548</sup> ». La protection des droits de l'homme n'est donc plus un objectif général de la PAD. Est-ce à dire que la PAD ne contribue pas à protéger les droits de l'homme et particulièrement ceux de l'enfant ? Bien sûr que non. Il faut rappeler que l'article 3 §5 du TUE pose l'obligation pour l'UE d'assurer la protection « en particulier » des droits de l'enfant dans ses relations extérieures. Certes et cela a été vu, ce n'est pas parce que cette obligation a été consacrée au niveau constitutionnel qu'elle est effectivement respectée par l'UE surtout lorsque des intérêts économiques sont en jeu. Toutefois, la PAD a un statut particulier puisqu'elle a été le terrain des premières interventions politiques de l'UE en ce sens qu'elle a été la première politique extérieure à consacrer la protection des droits de l'homme comme objectif.

**334.** En tant que politique intégrée qui historiquement faisait une place aux droits de l'homme, la PAD semble être le cadre idéal pour permettre à l'UE d'assurer une protection efficace des droits de l'enfant puisque la construction même de cette politique s'est faite autour du respect des droits de l'homme (Chapitre 1). Tout comme la PCC, c'est véritablement l'efficacité de ces instruments qu'il faut examiner (Chapitre 2) puisqu'une simple protection normative est insuffisante à assurer une protection effective des droits de l'enfant. A travers ces aspects, des conséquences seront tirées du nouveau libellé des objectifs de la PAD puisque le

---

<sup>547</sup> Article 130U § 2 TCE, devenu l'article 177 de la dernière version consolidée du TCE.

<sup>548</sup> Article 208 §1 al. 2 TFUE.

fait d'avoir supprimé l'objectif de respect des droits de l'homme tend à s'interroger sur la place de ces droits dans cette politique.



## CHAPITRE 1

### LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AUTOUR DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

**335.** La Politique d'aide au développement<sup>549</sup> de l'UE est difficile à appréhender simplement. L'UE dans un souci de cohérence intègre des considérations politiques au sein de tous ses instruments<sup>550</sup>. La PAD est l'outil phare qu'elle utilise pour réaliser divers objectifs liés au développement, elle regarde des considérations allant du « changement climatique aux questions de sécurité, telles que le terrorisme ou le trafic d'êtres humains, en passant par l'immigration et la sécurité énergétique<sup>551</sup> ». Les domaines concernés par cette politique sont tellement vastes qu'il serait fastidieux de les énumérer, il est préférable d'étudier les différents instruments d'aide au développement de l'UE (Section 2) afin de déterminer le degré d'intérêt qu'elle porte à la protection des droits de l'enfant dans le cadre de cette politique qui serait l'enceinte idéale pour le faire.

**336.** Toutefois les instruments ne suffisent pas si aucun des objectifs de développement n'a d'impact sur les droits de l'enfant, il sera donc nécessaire de voir en quoi consistent les objectifs de développement que l'UE s'est astreint à réaliser (Section 1). Nous pourrions voir que l'UE tend à délaïsser ses objectifs propres pour s'inscrire dans un contexte international plus large de définition des objectifs de développement, ce comportement allant de pair avec sa volonté de devenir un acteur global.

---

<sup>549</sup> Aussi appelée Aide publique au développement de l'Union européenne ou aide européenne au développement.

<sup>550</sup> Conformément à l'article 3 §5 TFUE.

<sup>551</sup> Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne – Coopération internationale et développement*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014, p. 5.

## **SECTION 1 - LA REALISATION DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT PAR LA DETERMINATION DES OBJECTIFS POUR LE DEVELOPPEMENT**

**337.** Dès 1957, l'Union européenne a défini ses propres objectifs pour développement. Au fur et à mesure de l'évolution de la construction européenne, ces objectifs ont changé afin de se réduire aujourd'hui à un seul, ce qui paraît grandement critiquable. Ainsi, les objectifs propres de l'UE pour le développement ont connu une évolution qui va vers leur limitation (paragraphe 1). Ce processus d'unicité d'objectif de la PAD s'est accompagné d'une reprise par l'UE des objectifs pour le développement déterminé au niveau international (paragraphe 2). Cette inscription de la PAD dans un cadre plus global pour le développement problématise davantage la position que l'UE veut occuper en tant qu'acteur du développement puisque réduire ces objectifs à un seul tout en reprenant sur la scène internationale l'ensemble des objectifs reconnus par une organisation générale nuit à une bonne compréhension de la PAD elle-même. L'élément fondamental découlant de cela est le fait que cette réduction d'objectif du développement et l'inscription de l'UE dans le contexte international ne laissent que peu de place aux droits de l'enfant. En effet, alors que la PAD devrait être le contexte idéal pour la réalisation de son objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant, il apparaît que l'Union s'en serve davantage pour assurer son statut d'acteur international au niveau mondial. Toutefois, elle ne peut le faire sans participer à la protection de ces droits, ni sans mettre au premier plan ses intérêts exclusivement économique.

### **Paragraphe 1 - Les objectifs pour le développement propres à l'Union européenne insuffisants au regard des droits de l'enfant**

**338.** La protection des droits de l'homme était l'un des objectifs généraux de la PAD, cette politique devant contribuer, une fois les objectifs spécifiques de la coopération au développement réalisés, au respect des droits de l'homme (A). Cette politique extérieure s'est construite autour cette idée et de ce lien de causalité entre respect des droits de l'homme et développement. Toutefois, la limitation des objectifs de la PAD à la réduction de la pauvreté tend à nier cette relation de causalité entraînant un relai au second plan de la place des droits de l'homme dans le développement. Malgré cet objectif unique, il est possible de penser qu'il en

recouvre d'autres dont la réalisation est nécessaire à satisfaire le premier (B) ce qui, dès lors, apporte une nouvelle lecture de l'article 208 TFUE portant cet unique objectif.

## **A- La protection des droits de l'homme facteur de développement**

**339.** Le développement est une notion complexe « essentiellement économique [mais] qui présente par ailleurs d'autres dimensions, notamment sociale, culturelle et même psychologique<sup>552</sup> ». Le but initial de la PAD était d'atteindre un but économique puisque les différents objectifs de cette politique devaient aboutir à la réalisation de résultats économiques (1). Toutefois, bien que la PAD ait initialement été appréhendée en tant que vecteur de croissance économique, il a vite été admis qu'il existait un lien entre le développement et le respect des droits de l'homme (2).

### ***1) La politique d'aide au développement au service de l'économie***

**340.** Le TCE libellait l'article 177 §1 en ces termes : « la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement (...) favorise : le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement<sup>553</sup> ».

**341.** Historiquement, la PAD n'était destinée qu'aux anciennes colonies des États membres et aux territoires d'Outre-mer, l'aide au développement était conçue comme un moyen de maintenir une relation économique privilégiée avec certains pays. L'objet clairement affiché de la PAD était d'accroître le niveau de développement économique des anciennes colonies afin qu'elles puissent s'intégrer dans le commerce mondial, la lutte contre la pauvreté n'apparaissant qu'en dernière position de l'énumération faite à l'article 177 du TCE. C'est le deuxième paragraphe qui aménageait une place aux droits de l'homme : « [l]a politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Ainsi, les objectifs visés à ce deuxième paragraphe doivent s'inscrire et respecter l'objectif général de la PAD prévu au premier paragraphe

---

<sup>552</sup> Stéphane Doumbé-Billé, « Rapport introductif » *In Droit international et développement, op. cit.*, p. 12.

<sup>553</sup> Dans sa dernière version consolidée : TCE, C325/35, JOCE du 24 décembre 2002.

constitué par des objectifs économiques. L'origine de l'incorporation de considérations liées au développement dans le Traité de Rome a donné lieu à quelques heurts puisque certains États membres considéraient cette aide comme une forme de néocolonialisme<sup>554</sup> aboutissant selon ces États à s'approvisionner en matières premières dans ces anciennes colonies en contrepartie d'aide au développement, le développement étant avant tout considéré d'un point de vue économique.

**342.** Dès lors les objectifs prévus au paragraphe 2 de l'article 177 du TCE ne visaient qu'à permettre la réalisation de ce développement économique, les droits de l'homme étaient donc considérés comme un objectif secondaire. Il en ressort que l'objectif de respect des droits de l'homme n'est pas le but immédiat que poursuit la PAD, c'est seulement un objectif médiateur qui guidait l'action de la CE en matière de coopération au développement et qui doit *in fine* être atteint par la réalisation des objectifs immédiats de cette politique qui sont de nature économique.

La CE établissait donc un lien de causalité entre le développement (qu'elle entendait comme économique) et le respect des droits de l'homme.

## ***2) Quelle causalité entre développement et respect des droits de l'homme ?***

**343.** En considérant le respect des droits de l'homme comme un objectif médiateur et secondaire d'une part, et en considérant le développement économique comme objectif immédiat et primaire d'autre part, la CE admettait donc qu'ils ne vont pas à l'encontre l'un de l'autre, bien au contraire qu'ils sont conciliables. Il est généralement admis que le développement économique, c'est-à-dire la croissance économique « est censée apporter des progrès sociaux (santé, éducation, réduction des inégalités, etc.) par effet de cascade<sup>555</sup> ». L'OCDE est l'organisation consacrée à cette question de développement économique comme facteur d'un développement plus général des pays les moins développés. L'objet premier de cette

---

<sup>554</sup> Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française, 2010. Sur cette question d'aide au développement considérée comme une forme de néocolonialisme voir notamment : Francis Wurts, « La stratégie européenne en Afrique : le cas des Accords de partenariat économique » *In Afrique et Europe : néocolonialisme ou partenariat ?*, Vénissieux, Fondation Gabriel Péri, 2008, p. 31-34.

Des conséquences en termes d'exportation du modèle du donateur existent également, voir : Gaston Leduc, « l'aide internationale au développement », *In Tiers-monde*, 1963, tome 4 n°13-14, spé. p. 243 : « [l'aide] est dénoncée comme un moyen de renforcement, voire même d'instauration de l'étatisme dans les pays attardés (...) ».

<sup>555</sup> Valérie Grivel, *Aide publique au développement-quelle efficacité dans la réduction de la pauvreté ?*, Thierry Madies (dir.), thèse de doctorat, Université de Fribourg, 10 juillet 2008.

organisation est bien la coopération et le développement économique, pour autant, comme pour la CE, cet objectif est immédiat tandis que des objectifs tels que la protection de l'environnement, la coopération internationale, le bien-être des peuples ou la lutte contre le terrorisme<sup>556</sup> sont des objectifs médiats.

**344.** Il faut faire un aparté ici pour indiquer que le lien de causalité le plus communément admis s'opère bien dans ce sens. Toutefois, il ne s'agit pas de nier la possible existence d'un lien de causalité inverse c'est-à-dire entre le respect des droits de l'homme et le développement. Il s'agit seulement d'indiquer que ce dernier est plus difficile à réaliser que le précédent<sup>557</sup>, d'où, sans doute, le fait qu'il ne soit pas retenu par les organisations internationales. Nous nous en tiendrons ici à la position communément admise au niveau international et européen. Il faut aussi élargir notre approche et établir un lien entre développement économique et le développement entendu au sens large, que la CNUCED appelle développement humain. Ce dernier « est l'objectif premier du développement économique<sup>558</sup> ». Ainsi, le développement économique abouti au développement plus global c'est-à-dire au développement humain.

**345.** Néanmoins, bien que cette position pro-causalité soit la plus répandue, il faut aussi noter un phénomène de convergence entre le développement et le respect des droits de l'homme. Il y aurait une évolution concomitante entre le développement économique, d'une part et la prise en compte des droits de l'homme, d'autre part. La reconnaissance de ce phénomène de concordance est relativement récente puisque c'est dans un rapport de 2007<sup>559</sup> du Comité d'aide au développement (CAD)<sup>560</sup> qui est l'organe de l'OCDE chargé d'encourager et d'harmoniser l'aide au développement que cet autre type de relation a été approfondi. Le développement doit s'accompagner du respect des droits de l'homme, il n'y a que par cette intégration graduée et

---

<sup>556</sup> Site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/apropos/> (consulté le 2 mars 2016).

<sup>557</sup> Sur cette question et pour une approche engagée voir : François de Vargas, *Les droits de l'homme : frein ou moteur au développement ?*, Leçons inaugurales n°6, Institut universitaire d'études du développement, Genève, 19 octobre 1998, p. 1-22.

<sup>558</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, *Croissance et transformation structurelle : un programme de développement pour l'après-2015*, publications des Nations Unies, 2014, p. 52

<sup>559</sup> Comité d'aide au développement, *Document d'orientation sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement (déclassifié)*, DCD/DAC(2007)15/FINAL, 23 février 2007.

<sup>560</sup> Le Comité d'aide au développement a été créé par une résolution ministérielle le 23 juillet 1960. Il a l'objectif général « de promouvoir des politiques, de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide ». Pour parvenir à réaliser ces objectifs généraux, il est chargé des remplir six missions strictement énumérées dans la résolution ministérielle (Comité d'aide au développement-Mandat du CAD 2011-2015, DCD/DAC(2010)34/FINAL (non classifié), 18 octobre 2010).

sur un long terme dans les pays en développement que la prise en compte des droits de l'homme y sera pérenne et qu'un niveau suffisant de développement sera atteint.

## **B- La limitation des objectifs immédiats de la politique d'aide au développement de l'Union européenne**

**346.** Le Traité de Lisbonne a apporté une modification importante aux dispositions du TCE en réduisant le nombre d'objectifs de la PAD à un seul. Avoir réduit la PAD à réaliser un seul objectif s'avère problématique, même si cet objectif unique ne peut être atteint sans la réalisation d'autres objectifs plus vastes (2), le fait d'avoir limité la PAD à la réduction de la pauvreté tend à limiter le champ d'action de l'UE lorsqu'elle agit dans le cadre de cette politique et limite donc son rôle en tant qu'acteur de la protection des droits de l'enfant (1).

### *1) La problématique de la spécialité de l'objectif de la Politique d'aide au développement*

**347.** Aux termes de l'article 208 du TFUE, « [l]'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté »<sup>561</sup>. Aucune mention n'est faite concernant des objectifs plus généraux autres que la réduction de la pauvreté. Il faut regretter la modification de l'ancien article 177 du TCE pour deux raisons : d'abord, astreindre la PAD à la réalisation d'un seul objectif aussi spécifique que celui de la réduction et à terme l'éradication de la pauvreté est réducteur. Cela apparaît réducteur, d'une part, en raison du fait que l'OCDE et la CE avaient établi un lien entre la coopération au développement et le respect des droits de l'homme, ainsi supprimer l'objectif spécial de respect des droits de l'homme prévu à l'article 177 du TCE tend à supprimer le lien manifeste établi antérieurement entre développement et droits de l'homme. D'autre part, en plus de rompre ce lien, afficher un objectif unique de la PAD limite grandement l'action de l'UE en matière de coopération au développement puisque dans ce domaine elle œuvrera uniquement pour réduire la pauvreté voire l'éradiquer dans le monde. Or, la coopération au développement est amenée à produire

---

<sup>561</sup> La pauvreté est définie par les Nations Unies comme : l'insuffisance de nourriture en termes de qualité et de quantité, un accès limité ou inexistant aux services de santé et d'éducation, la peur permanente du lendemain, la vie au « jour le jour », la marginalisation, la non-représentation politique et l'impuissance à améliorer ses conditions de vie (voir : la définition sur le site des Nations Unies consacré aux OMD : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/background.shtml> - consulté le 22 mars 2017).

d'autres effets bénéfiques que la réduction de la pauvreté, rechercher la réalisation de ce seul objectif prive l'UE de porter son intérêt sur les autres facettes possibles de son action.

**348.** La seconde raison de regretter la modification de l'ancien article 177 du TCE concerne un problème d'intelligibilité de la place des droits de l'homme et des droits de l'enfant dans l'action européenne relative au développement. L'article 208 du TFUE ne contient désormais plus aucune disposition relative à un quelconque objectif spécial que la PAD chercherait à réaliser en plus du développement économique. Toutefois il faut rappeler ici l'article 3 §5 du TUE qui indique que dans « ses relations avec le reste du monde, l'Union (...) contribue (...) à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant (...) » ainsi que l'article 21 du TUE relatif à l'action extérieure de l'UE qui dispose que : « [l]'action de l'Union sur la scène internationale (...) vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...) ». Ainsi, force est de constater que les objectifs spéciaux et médiats de la PAD tels que contenus dans l'article 177 §2 du TCE n'ont pas substantiellement disparu, ils sont désormais consacrés comme objectifs généraux de l'UE et comme objectif de son action extérieure aux termes des articles 3 §5 et 21 du TUE. Malgré le maintien substantiel de ces objectifs, il faut critiquer le manque de clarté des objectifs de la PAD, puisque même s'il est possible de retrouver une structure entre objectif économique d'une part, et objectif relatif aux droits de l'homme d'autre part, le fait de ne pas avoir rappelé ces objectifs généraux dans le corps de l'article 208 du TFUE nuit à une bonne compréhension des objectifs de cette politique en laissant croire que la PAD ne doit aboutir qu'à la réduction de la pauvreté exclusivement, ce qui tend à limiter son rôle en tant qu'instrument de la protection des droits de l'enfant. De plus, cela implique que pour avoir une vue d'ensemble et ne pas considérer la réduction de la pauvreté comme objectif exclusif de la coopération au développement, il faut avoir une lecture combinée de l'article 208 TFUE et des articles 3 §5 et 21 du TUE. Certes, le fait de répéter les objectifs généraux au sein de l'article 208 peut créer une redondance mais la redondance est profitable dès lors qu'elle permet une meilleure compréhension.

**349.** Pour ces différentes raisons, il serait préférable de réintégrer les objectifs généraux relatifs aux droits de l'homme dans cet article 208 du TFUE relatif à la coopération au développement.

## ***2) L'adoption de nouveaux objectifs adjacents à l'objectif spécial de la Politique d'aide au développement : un retour en arrière profitable aux droits de l'enfant***

**350.** Outre le fait que la PAD doit réaliser la protection des droits de l'enfant, il faut indiquer que l'objectif spécial de réduction de la pauvreté a été nouvellement interprété comme recouvrant une multitude d'autres domaines d'action considérés comme immédiatement lié à cet objectif spécial. Cette nouvelle détermination d'objectifs adjacents à la réduction et à terme l'éradication de la pauvreté a été adoptée lors du *Nouveau Consensus européen pour le développement* du 7 juin 2017<sup>562</sup>. Avant ce *Nouveau Consensus européen*, le précédent *Consensus européen pour le développement* adopté en 2005 traduisait le fait que pour agir sur la pauvreté, l'UE devait implicitement agir sur une multitude d'autres aspects puisque selon elle la lutte contre la pauvreté « contribuera aussi à édifier un monde plus stable, plus pacifique, plus prospère et plus juste<sup>563</sup> ». La lutte contre la pauvreté doit être « l'objectif primordial – qui recouvre tous les autres – de la coopération au développement de l'Union européenne<sup>564</sup> ». Sous le précédent régime, c'est une logique d'objectifs sous-jacents qui était entretenue par l'UE et qui était « fondée sur l'idée que des populations correctement nourries, éduquées et bien portantes sont mieux à même de promouvoir la croissance économique<sup>565</sup> ».

**351.** Avant 2017, la stratégie de l'UE en faveur du développement avait exclusivement une visée économique puisque le but restait la croissance économique. La lutte contre la pauvreté a un impact élargi et recouvre plusieurs domaines puisqu'elle est intrinsèquement liée « à la capacité de chacun d'accéder à la consommation et à la sécurité alimentaire, à la santé, à l'éducation, de faire respecter ses droits, de se faire entendre et de vivre en toute sécurité, de préserver sa dignité et d'avoir accès à un travail décent<sup>566</sup> ». Ainsi, la réduction de la pauvreté était conçue comme un moyen d'aboutir à la réalisation de ces différents éléments.

**352.** Depuis juin 2017, l'UE a décidé d'intégrer « pleinement les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable » à côté de l'objectif premier de la

---

<sup>562</sup> Commission européenne, *The New European Consensus on Development – Our world, our dignity, our future*, Bruxelles, 7 juin 2017, consultable sur : [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-20170602\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-20170602_en.pdf) (consulté le 27 novembre 2017).

<sup>563</sup> Commission européenne, *Consensus européen pour le développement*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006, p. 8 (publication reprenant la Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, le Consensus européen, 2006/C46/01).

<sup>564</sup> *Consensus européen pour le développement*, *op. cit.*, para. 5.

<sup>565</sup> Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>566</sup> *Consensus européen pour le développement*, *op. cit.*, para. 11.



PAD : l'éradication de la pauvreté. Ce *Nouveau Consensus européen* vient ouvertement combiner la lecture de l'article 208 TFUE aux articles du TUE relatifs à l'action extérieure de l'UE puisqu'il y est précisé que : « *The EU development policy also pursues the objectives of EU external action, in particular those set out in Article 21 of the Treaty on European Union*<sup>567</sup> ».

**353.** A la différence du premier *Consensus européen pour le développement*, le *Nouveau Consensus européen* fait une plus grande place aux enfants puisqu'il les considère beaucoup plus. Ainsi, tandis que le premier Consensus se contentait de reconnaître que « toutes les heures, 1200 enfants meurent en raison de la pauvreté<sup>568</sup> », le *Nouveau Consensus* leur accorde une place plus importante en tant que moyen d'action, en tant que levier du développement. Ainsi, leurs besoins éducatifs primaires<sup>569</sup> sont considérés de même que leurs besoins alimentaires puisque les États membres admettent qu'ils doivent continuer « leur investissement dès les premiers stades de développement de l'enfant contre toutes les formes de malnutrition, incluant la croissance et l'émaciation des enfants, à travers un soutien de base aux services de santé, de nutrition, d'eau, d'assainissement et d'hygiène, et de protection sociale<sup>570</sup> ». Notons également que la réduction de la mortalité infantile est expressément mentionnée<sup>571</sup>. De manière plus large, le *Nouveau Consensus européen* admet que les droits de l'enfant, leurs besoins et leurs aspirations doivent faire l'objet d'une attention<sup>572</sup>.

Il faut ajouter que ce *Nouveau Consensus européen* permet la conciliation entre cet objectif spécial de la PAD à l'objectif de protection des droits de l'enfant puisqu'en plus de leur accorder une place plus importante, le *Nouveau Consensus* précise que les différents éléments constituant l'action au développement sont indépendants les uns des autres puisque les États membres : « [i]ls reconnaissent la forte interdépendance entre les différents éléments de cette action, notamment entre le développement et la paix et la sécurité, l'aide humanitaire, la migration,

---

<sup>567</sup> *Nouveau Consensus européen pour le développement, op. cit.*, para. 11.

<sup>568</sup> *Consensus européen pour le développement, op. cit.*, para. 1.

<sup>569</sup> *Nouveau Consensus européen pour le développement, op. cit.*, para. 28.

<sup>570</sup> *Nouveau Consensus européen pour le développement, op. cit.*, para 24 : « They will continue to invest in the early development of children by addressing all forms of malnutrition, including the stunting and wasting of children, through support for basic services in health, nutrition, water, sanitation and hygiene, and social protection ».

<sup>571</sup> *Nouveau Consensus européen pour le développement, op. cit.*, para. 27.

<sup>572</sup> *Ibidem*, para. 29.

A titre anecdotique, il faut relever que dans le *Nouveau Consensus européen pour le développement*, le terme « enfant » apparaît trois fois plus que dans le premier *Consensus européen pour le développement*.

l'environnement et le climat, ainsi que des éléments transversaux tels que la jeunesse, (...) <sup>573</sup>». Ainsi, le levier que constitue les droits de l'enfant est un moyen indépendant des autres dans la réalisation de l'aide au développement européenne.

**354.** Désormais, grâce à la refonte du *Consensus européen*, il apparaît que la PAD est de nature à influencer positivement la situation des enfants à travers le monde. Toutefois, il faut réitérer la critique formulée *supra*, la nécessité de formuler des explications relatives au lien existant entre l'objectif spécial de la coopération au développement et les différents moyens qu'il recouvre nuit à la compréhension de l'action européenne. Par ailleurs, outre la nécessité de se reporter au TUE pour saisir l'ensemble des objectifs que cherche à atteindre l'UE, il faut regarder le renvoi opéré au paragraphe 2 de l'article 208 TFUE qui dispose que « [l]'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes ». Les objectifs visés sont particulièrement ceux déterminés dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

## **Paragraphe 2 - L'intégration de la Politique d'aide au développement dans un contexte international plus large : au service des droits de l'enfant ou des intérêts de l'Union européenne ?**

**355.** La référence dans les traités fondateurs aux objectifs du développement tels que consacrés par d'autres systèmes particulièrement par les Nations Unies est présente depuis le Traité de Rome<sup>574</sup>. Elle a été reprise par le Traité de Lisbonne au paragraphe 2 de l'article 208 du TFUE<sup>575</sup> et elle y trouve tout son sens puisque les autres objectifs politiques tels que la protection des droits de l'homme dans le cadre de la PAD a été supprimée. Dès lors indiquer que les objectifs pour le développement reconnus internationalement sont respectés par l'UE renvoie manifestement aux OMD parmi lesquels un certain nombre concerne les enfants (A).

---

<sup>573</sup> Commission européenne, « Le nouveau consensus européen pour le développement – l'UE et les États membres signent une stratégie commune pour éradiquer la pauvreté », 7 juin 2017, consultable sur : [https://ec.europa.eu/europeaid/node/116828\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/node/116828_en) (consulté le 27 novembre 2017).

<sup>574</sup> L'article 130 prévoyait déjà à son troisième paragraphe la même disposition.

<sup>575</sup> Article 208 §2 TFUE : « [l]'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes ».

Conformément à l'article 208 §2 du TFUE, l'UE s'est affairée à contribuer à la réalisation de ces objectifs en plus de son objectif spécifique de réduction de la pauvreté (B).

### **A- La contribution de l'Union européenne à la réalisation d'objectifs clés pour le développement au niveau international : les Objectifs du millénaire pour le développement.**

**356.** Les OMD font figure d'objectifs internationaux consensuels puisqu'ils sont soutenus par l'ensemble de la communauté internationale. Ils constituent les leviers permettant d'assurer un avenir à l'humanité selon leurs concepteurs. Certains concernent directement les enfants mais tous sont indispensables au respect des droits de l'enfant. Ils ont été pris en compte par l'UE et intégrés dans la PAD (1), toutefois malgré la place explicite des enfants dans les OMD, ils n'ont pas la même place dans la coopération au développement de l'UE (2), ce qui traduit un vrai problème quant à la conscience ou plutôt l'importance des enfants au sein des actions européennes.

#### ***1) L'intégration des Objectifs du millénaire pour le développement dans la Politique d'aide au développement***

**357.** Les OMD sont des objectifs qui ont été définis lors du Sommet des Nations Unies de 2000<sup>576</sup>. Il ne s'agit pas ici de retracer la genèse des OMD, les publications sur ce sujet étant nombreuses<sup>577</sup>, mais il s'agit de rappeler en quoi ils consistent afin de mieux apprécier leur intégration au sein de la PAD ainsi que leur impact sur les droits de l'enfant. Les OMD sont au nombre de huit : éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et autres maladies, préserver l'environnement et enfin, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

**358.** Ces huit objectifs fixés en 2000 étaient assortis d'un délai de réalisation expiré en 2015. Il n'est pas besoin de démontrer en quoi ces OMD ne sont pas atteints aujourd'hui. Les quinze

---

<sup>576</sup> Sommet du Millénaire, New-York, 6-8 décembre 2000.

<sup>577</sup> Voir par exemple : Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Résultats du Partenariat mondial pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, New York, Nations Unies, 2008, 59 p. ; Objectifs du Millénaire pour le développement-Rapport 2015, New York, Nations Unies, 2015, 73 p.

années fixées pour atteindre ces objectifs pour le développement n'ont pas suffi, ce qui était prévisible, pour autant même si le délai est expiré les OMD ne sont pas oubliés. Ils perdurent au sein d'un nouveau programme pour l'après-2015 : le Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>578</sup>. Ce nouveau programme est encore plus ambitieux que le précédent puisqu'il prévoit dix-sept Objectifs de développement durable (ODD).

**359.** Il faut noter que ces ODD sont des OMD élargis : pas de pauvreté, faim « zéro », bonne santé et bien-être, éducation de qualité, égalité des sexes, eau propre et assainissement, énergie propre et d'un coût abordable, travail décent et croissance économique, industrie, innovation et infrastructure, inégalités réduites, villes et communautés durables, consommation et production responsables, mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques, vie aquatique, vie terrestre, paix, justice et institutions efficaces, et enfin, partenariat pour la réalisation des objectifs. Pour dire un bref mot sur le calendrier fixé par les Nations Unies, l'on peut considérer que si huit objectifs moins ambitieux mais éminemment cruciaux n'ont pas pu être atteints en quinze ans, comment ces dix-sept ODD autrement plus généraux et vastes pourraient-ils l'être dans la même durée ? Certes les Nations Unies ont souhaité profiter de la dynamique dégagée par les OMD, toutefois, il serait intéressant de s'interroger sur la faisabilité du Programme Horizon 2030.

**360.** Il s'agira ici de se concentrer à titre principal sur les OMD puisque l'UE a eu quinze ans pour les intégrer à sa PAD. Depuis l'adoption et surtout l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'UE tourne son action en matière de développement vers la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales et elle a fait de l'année 2010 l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>579</sup>. Dans la même année, la Commission européenne a adopté une Communication portant un *Plan d'action européen à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement*<sup>580</sup> dans laquelle elle se place comme un acteur international du

---

<sup>578</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Projet de document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, A/69/L.85, New-York, 12 août 2015.

<sup>579</sup> Notons que la lutte contre la pauvreté n'est pas une nouveauté du Traité de Lisbonne puisque cette question avait été au cœur de la Stratégie Lisbonne en 2000 lors du Conseil européen. L'adoption des OMD dans le cadre des Nations Unies allait de pair avec l'orientation du Conseil européen de Lisbonne qui concomitamment a choisi de lutter plus spécifiquement contre la pauvreté et de la considérer comme le levier qui permettra de réaliser des objectifs plus vastes, pour autant l'UE n'a commencé à intégrer les OMD dans sa PAD qu'en 2010 avec notamment le Livre vert intitulé : la politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable-accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne, COM(2010) 629 final. Voir la Stratégie globale présentée dans les Conclusions de la présidence, para. 5 et 32.

<sup>580</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement, COM(2010) 159 final, Bruxelles, 21 avril 2010.

développement rappelant que l'aide publique au développement qu'elle accorde « est un facteur essentiel du développement <sup>581</sup>». Effectivement l'UE est le plus grand donateur d'aide avec une contribution à l'aide publique au développement qui s'élève à 60% de l'aide internationale totale<sup>582</sup> puisque « l'aide collective de l'UE s'élève à 58,2 milliards d'EUR pour 2014<sup>583</sup> » contre 48,2 milliards en 2009<sup>584</sup>. Après l'adoption des OMD, l'UE les a intégrés dans sa PAD, toutes ses actions dans ce domaine visent à atteindre ces objectifs, d'où notamment l'accroissement manifeste de sa contribution à l'aide publique au développement en l'espace de cinq ans. Il faut insister sur le fait que l'UE a systématiquement inscrit son intervention de coopération au développement dans le cadre de la réalisation des OMD dès lors que le Traité de Lisbonne a été adopté, ce qui traduit bien sa volonté de se présenter comme un acteur incontournable de l'action mondiale. Toutefois cette attention systématique n'a pas débuté avec l'adoption des OMD eux-mêmes<sup>585</sup>. Cela ne signifie pas qu'elle n'a pas cherché à les atteindre avant, il s'agit seulement de dater leur prise en compte systématique dans la coopération au développement. Ainsi, depuis 2010, la PAD vise à réaliser les OMD sans contradiction avec son objectif spécifique puisque c'est également le premier des OMD.

**361.** S'agissant des ODD, l'UE a pris part à leur définition puisqu'avant même la fin de l'échéance des OMD, l'UE participait au sommet visant à leur élaboration. Le programme de l'après-2015 s'est donc construit avec l'Union<sup>586</sup>.

---

<sup>581</sup> Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement, *op. cit.*, para 2.1.

<sup>582</sup> Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Rapport 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2009, COM(2010) 335 final, Bruxelles, 28 juin 2010.

Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Rapport de 2015 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2014, COM(2015) 578 final, Bruxelles, 24 novembre 2015.

<sup>583</sup> *Ibidem.*

<sup>584</sup> *Ibidem.*

<sup>585</sup> Voir le Rapport annuel sur la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

<sup>586</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable*, COM(2013) 92 final, Bruxelles, 27 février 2013.

## ***2) La place des Objectifs du millénaire pour le développement relatifs aux droits de l'enfant dans le droit de l'Union européenne***

**362.** L'UE a donc contribué depuis 2010 de façon expresse à tendre vers la réalisation des OMD. Il faut porter une attention particulière à certains d'entre eux, car même si comme cela a été dit, la réalisation de tous les OMD aboutirait à un meilleur traitement des droits de l'enfant, quelques-uns visent expressément ces droits. Il s'agit de l'OMD n°2 pour assurer l'éducation primaire pour tous, le n°4 pour la réduction de la mortalité infantile et le n°5 pour l'amélioration de la santé maternelle. Sur huit objectifs, trois concernent directement les enfants, ce qui traduit, d'une part, l'intérêt que les Nations Unies accordent aux enfants et d'autre part, la nécessité de leur porter une attention particulière en les distinguant des autres droits en tant qu'objectifs.

**363.** Nous avons traité *supra* des documents adoptés par l'UE relatifs aux enfants, rappelons la *Stratégie européenne sur les droits de l'enfant de 2006*<sup>587</sup>, la Communication de l'UE relative à *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure* de 2008<sup>588</sup> et enfin des Lignes directrices du Conseil composées de ses orientations, d'une part, sur les enfants dans les conflits armés de 2003<sup>589</sup> et, d'autre part, pour la promotion et la protection des droits de l'enfant de 2007<sup>590</sup>. En 2003, dans les Orientations relatives aux enfants dans les conflits armés, aucune référence n'est faite aux OMD, alors même que l'OMD relatif à la réduction de la mortalité infantile ou l'OMD sur l'éducation primaire pour tous auraient été pertinents. Les autres orientations du Conseil qui avec les précédentes forment les Lignes directrices en matière de droits de l'enfant comportent quelques références aux OMD mais aucune ne sert l'idée selon laquelle ces orientations de 2007 les mettent en œuvre. Les OMD sont appréhendés avec tous les autres instruments internationaux relatifs aux enfants dont le Conseil souligne l'importance<sup>591</sup>.

---

<sup>587</sup> *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, op. cit.*

<sup>588</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*

<sup>589</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, Conseil « Affaires générales » de 2003, mises à jour le 16 juin 2008

<sup>590</sup> Orientations de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant, approuvées par le Conseil du 10 décembre 2007.

<sup>591</sup> « Avec les présentes "*Orientations pour la promotion et la protection des droits de l'enfant*" (ci-après dénommées "*orientations*"), l'UE souligne l'importance des principaux instruments juridiques et normes en matière de droits de l'homme, de portée internationale et européenne, ainsi que des engagements politiques en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'enfant, tels que, notamment, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des droits de l'enfant, les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Convention relative aux droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la statut de la Cour pénale internationale ainsi que la Déclaration et les objectifs du Millénaire pour le développement, la déclaration et le plan d'action intitulés "Un

**364.** Le Conseil reconnaît que les droits de l'enfant ont une importance particulière puisque les OMD « ayant une incidence directe sur les droits de l'enfant ont été cautionnés dans le monde entier<sup>592</sup> ». Ainsi, ces orientations ne visaient pas à mettre en œuvre les OMD relatifs aux enfants en tant que tels mais elles servaient seulement de soutien à la volonté européenne de consacrer une action internationale aux enfants. Par ailleurs, le Conseil s'y réfère explicitement s'agissant de la PAD en indiquant que « dans le cadre de la politique de développement de l'UE, le "consensus européen pour le développement" intègre le respect des droits de l'enfant *en faisant référence*<sup>593</sup> aux principaux instruments cadres internationaux sur les droits de l'homme et aux objectifs du Millénaire pour le développement<sup>594</sup> ». La Commission adopte la même approche dans sa *Stratégie européenne sur les droits de l'enfant* de 2006 dans laquelle elle se réfère aux OMD en ces termes « l'Union européenne et ses États membres sont tenus de respecter en vertu des traités internationaux et européens en vigueur, en particulier la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs, les objectifs du millénaire pour le développement (...)»<sup>595</sup> ».

**365.** Un véritable changement apparaît en 2008 lorsque l'Union a décidé d'accorder un intérêt particulier aux enfants dans son action extérieure puisqu'elle s'est alors positionnée en tant qu'acteur de la réalisation de ces OMD : « [l']Union européenne est fermement déterminée à atteindre les buts fixés par les objectifs du millénaire pour le développement. La plupart des OMD, et notamment ceux qui concernent la santé, l'éducation, l'eau et la nutrition, ont trait au bien-être et au développement positif des enfants et des adolescents<sup>596</sup> ». Les OMD ne sont plus seulement considérés au sein de l'UE comme un élément du corpus international relatif aux droits de l'enfant, ils sont appréhendés pour ce qu'ils sont à savoir des objectifs que l'UE s'efforcera d'atteindre.

**366.** Outre ces documents spéciaux relatifs aux droits de l'enfant, l'UE fixe des objectifs pour ces droits dans le cadre du *Plan d'action de faveur des droits de l'homme et de la démocratie*

---

monde digne des enfants" adoptés par l'AGNU en 2002, ainsi que d'autres instruments et normes relatifs aux droits de l'enfant ».

« (...) notamment les obligations contenues dans la Convention relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs, la déclaration et le plan d'action de l'AGNU intitulés "*Un monde digne des enfants*", la Déclaration et les objectifs de développement du Millénaire (...) » (Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, *op. cit.*, respectivement partie II) et III, B).

<sup>592</sup> Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, *op. cit.*, para. 2.

<sup>593</sup> Souligné par nous.

<sup>594</sup> Orientations de l'UE sur la promotion et la protection des droits de l'enfant de 2007, *op. cit.*, para. 3.

<sup>595</sup> *Vers une Stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, *op. cit.*, point I. 1.

<sup>596</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, partie 2, para. 5.

(2015-2019)<sup>597</sup>. Ce Plan d'action comporte plusieurs objectifs relatifs aux droits de l'enfant s'inscrivant dans le programme de développement pour l'après-2015 : l'objectif n°14 de ce Plan porte sur l'autonomisation et la participation des femmes et des filles et l'objectif n°15 concerne la promotion, la protection et le respect des droits de l'enfant. Ces objectifs ne sont pas assortis d'un délai de réalisation, ils relèvent d'une « activité permanente ». Avant ce Plan d'action quinquennal, le précédent Plan d'action pour la période 2010-2015<sup>598</sup> prévoyait dans l'objectif n°15 relatif à la promotion des droits de l'homme dans la dimension extérieure de l'emploi et de la politique sociale l'encouragement de la ratification des conventions fondamentales de l'OIT dont celles relatives aux enfants<sup>599</sup>. De même, il prévoyait à l'objectif n°19 la promotion et la protection des droits de l'enfant. Toutefois, cet objectif portait sur des points très spécifiques<sup>600</sup> qui étaient assortis de délais d'exécution tels que « mener une campagne ciblée (...) en accordant une attention particulière à la violence à l'égard des enfants » à exécuter en 2013. La nouvelle version du Plan d'action est plus adaptée que la précédente en ce sens que d'une part, elle pose des objectifs plus généraux ne se limitant pas à l'organisation de campagne ou de manifestation ponctuelle et, d'autre part le calendrier fixé indique qu'il s'agit d'une activité permanente. Les OMD relatifs aux enfants ont donc bien trouvé un écho dans le droit de l'UE, cet écho étant systématique à partir de l'adoption du Traité de Lisbonne, puisque comme nous l'avons dit, le premier document de l'UE à s'intégrer dans la mise en œuvre des OMD est la Communication de la Commission de 2008 (le Traité de Lisbonne ayant été adopté en 2007). Par ailleurs, il faut également constater que les dix-sept ODD trouvent aussi désormais leur place dans le droit de l'UE puisqu'elle s'intègre dans la réalisation du Programme pour l'après-2015 s'agissant des actions en faveur des droits de l'enfant qu'elle adopte.

**367.** Toutefois, intégrer les OMD au sein de la PAD ne poursuit pas un but uniquement altruiste, cette intégration est également utile à l'Union européenne.

---

<sup>597</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur le plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019), 10897/15, Bruxelles, 20 juillet 2015.

<sup>598</sup> Conseil de l'Union européenne, Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE, 11855/12, Bruxelles, 25 juin 2012.

<sup>599</sup> Cf. *supra* les conventions n°138 et n°182 de l'OIT respectivement relatives à l'âge minimum d'accès à l'emploi et à l'éradication des pires formes de travail des enfants.

<sup>600</sup> Les objectifs spécifiques visés à l'objectif 19 sont : « a) Mener une campagne ciblée sur les droits de l'enfant en accordant une attention particulière à la violence à l'égard des enfants.

b) Redoubler les efforts visant à appliquer la stratégie de mise en œuvre révisée des orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, et notamment continuer à appuyer les travaux du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour les enfants et les conflits armés et de l'UNICEF.

c) Veiller à ce que l'UE apporte une contribution à la conférence mondiale contre le travail des enfants.

d) Encourager l'élaboration de listes actualisées des travaux dangereux ».



## **B- L'enjeu de l'acquisition du statut d'acteur du développement pour l'Union européenne**

**368.** L'Union européenne poursuit plusieurs objectifs en ayant choisi de devenir un acteur de la réalisation des OMD sur la scène internationale. La croissance économique des pays en voie de développement est bien sûr le premier but recherché par l'UE puisque la PAD elle-même poursuit ce but. Mais il y a un autre enjeu à l'acquisition par l'UE de ce statut d'acteur de la réalisation des OMD, l'aide publique au développement n'est pas seulement dans l'intérêt des pays en voie de développement, cette aide sert aussi les intérêts de l'Union européenne. Il faut adopter une conception réaliste de l'action européenne pour le développement puisqu'elle lui permet de défendre ses intérêts commerciaux (1) d'une part et d'autre part et surtout, cette aide lui permet de servir ses intérêts politiques (2) au détriment de l'objectif de protection particulière des droits de l'enfant visé à l'article 3 §5 du TUE.

### ***1) La coopération au développement au service des intérêts économiques de l'Union européenne***

**369.** La PAD ne sert pas seulement les droits de l'enfant ou les autres objectifs que l'UE s'est astreinte à atteindre qu'ils soient issus des OMD ou du TFUE. Nous pourrions même dire que l'action en faveur des droits de l'enfant n'est qu'un effet secondaire de la coopération au développement menée par l'Union. Sans pour autant tomber dans le cynisme, il ne faut pas occulter le fait que l'aide publique au développement exercée dans le cadre de la PAD est commercialement profitable à l'UE. Insistons encore sur le fait qu'à l'origine l'article 177 du TCE prévoyait sans ambages que l'objectif immédiat de la PAD était « l'insertion harmonieuse et progressive des pays en voie de développement dans l'économie mondiale ». Aujourd'hui, l'article 21 §2 du TUE dispose que l'UE mène ses politiques extérieures afin « d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ». Il faut réitérer l'évidence selon laquelle la PAD a un intérêt commercial indéniable pour l'UE puisqu'il faut relever « un problème de cohérence de la politique de développement de l'UE<sup>601</sup> ». En effet, il faut revenir ici sur les accords préférentiels puisque ce sont ces accords qui vont servir l'intérêt de l'Union. Nous les avons traités dans le titre précédent en raison du fait qu'ils s'inscrivent dans le cadre des accords commerciaux conclus sous les auspices de l'OMC, ils relèvent donc de la PCC. Toutefois, ils

---

<sup>601</sup> Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, op. cit., p. 158.

participent également de la PAD en ce sens qu'ils ont vocation à aider au développement les États cocontractants. Ainsi malgré leur caractère intrinsèquement commercial, ils servent la coopération au développement. Nous avons eu l'occasion de dire que la violation des droits de l'enfant en tant qu'élément de la conditionnalité politique de ces accords n'est jamais sanctionnée puisque les considérations commerciales l'emportent sur les objectifs politiques que sont censés aussi servir ces accords. L'une des causes de cela peut se trouver dans le « fait que la politique commerciale soit une compétence exclusive de l'UE, tandis que la politique de développement n'est qu'une compétence complémentaire [ce qui] a contribué à la domination des considérations commerciales<sup>602</sup> ».

**370.** Les conséquences commerciales positives de la PAD ont été mises en évidence par Corinne Balleix dans son ouvrage *L'aide européenne au développement*. Selon cet auteur, les accords préférentiels aussi appelés accords de partenariat économique sont conclus dans l'intérêt commercial de l'UE en raison de l'inégalité entre les deux parties, l'UE se trouve en position de force tandis que les États en développement sont en position de faiblesse, les négociations sont dès lors désavantageuses pour ces derniers. Par ailleurs, outre le déséquilibre de l'accord lui-même, la dépendance commerciale entre les parties est asymétrique. Les États qui bénéficient des accords préférentiels « tiennent une place négligeable dans le commerce extérieur de l'Union de l'ordre de 3%<sup>603</sup> » alors que l'UE a une place très importante dans leur commerce extérieur. De même, ces accords permettent à l'UE de s'approvisionner en matière première, toutefois, les importations de produits agricoles en provenance des États en développement réduisent leur indépendance alimentaire voire leur suffisance alimentaire. Par ailleurs, les exigences toujours plus grandes de l'UE relatives aux importations ont deux conséquences : d'une part, cela augmente les contraintes liées aux exportations des pays en développement à destination de l'Union, ce qui constitue une forme d'entrave au commerce international. Mais d'autre part, cette forme de restriction aux échanges augmente le niveau de sécurité des produits. Nous pensons ici à l'importation de produits destinés aux enfants dont la réglementation est stricte et ne cesse d'être de plus en plus exigeante<sup>604</sup>. Finalement, seuls les pays en développement les plus puissants profiteront des accords avec l'UE, les États les plus

---

<sup>602</sup> *Ibidem*.

<sup>603</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>604</sup> Pour un exemple de réglementation contraignante : le règlement REACH relatif aux importations de produits entretenant un lien avec un produit chimique (il va de l'importation de vêtement aux produits agroalimentaire en passant par la construction d'automobiles) : Règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) et instituant une agence européenne des produits chimiques.

pauvres et les moins développés, autant dire ceux qui en ont le plus besoin, ne profitent pas de l'aide au développement telle qu'organisée par les accords préférentiels.

**371.** L'UE ne recherche pas seulement son intérêt économique, l'aide au développement lui sert également à servir ses ambitions politiques sur la scène internationale.

## ***2) La coopération au développement au service des intérêts politiques de l'Union européenne***

**372.** La PAD permet à l'UE d'exister sur la scène internationale comme le premier pourvoyeur d'aide au monde, ce statut lui assure une visibilité autre que commerciale au niveau mondial. L'Union est un acteur économique incontournable, son atout est « avant tout son économie<sup>605</sup> » avec la plus grande contribution au PIB mondial (22,6%). En tant que première puissance commerciale au monde, sa crédibilité commerciale n'est pas à démontrer, toutefois elle a un véritable déficit de légitimité en matière politique. La PAD participe de cette campagne visant à lui donner au niveau international une légitimité politique et un statut d'acteur global. En effet, même si la mise en œuvre de la PAD use d'instrument économique, l'aide au développement est considérée au niveau mondial comme une action globale faisant aussi œuvre de finalité politique.

**373.** La PAD lui permet de se positionner en tant qu'acteur du développement, le fait d'avoir pris part à la réalisation des OMD et surtout d'avoir occupé une place importante dans la détermination du Programme pour l'après-2015 et la définition des ODD lui permet d'être plus présente dans les enceintes internationales. La coopération au développement est donc un enjeu pour l'UE dans sa quête du statut d'acteur global. Remarquons que le *Nouveau Consensus européen pour le développement* qui couvre bien plus de domaines que le premier *Consensus européen* s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'adéquation recherchée par l'UE entre ses objectifs propres et ceux de la Communauté internationale puisqu'il est la suite directe du Programme de développement durable à l'horizon 2030 qui porte les ODD<sup>606</sup>. La Commission européenne n'hésite pas à affirmer que : « L'Europe est un chef de file pour ce qui est du

---

<sup>605</sup> Pascale Joannin, « L'Europe en 2025 : géant économique, nain politique ? », *Géoéconomie* 2009/3 (n°50), p. 79-85.

<sup>606</sup> Commission européenne, *Le nouveau consensus européen pour le développement - L'UE et les États membres signent une stratégie commune pour éradiquer la pauvreté*, op. cit.

développement durable et de la mise en œuvre du programme de développement durable à l'horizon 2030, par l'intermédiaire de ses politiques extérieures (...) <sup>607</sup> ».

Ainsi, le développement recouvrant une multitude de domaines, y prendre part est donc indispensable à l'Union pour la réalisation de son dessein. En effet, l'UE connaît quelques difficultés à mener une action politique marquée étant donné que la PESC reste dans le giron de l'intergouvernementalité et que de ce fait, les intérêts étatiques des membres se retrouvent parfois en contradiction ou en inadéquation avec ceux de l'UE notamment ceux prévus à l'article 3 §5 du TUE, c'est pourquoi à défaut d'acquiescer un statut d'acteur politique par le biais de la PESC, l'UE tente de le faire par le biais de la PAD. Ainsi, nous constatons que toutes les démarches de l'Union tendant à inscrire son action dans un contexte international plus général participent de ce changement de paradigme visant à contourner les problèmes institutionnels de la PESC pour préférer l'action commune de la PAD.

**374.** En se servant ainsi de sa politique de coopération au développement, en plus d'avoir une visibilité et une crédibilité internationales en matière d'aide au développement, l'UE va également avoir un impact sur la politique des bénéficiaires puisqu'elle va exporter son modèle. L'Union promeut l'idée ayant présidé à sa création selon laquelle « une union sans cesse plus étroite entre les peuples <sup>608</sup> » permet d'aboutir à la prospérité économique mais aussi à l'augmentation du niveau de vie. Indiquons ici qu'à l'origine la coopération au développement avait aussi pour but de prévenir l'adoption du modèle communiste par les pays nouvellement indépendants. Il s'agissait de « limiter, en période de guerre froide, l'attrait de ces pays pour le modèle soviétique <sup>609</sup> » plus imperméables aux influences économique et politique extérieures. Le *Consensus européen pour le développement* de 2005 indiquait clairement que l'UE « aidera les pays en développement dans le domaine du commerce et de l'intégration régionale <sup>610</sup> ». Le *Nouveau Consensus européen* prévoit lui aussi « de promouvoir le commerce et l'intégration régionale comme la clef pour atteindre la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement <sup>611</sup> ». Ainsi, la PAD est également un vecteur de transposition du modèle d'intégration européen à l'extérieur et ce rôle de soutien de l'Union en faveur de la construction d'une intégration régionale lui est utile pour maintenir son influence.

---

<sup>607</sup> *Ibidem.*

<sup>608</sup> Préambule du Traité de Rome.

<sup>609</sup> Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, op. cit., p. 18.

<sup>610</sup> *Consensus européen pour le développement*, 2006, op. cit., para. 72.

<sup>611</sup> *Nouveau Consensus européen pour le développement*, op. cit., para. 52 : « *The EU will continue to promote trade and regional integration as key drivers of growth and poverty reduction in developing countries.* »

A titre d'exemple, le système régional africain incarné par l'Union africaine est typiquement la reprise du modèle européen mêlant union économique et coopération politique, c'est également la région du monde qui bénéficie le plus des aides publiques au développement, tout en étant la région du monde sur laquelle l'UE a la plus grande influence. Le Général de Gaulle écrivait dans ses Mémoires que « pour éviter qu'une influence étrangère ne se substitue à celle de la France, pour que les peuples africains parlent notre langue et partagent notre culture, nous devons les aider<sup>612</sup> ». L'aide publique au développement est utilisée comme un outil au service de l'expansion de l'influence naissante de l'UE en matière politique lui permettant d'accroître sa « puissance relative<sup>613</sup> » sur les pays bénéficiaires.

**375.** Toutefois, la PAD reste insuffisante à elle-seule à assurer un statut d'acteur politique à l'UE et à assoir son influence politique sur la scène internationale, elle demeure, selon la formule consacrée, un géant économique mais un nain politique. Même si l'action politique menée dans le cadre de la PAD existe bel et bien, elle reste limitée aux champs couverts par la notion de développement, c'est pourquoi la PAD ne peut être qu'un moyen complémentaire et non un moyen unique de l'influence politique européenne, ce même si la PAD et la PESC partagent un instrument dans leur mise en œuvre. La confusion des instruments tend alors, d'une part, à servir la cohérence de l'action extérieure de l'Union et d'autre part, à entraîner une confusion et une difficulté quant à la compréhension des actions de l'UE : en d'autres termes il est parfois difficile de déterminer au titre de quelle politique l'UE s'exprime vu les différentes caractéristiques de la PAD qui sert à défendre les différents intérêts de l'UE tout comme la PESC. Dès lors, il apparaît que dans le cadre de la PAD, l'Union recherche à satisfaire son intérêt et non pas la réalisation de son objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant.

---

<sup>612</sup> Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Tome 1, Paris, Plon, 1970, 1163 p.

<sup>613</sup> Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino, *L'aide publique au développement*, Coll. Repères, Paris, La Découverte, 2007, p. 37.

## **SECTION 2 - LA REALISATION DIFFICILE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT PAR LES INSTRUMENTS DE MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

**376.** Nous allons adopter une approche classique fondée sur une distinction entre les instruments structurels d'une part, c'est-à-dire des instruments qui concernent des organes et institutions. Ils nous permettront d'appréhender les différentes enceintes consacrées à l'aide publique au développement dans lesquelles l'UE est présente (paragraphe 1). D'autre part, nous traiterons des instruments opérationnels qui seront entendus comme les instruments non-institutionnels c'est-à-dire comme les moyens et les outils qui relèvent des mécanismes juridiques de mise en œuvre de la protection des droits de l'enfant dans la PAD (paragraphe 2). Le terme opérationnel peut semer un trouble et soulever de nombreuses critiques, toutefois il nous a semblé qu'il reflétait au mieux la catégorie d'instruments qui s'opposait aux instruments structurels. Ces deux types d'instruments participent de la « mise en œuvre », l'emploi des termes « structurel » et « opérationnel » renvoie alors à la mise en œuvre de la protection des droits de l'enfant relevant soit d'une institution soit de mécanismes juridiques.

### **Paragraphe 1 - Les instruments structurels d'aide au développement**

**377.** L'étude des instruments structurels est nécessaire puisqu'elle permettra de mettre en évidence l'intégration de l'UE dans des enceintes internationales plus vastes (A) en plus de mettre en évidence le fait que les droits de l'enfant ne sont appréhendés par les organes pertinents de l'UE que comme un élément constitutif du développement auquel une importance secondaire est accordée (B).

#### **A- La place variable des droits de l'enfant au sein des différentes enceintes internationales pertinentes**

**378.** L'enceinte internationale de référence en matière d'aide au développement est bien sûr l'OCDE et plus particulièrement le Comité d'aide au développement (CAD) (1) puisque c'est lui qui gère l'aide publique au développement<sup>614</sup> au niveau mondial. Une autre structure

---

<sup>614</sup> La CAD a défini l'aide publique au développement « comme l'ensemble des ressources qui sont fournies aux pays en développement par les organismes publics, et qui sont dispensées dans le but essentiel de favoriser le

internationale doit être citée même si le développement n'est pas son objet principal : l'ONU (2)<sup>615</sup> puisqu'elle consacre deux organismes à la question du développement mondial, organismes qui ne partagent pas la même approche quant à l'importance du levier constitué par les enfants. Enfin, il faudra traiter de la Banque mondiale qui joue un rôle incontournable dans le développement international (3).

### ***1) L'accessoirisation des droits de l'enfant dans l'enceinte internationale dédiée à la coopération et au développement économique, l'OCDE***

**379.** Sur les trente-quatre pays membres que compte l'OCDE<sup>616</sup>, il faut remarquer que tous les États de l'UE n'y figurent pas. De même l'UE n'en est pas membre toutefois elle y occupe une place grâce au protocole additionnel n°1 à la Convention relative à l'OCDE du 14 décembre 1960. Ce protocole prévoit que la « représentation dans l'Organisation de Coopération et de Développement Économique, des Communautés Européennes instituées par les Traités de Paris et de Rome (...). Les Commissions de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (...) participeront aux travaux de cette Organisation ». Même si ce protocole porte sur les CE, « [l']Union se substitue et succède à la Communauté européenne<sup>617</sup> », la participation de l'UE à l'OCDE ne pose donc pas de difficultés. L'objectif de l'OCDE consiste aux termes de l'article premier de sa convention à promouvoir les politiques visant à :

---

développement économique et d'améliorer le niveau de vie des pays en développement. Pour être comptabilisées dans l'aide, ces ressources doivent également revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité d'au moins 25 p. 100. L'aide publique comprend donc les dons, mais également les prêts dont l'élément don est supérieur à 25 p. 100 de la valeur totale. L'intégralité de la valeur du prêt est alors comptabilisée dans l'A.P.D. » (Lisa Chauvet, Marin Ferry, « Développement économique et social - Aide publique au développement », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 10 mars 2016. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/developpement-economique-et-social-aide-publique-au-developpement/>).

<sup>615</sup> Au niveau étatique, une autre enceinte informelle existe, il s'agit des forums internationaux de discussion que constituent les G8 et G20. Les plus importants pourvoyeurs d'aide publique au développement y sont réunis. Toutefois, ces enceintes informelles ne peuvent être traitées ici puisque ces forums sont un espace réservé aux États en ce sens qu'y sont présents les États les plus puissants pour des raisons historiques ou économiques. Dans le cadre de cette structure, l'Union européenne n'est pas représentée de manière autonome, les États présents même s'ils sont membres de l'Union cherchent à préserver et à accroître leurs intérêts. Ces forums sont donc jalousement gardés par les États admis, ainsi ne nous pouvons pas y voir un espace d'expression de l'Union européenne.

<sup>616</sup> Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.

<sup>617</sup> Article premier du TUE.

« a) à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ; b) à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ; c) à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales. »

**380.** Nous constatons donc que la mission de l'OCDE a bien une visée commerciale avant toute autre puisque la notion de développement lorsqu'elle est utilisée est toujours de nature économique. Pour parvenir à un développement économique pérenne, l'OCDE est consciente qu'il faut arriver concomitamment à un certain niveau de développement global (c'est-à-dire économique et humain). Elle a donc développé plusieurs axes d'action qu'elle encourage comme les domaines assurance et retraite, concurrence, échanges, économie, emploi, internet, investissement, etc. Parmi ces domaines, deux nous intéressent particulièrement : le développement entendu au sens de développement humain (pour reprendre le terme de la CNUCED) d'une part, et l'éducation, d'autre part.

**381.** La Direction de l'éducation et des compétences de l'OCDE a émis une politique relative à la petite enfance et aux établissements scolaires qui se décline en huit programmes différents dont quatre concernent les enfants. Il s'agit du Programme international pour le suivi des acquis des élèves<sup>618</sup> (PISA), le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement<sup>619</sup> (CERI), Conseil et mise en œuvre des politiques éducatives<sup>620</sup> (PAI) et le Centre pour les environnements pédagogiques efficaces<sup>621</sup> (CELE). Il faut noter que l'éducation en tant qu'axe est distincte de l'axe « développement » dans le cadre de la sectorisation opérée par l'OCDE, ce qui, d'une part est critiquable puisque cela revient à nier l'existence d'un lien entre le niveau d'instruction et le développement entendu au sens général. Mais qui, d'autre part, se justifie car consacrer un axe à l'éducation permet d'autonomiser le droit à l'éducation des enfants par rapport aux autres droits mais aussi de marquer le lien de causalité entre un bon niveau d'instruction et l'accroissement du développement économique. Ainsi, l'OCDE met sur un même pied le développement humain et l'éducation, tous deux devant aboutir à favoriser le

---

<sup>618</sup> Voir : <http://www.oecd.org/pisa/> (consulté le 23 mars 2017)

<sup>619</sup> Voir : <http://www.oecd.org/fr/sites/educeri/> (consulté le 23 mars 2017)

<sup>620</sup> Voir : <http://www.oecd.org/edu/policyadvice.htm> (consulté le 23 mars 2017)

<sup>621</sup> Voir : <http://www.oecd.org/fr/edu/innovation-education/centrepourdesenvironnementspedagogiquesefficacescele/> (consulté le 23 mars 2017).



développement économique. Toutefois, même si l'Organisation développe un axe autonome pour l'éducation, il est possible de considérer que la distinction formelle est quelque peu artificielle puisque l'éducation peut être incluse dans l'axe « développement » au moyen des droits de l'homme, ceux-ci figurant comme instrument de cet axe.

**382.** L'axe « développement » est le plus développé et abouti des domaines d'action de l'OCDE puisque ses ramifications sont très vastes voire illimitées. C'est dans le cadre de cet axe que l'aide publique au développement est accordée aux États en voie de développement. L'organe chargé de la gérer est le CAD. Il faut ici indiquer que même si la CAD est l'enceinte consacrée « à l'accroissement de l'efficacité de l'aide<sup>622</sup> », pour autant il n'en a pas le monopole, ainsi tous les États pourvoyeurs d'aide publique au développement ne sont pas membres du CAD. Toutefois, ce dernier représente tout de même « plus de 90% du montant total de l'aide publique au développement mondial<sup>623</sup> » et parmi ses membres<sup>624</sup> figure l'Union européenne<sup>625</sup>. Dans cet axe, une place est aménagée aux droits de l'homme en tant que « volet essentiel de la coopération pour le développement<sup>626</sup> ». Les droits de l'homme parmi lesquels figurent les droits de l'enfant sont appréhendés comme un facteur « primordial dans le déclenchement du progrès social<sup>627</sup> ». Le CAD légitime l'intégration de considérations relatives aux droits de l'homme dans l'axe « développement » en raison du consensus international qui existerait : « [l]es droits de l'homme forment un cadre normatif unique accepté et partagé au niveau international qui incarne des valeurs morales et politiques communes aux pays du monde entier<sup>628</sup> ». Néanmoins, force est de constater que cette position ne se vérifie ni en pratique ni en droit, puisqu'aucunes conventions internationales des droits de l'homme n'est ratifiée par l'ensemble des États du monde, sauf une exception : la Convention internationale des droits de l'enfant<sup>629</sup>. Ainsi, la conception du CAD relative aux droits de l'homme est à nuancer

---

<sup>622</sup> Le Comité d'aide au développement de l'OCDE, Publications de l'OCDE, 2007.

<sup>623</sup> *Ibidem*.

<sup>624</sup> Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Royaume Uni, Suède, Suisse, Union européenne et Pays-Bas (voir : <http://www.oecd.org/fr/cad/lesmembresducad.htm#members> – consulté le 23 mars 2017)

<sup>625</sup> Accéder à la page OCDE de l'Union européenne : <http://www.oecd.org/fr/cad/unioneuropeenne.htm> (consulté le 23 mars 2017).

<sup>626</sup> CAD, *Document d'orientation sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement*, DCD/DAC(2007)15/FINAL, 23 février 2007 (déclassifié), p. 5.

<sup>627</sup> *Ibidem*.

<sup>628</sup> CAD, *Document d'orientation sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>629</sup> Rappelons que tous les États du monde sont parties à la Convention internationale des droits de l'enfant excepté les États-Unis.

puisque'elle est soit erronée soit mensongère. Pour dégager l'idée selon laquelle il existerait un consensus international en matière de droits de l'homme, le CAD se fonde sur le taux de ratification de sept traités qu'il considère comme « fondamentaux » : les deux Pactes internationaux de 1966, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et enfin la Convention internationale des droits de l'enfant. Notons que l'avant dernière convention regarde aussi dans une certaine mesure les enfants puisqu'ils sont compris dans les « membres de [la] famille » des travailleurs migrants.

**383.** Dans l'approche du développement retenue par l'OCDE (approche économique), les droits de l'enfant, tels qu'ils ressortent de l'axe « éducation » et « développement » par la prise en compte de conventions regardant directement ou indirectement les droits de l'enfant, sont secondaires et ne constituent pas en eux-mêmes un objectif de l'OCDE. Par ailleurs, ils ne sont pas essentiels à eux-seuls pour atteindre le développement économique, puisque c'est l'ensemble des axes conjugués qui y aboutiront. Cette approche n'est pas celle retenue par l'ONU qui considère les droits de l'enfant comme un objectif autonome.

## ***2) Les différentes approches de l'importance de l'action relative aux enfants au sein de l'enclume internationale de maintien de la paix, l'ONU***

**384.** L'ONU, comme chacun sait, est l'organisation internationale de maintien de la paix, pour autant son intervention ne se limite pas au maintien de la paix au sens strict puisqu'elle investit tous les domaines pouvant avoir un impact et donc favoriser la paix mondiale. Aussi difficile cela soit-il elle a défini le développement comme « un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent<sup>630</sup> ». Selon l'Assemblée générale, le développement ne peut être que global et couvrir l'ensemble des domaines qui aboutissent à améliorer la vie et les conditions de vie des populations.

---

<sup>630</sup> Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/41/128, New-York, 4 décembre 1986.

**385.** L'article 1<sup>er</sup> §3 de la Charte des Nations Unies lui fixe comme buts la réalisation de la coopération internationale par la résolution « [d]es problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». Cela explique la place considérable voire primordiale que l'ONU accorde aux différents types de droits de l'homme. Le développement est aussi évoqué sans être mentionné au chapitre IX de la Charte des Nations Unies qui dispose à son article 55 qu'elles favorisent :

« a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;

c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

**386.** L'organe des Nations Unies qui s'occupe à titre principal de cette question est le Conseil économique et social (ECOSEC) puisqu'il est chargé de « la mise en œuvre des objectifs de développement adoptés au niveau international<sup>631</sup> ». L'ECOSEC a un mandat général relatif aux différentes questions de nature économique et sociale, ainsi même s'il est amené à connaître du développement, ce n'est pas sa mission exclusive, c'est pourquoi pour traiter de cette question, l'ONU a élaboré plusieurs instruments qui y sont consacrés : la CNUCED d'une part (a) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) d'autre part (b). Cependant, il faudra constater que l'un de ces instruments n'adopte pas la même approche que celle retenue par l'Assemblée générale qui entend le développement de manière globale.

*a) La critique de l'approche des OMD par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : une approche globale du développement*

**387.** La CNUCED, de par son objet, apparaît comme l'antichambre de l'OCDE. Elle était à l'origine un forum intergouvernemental d'échange et de négociation, puis elle est devenue une

---

<sup>631</sup> Site des Nations Unies portant sur la présentation de ses organes principaux : <http://www.un.org/fr/sections/about-un/main-organs/index.html> (consulté le 23 mars 2017).

enceinte d'adoption d'instruments internationaux relatifs au développement, c'est sous son égide que le SPG a été élaboré en 1968. De même, le Groupe des pays les moins avancés (PMA) y a été créé faisant de la CNUCED aujourd'hui encore le principal organe de l'ONU à examiner les problèmes de ces pays relatifs au développement économique et au développement humain. Il convient de préciser qu'étant donné que la notion de développement couvre plusieurs aspects, le terme de « développement » sera considéré comme relevant du développement humain. Lorsqu'il s'agira de traiter du développement économique, cela sera précisé.

**388.** La CNUCED a contribué depuis sa création à l'augmentation du niveau de développement et de la croissance économique au niveau mondial. Toutefois, elle n'accorde aucun intérêt aux droits de l'enfant de manière spontanée, une prise en considération existe uniquement dans le cadre des OMD précédemment cités. Étant entendu que la CNUCED s'intéresse presque quasi-exclusivement aux PMA, la réalisation des OMD est appréciée uniquement pour ces pays. Pour l'OMD relatif à l'enseignement primaire pour tous, la CNUCED présente les chiffres relatifs à ces pays dans lesquels le taux de scolarisation a augmenté de 25 points<sup>632</sup>. Néanmoins, et c'est le paradoxe de son activité, elle reconnaît qu'« alors que les PMA pris dans leur ensemble ont atteint un taux de croissance économique largement conforme à l'objectif de 7%<sup>633</sup> (...), on s'attend à ce que la majorité d'entre eux ne parviennent pas à réaliser la plupart des OMD<sup>634</sup> », cela alors même que la CNUCED reconnaît l'interdépendance du développement humain et du développement économique, puisque ce dernier est indispensable au premier<sup>635</sup>.

**389.** Elle détermine quatre OMD dont la réalisation suffirait à sortir les PMA du cercle vicieux du sous-développement dans lequel ils sont enfermés : la pauvreté, la nutrition, la santé et l'éducation (*cf.* les schémas *infra*). Voici, selon elle, les leviers principaux et essentiels pour sortir du sous-développement. La CNUCED, bien qu'institution des Nations Unies, est relativement critique par rapport aux OMD qui sont selon elle inaptes à atteindre un niveau de développement satisfaisant puisqu'ils fixent des « cibles fondées sur des indicateurs de résultat faciles à mesurer » sans s'intéresser « aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces cibles ». Le problème majeur est que les OMD ont été appréhendés de manière individuelle, donc « l'approche retenue a favorisé la dépendance à l'égard de certains programmes qui étaient

---

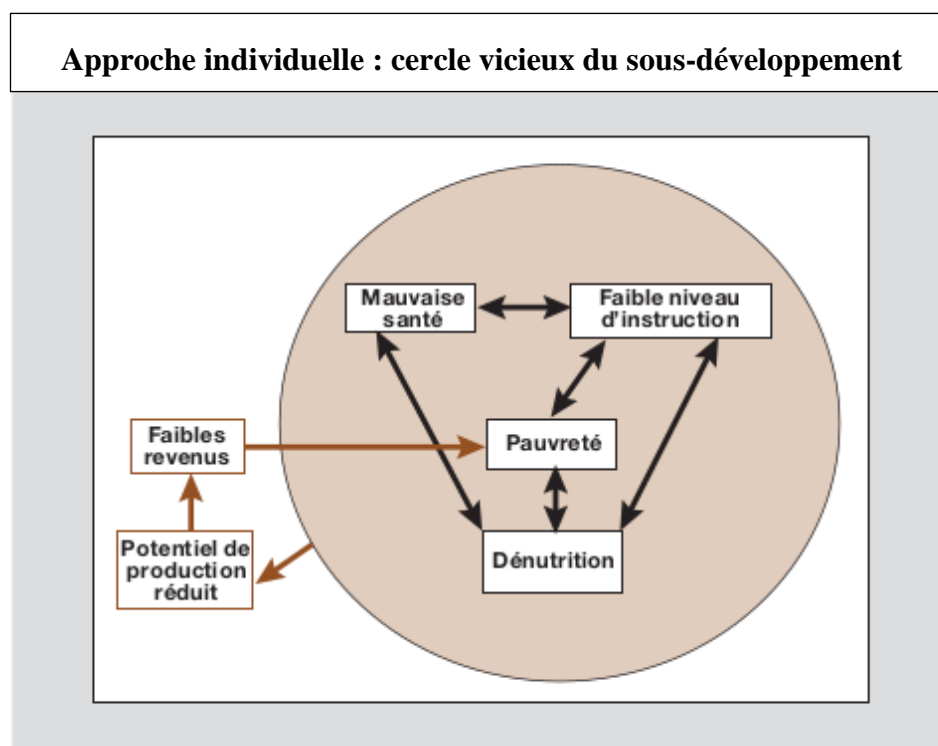
<sup>632</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, *op. cit.*, p. IV.

<sup>633</sup> Objectifs de développement économique établis par les programmes de Bruxelles et d'Istanbul.

<sup>634</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, *op. cit.*, p. 22.

<sup>635</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, *op. cit.*, p. 52.

spécialement conçus pour améliorer les indicateurs cibles et qui étaient le plus souvent financés par l'APD [Aide publique au développement]<sup>636</sup> ». Or, selon la CNUCED et nous partageons cet avis, il faut adopter une approche davantage globale et circulaire afin de transformer ce cercle vicieux du sous-développement en cercle vertueux. L'approche des OMD entraîne une spécialisation de chaque cible, de chaque objectif alors même qu'ils sont interdépendants, sans une approche globale la réalisation des OMD sera moins efficace. L'autre critique formulée par la CNUCED relève du fait que les OMD concernent seulement le développement humain, or ce développement ne peut être atteint sans le facteur économique, ainsi « c'est en partie parce que le programme des OMD a fait presque abstraction du développement économique que la majorité des PMA ont échoué dans la plupart des objectifs<sup>637</sup> ».

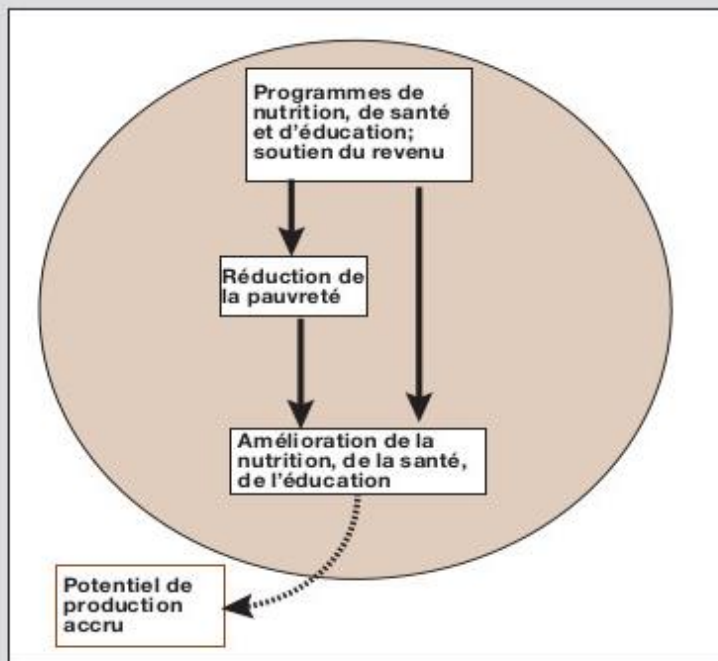


Source: Secrétariat de la CNUCED.

<sup>636</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, *op. cit.*, p. 55. L'ADP est l'aide publique au développement.

<sup>637</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, *op. cit.*, p. 56.

## Approche globale : cercle vertueux du développement



Source: Secrétariat de la CNUCED.

**390.** Pour toutes ces raisons, les ODD seront mieux à même de produire des effets globaux de développement qui seront durables et dont la réalisation pourra à terme s'émanciper de l'aide internationale<sup>638</sup>. La CNUCED entend la croissance et le progrès économique comme condition indispensable et *sine qua non* du développement<sup>639</sup>, puisqu'ils sont les seuls facteurs pouvant permettre un développement global durable. C'est précisément l'élargissement des objectifs prévus par les ODD qui leur permettront d'être atteints, alors même que les cibles sont plus ambitieuses que les OMD. Par exemple, là où les OMD voulaient réduire de deux-tiers la mortalité infantile, les ODD fixent l'élimination de tous les décès évitables des enfants. Cette

<sup>638</sup> « Dans le contexte des ODD, la transformation économique est d'une importance cruciale non seulement parce qu'elle augmente les chances des pays d'atteindre lesdits objectifs mais aussi parce qu'elle contribuera à pérenniser le développement humain au-delà de 2030. », Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, op. cit. p. 58.

<sup>639</sup> « Sans bases économiques solides sur lesquelles s'appuyer, les progrès risquent de faire long feu: sans moyens de subsistance durables, la pauvreté reprendra le dessus, entraînant une détérioration de la situation alimentaire et sanitaire; et sans une source de financement public régulière, les services de santé et d'éducation se dégraderont dès que l'aide extérieure commencera à diminuer. », *ibidem*.

approche pragmatique de la CNUCED qui par son objet même porte sur des questions relevant à la fois du commerce et du développement, n'est pas partagée par le Programme des Nations Unies pour le développement.

*b) Le Groupe des Nations Unies pour le développement : une approche divergente*

**391.** Le Groupe des Nations Unies pour le Développement (GNUM) est l'agence des Nations Unies relative au développement, toutefois, la notion de développement traitée par lui s'avère être différente de celle adoptée par l'autre organisme de l'ONU. Cela peut être constaté lorsqu'on regarde plus attentivement le moyen d'action du GNUM : le Programme des Nations Unies pour le développement. Le PNUD est certes, au sens strict, un programme mais c'est également un organisme multilatéral du développement<sup>640</sup>. En effet, le PNUD touche principalement à trois questions : développement durable, gouvernance démocratique et « climat et adaptation ». Le PNUD contrairement à la CNUCED ne fait pas de place à l'aspect économique du développement, ce qui en adoptant la conception de cette dernière rendrait inefficace les actions menées sur le développement humain. Toutefois, l'action du PNUD est nouvellement plus globale en ce sens qu'il a pris acte des ODD, eux-mêmes plus globaux que les OMD. Il faut noter que le PNUD semble distinguer le développement durable du développement humain puisqu'il indique que : « [l]e développement durable est complété et renforcé par le concept de développement humain<sup>641</sup> ». Or, le développement durable tel qu'il a été défini au Sommet de Rio s'entend comme devant revêtir trois critères cumulatifs : il doit être économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable<sup>642</sup>. La CNUCED comme l'OCDE envisage le développement économique et le développement humain comme composant du développement durable, tandis que le PNUD semble appréhender le développement humain comme un élément distinct du développement durable. Or le développement ne peut être durable s'il ne comporte pas l'aspect humain. Il faut remarquer une autre différence d'approche entre les deux organismes de l'ONU relatifs au développement puisque le PNUD ne considère pas l'éducation et plus largement le levier constitué par l'action

---

<sup>640</sup> « le PNUD est l'un des principaux organismes multilatéraux de développement contribuant à éradiquer la pauvreté et réduire les inégalités et l'exclusion », rubrique « à propos du PNUD », site du PNUD : [http://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/about\\_us/](http://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/about_us/)

<sup>641</sup> PNUD, *Évoluer avec le monde-plan stratégique du PNUD pour 2014-2017*, Publications des Nations Unies, 2013, p. 4.

<sup>642</sup> Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Sommet Planète Terre, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992.

sur les enfants comme un enjeu majeur du développement. Il en dénombre cinq que sont : « l'élimination de la pauvreté, le développement durable, l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes, le passage des opérations de secours aux actions de développement et la résilience<sup>643</sup> ». Il y a une vraie différence d'approche au sein même de la structure onusienne quant à l'importance accordée à certaine composante du développement. A titre d'exemple dans son *Plan stratégique pour 2014-2017* aucune mention n'est faite concernant les enfants, de même que dans les différents documents relatifs à son action internationale<sup>644</sup>.

**392.** Force est de constater que l'approche adoptée par le PNUD est lacunaire puisque d'une part, à la lecture de ses différents rapports, nous ne pouvons que constater l'absence de clarté dans la présentation de ses stratégies contrairement à la CNUCED, et d'autre part, le choix de l'exclusion des objectifs relatifs aux enfants dans la liste des objectifs majeurs pour atteindre le développement est simplement invraisemblable. La CNUCED a bien mis en évidence le caractère de levier des OMD relatifs aux enfants en tant qu'élément clef du cercle pour le moment vicieux du sous-développement. Ce manque de cohérence entre ces deux organismes sur ce point peut s'expliquer soit par une volonté de l'un et l'autre de se démarquer l'un vis-à-vis de l'autre, cela afin d'éviter des redondances, soit par un manque de dialogue entre eux. Quelle que soit la raison de cette divergence d'approche, cela traduit une incohérence quant à l'approche même du développement durable au sein de l'ONU. Bien évidemment, et cela n'est pas nécessaire à rappeler, nous sommes partisans de l'approche défendue par la CNUCED puisqu'on considère sans que cela ne relève de l'utopisme que les droits de l'enfant, et particulièrement l'éducation des enfants est le levier du changement mondial.

**393.** Traitons maintenant une autre institution internationale relative au développement, la Banque mondiale.

---

<sup>643</sup> *Évoluer avec le monde-plan stratégique du PNUD pour 2014-2017, op. cit.*, p. 8.

<sup>644</sup> *Année d'action mondiale – panorama 2014-2015*, Publication des Nations Unies, juin 2015 ; GNUM, *Mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 – les opportunités au niveau national et local*, Publications des Nations Unies, 2014 ; *Rapport annuel, œuvrer pour un progrès global-2012-2013*, Publication des Nations Unies, juin 2013.



### ***3) L'action de la Banque mondiale dans la mise en œuvre des objectifs du développement : une conception « levier » des objectifs relatifs aux enfants***

**394.** Le Groupe de la Banque mondiale se compose de plusieurs structures différentes. Ce groupe est composé de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement<sup>645</sup> (BIRD), de l'Association internationale de développement<sup>646</sup> (IDA) (au sens strict du terme ce sont ces deux structures qui constituent ensemble la Banque Mondiale) ; la Société financière internationale<sup>647</sup> (IFS), l'Agence multilatérale de garantie des investissements<sup>648</sup> (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Pour une commodité de langage nous utiliserons le terme de Banque mondiale et de Groupe de la Banque mondiale de manière indifférenciée.

**395.** Chacune des structures du Groupe joue un rôle dans le développement sauf le CIRDI qui est limité au règlement des conflits relatifs aux investissements. « Il ne s'agit pas d'une banque au sens habituel du terme mais d'un partenariat sans équivalent voué à réduire la pauvreté et à appuyer le développement<sup>649</sup> ». Elle a deux objectifs : mettre fin à l'extrême pauvreté et promouvoir une prospérité partagée, c'est un acteur du développement. Il ne sera pas fait de distinction entre les actions de chaque structure composant le Groupe puisque c'est

---

<sup>645</sup> Les objectifs de la BIRD prévus à l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts sont les suivants : « [I]a banque a pour objectifs : D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats membres(...); De promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par les fournisseurs privés de capitaux en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives, (...); De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des Etats-membres (...) » (Statuts de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, n° 0.979.2, 22 juillet 1944, Bretton Woods (révisée en 1989)).

<sup>646</sup> L'IDA créée en 1960 est le fond de la Banque mondiale destinée aux pays les plus pauvres. Article 1<sup>er</sup> des Statuts de l'IDA dispose que : « [I]'Association a pour objet d'encourager le développement économique, d'accroître la productivité et, partant, d'élever les niveaux d'existence dans les régions les moins avancées du monde, qui sont couvertes par une affiliation à l'Association, en leur fournissant notamment, afin de faire face à leurs besoins importants en matière de développement, des moyens financiers à des conditions plus souples et d'un poids moins lourd sur la balance des paiements que celles de prêts consentis selon des formules classiques (...) ».

<sup>647</sup> Les objectifs de la Société financière internationale prévus à l'article 1 de ses statuts sont : « La Société a pour objet de stimuler l'expansion économique en encourageant le développement d'entreprises privées de caractère productif dans les États membres, en particulier dans les régions moins développées, en vue de compléter ainsi les opérations de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement » (Statuts de la Société financière internationale, 27 juin 2012 (révisés), Washington D.C).

<sup>648</sup> L'objectif de l'AMGI prévu à l'article 2 de son statut est « [I]'Agence a pour objectif d'encourager les flux d'investissement à des fins productives entre les Etats membres, en particulier vers les Etats membres en développement, complétant ainsi les activités de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, de la Société Financière Internationale et d'autres institutions internationales de financement du développement » (Convention portant création de l'Agence multilatérale de garantie des investissements, n°0.975.1, 11 octobre 1985, Séoul).

<sup>649</sup> Site de la Banque mondiale : <http://www.banquemondiale.org/fr/about/what-we-do> (consulté le 24 mars 2017).

l'action combinée de chacune d'elle qui est prise en compte et évaluée comme étant l'action de la Banque mondiale d'une part et d'autre part, c'est leur action combinée qui permet au Groupe d'avancer vers son objectif et non les actions prises individuellement.

**396.** La Banque mondiale mène plusieurs politiques comme l'OCDE, relatives à l'agriculture, le changement climatique, l'énergie, l'environnement, la gouvernance, etc. Certaines d'entre elles nous intéressent particulièrement, il s'agit des politiques relatives à l'éducation, à « santé, nutrition et population » et à « protection sociale et travail ». Le lien entre l'éducation et les droits de l'enfant n'est pas à démontrer, l'éducation étant un droit de l'enfant reconnu internationalement<sup>650</sup>. Concernant la politique « santé, nutrition et population », elle est primordiale. En effet, nous savons que les enfants sont les premières victimes de la malnutrition et du manque d'accès au soin de santé et que la malnutrition est la première cause de décès des enfants<sup>651</sup>. Le lien avec la santé se fait de lui-même puisque la malnutrition lorsqu'elle n'est pas mortelle entraîne des retards de croissance considérable et par voie de conséquence l'apparition de graves problèmes de santé ainsi qu'une grande vulnérabilité face aux maladies infectieuses. Enfin la politique « protection sociale et travail » concerne également les enfants puisque comme cela a été dit dans le précédent titre relatif à la PCC, ils sont vulnérables face aux différentes sortes d'exploitation économique et particulièrement face au travail forcé.

**397.** Ces politiques trouvent une mise en œuvre dans le cadre de programmes, ainsi s'agissant de l'éducation, la Banque mondiale pilote 136 projets répartis dans 79 pays pour un budget total de plus de 13 milliards de dollars<sup>652</sup>. De même, pour la politique « santé, nutrition et population », 95 programmes sont en cours pour un montant de 9,10 milliards de dollars dans 66 pays, notons que près de la moitié concerne la région africaine<sup>653</sup>. Enfin pour la politique

---

<sup>650</sup> Articles 28 et suiv. de la Convention internationale des droits de l'enfant.

<sup>651</sup> Pour plus d'informations sur la malnutrition et ses impacts sur les enfants, voir le dossier de l'UNICEF : <https://www.unicef.fr/dossier/nutrition> (consulté le 24 mars 2017).

<sup>652</sup> Voir la carte mondiale de la répartition des projets et du budget alloué à l'éducation : <http://maps.worldbank.org/p2e/mcmap/map.html?code=EDU&level=gp&indicatorcode=0553&title=Education&org=ibrd> (consulté le 24 mars 2017).

<sup>653</sup> Voir la carte mondiale de la répartition des projets et du budget alloué à la politique santé, nutrition et population : <http://maps.worldbank.org/p2e/mcmap/map.html?code=HNP&level=gp&indicatorcode=0553&title=Health%2C%20Nutrition%20%26amp%3B%20Population&org=ibrd> (consulté le 24 mars 2017).

« protection sociale et travail », la Banque mondiale conduit 83 projets totalisant 9,88 milliards de dollars sur 61 pays<sup>654</sup>.

**398.** Le Groupe de la Banque mondiale a toujours été un acteur du développement économique<sup>655</sup>, toutefois il s'est détaché de cet objectif statutaire pour devenir un acteur du développement global notamment en s'impliquant dans la réalisation des OMD. L'OMD relatif à l'éducation a une place importante au sein de la Banque mondiale, cet objectif étant selon elle lié à un autre, celui visant à améliorer la santé maternelle puisqu'« [u]ne femme qui bénéficie d'un bon niveau d'instruction va plus facilement se faire suivre pendant sa grossesse, faire vacciner ses enfants et être informée de leurs besoins nutritionnels, et adopter de meilleures pratiques d'hygiène. En conséquence, les nourrissons et les enfants auront des taux de survie plus élevés et seront généralement en meilleure santé et mieux nourris ». Force est de constater que la Banque mondiale contrairement à l'UE a pris conscience de l'importance du droit à l'éducation des enfants, selon elle « [l]'éducation est un puissant vecteur de développement et l'un des meilleurs moyens de réduire la pauvreté, d'élever les niveaux de santé, de promouvoir l'égalité entre les sexes et de faire progresser la paix et la stabilité ». Certes l'Union européenne précise qu'« [i]nvestir aujourd'hui dans les enfants et les jeunes signifie investir dans l'avenir<sup>656</sup> », toutefois, malgré cette belle phrase son action relative aux enfants est limitée puisqu'elle opère souvent une indistinction entre leurs droits et les droits de l'homme, alors même, comme le dit la Banque mondiale, que les droits de l'enfant sont le levier : du développement, du niveau de protection des autres droits de l'homme, de la croissance économique, etc. L'éducation est tellement importante pour le Groupe qu'il a élaboré une stratégie pour l'éducation : horizon 2020<sup>657</sup>, dans laquelle il se réfère explicitement à la CIDE. Son action pour la réduction de la non-scolarisation des enfants en âge d'être scolarisés a entraîné une diminution de la non-scolarisation de ces enfants de 64% entre 1999 et 2008, soit en moins d'une décennie grâce à l'action du Groupe avec depuis 1962 date du premier projet pour l'éducation, 69 milliards de dollars dépensés dans plus de 1 500 projets internationaux<sup>658</sup>. Il

---

<sup>654</sup> Voir la carte mondiale de la répartition des projets et du budget alloué à la protection sociale et au travail : <http://maps.worldbank.org/p2e/mcmap/map.html?code=SPL&level=gp&indicatorcode=0553&title=Social%20Protection%20%26amp%3B%20Labor&org=ibrd> (consulté le 24 mars 2017).

<sup>655</sup> Voir les objectifs prévus dans les statuts des différentes structures composant le Groupe de la Banque mondiale, Cf. les notes de bas de page 645 et suiv.

<sup>656</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, op. cit., p. 2.

<sup>657</sup> Le Groupe la Banque mondiale, *Apprentissage pour tous : investir dans l'acquisition de connaissances et de compétences pour promouvoir le développement - Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation : Horizon 2020*, n°64487, 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>658</sup> *Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation*, op. cit., p. 1.

faut noter une augmentation du rythme d'adoption des programmes portant sur l'éducation depuis l'élaboration des OMD, ce qui est révélateur à la fois de l'intérêt du Groupe pour l'éducation considérée en tant qu'objectif autonome c'est-à-dire comme n'étant pas appréhendée comme facteur de développement exclusivement économique, et à la fois du statut de la Banque mondiale en tant qu'acteur du développement global, voire en tant qu'acteur de la protection des droits fondamentaux<sup>659</sup>.

**399.** Il faut noter une connexion entre la Banque mondiale et l'OCDE puisqu'elle fait appel aux instruments de mesure de cette dernière afin d'évaluer la qualité de l'enseignement des enfants. Les résultats de PISA sont fortement utilisés et justifient la persistance de l'augmentation des dépenses du Groupe dans ce domaine puisqu'il n'est pas dupe des chiffres de scolarisation. Bien que leur augmentation soit le but recherché, la Banque mondiale s'intéresse aussi aux « aptitudes » apprises à l'école et regrette qu'elles soient « souvent rudimentaires<sup>660</sup> ». Les programmes d'éducation comportent donc un volet relatif à la qualité de l'enseignement<sup>661</sup>. Un autre OMD pertinent trouve une réalisation dans les actions de la Banque mondiale : la réduction de la mortalité infantile<sup>662</sup>. Sa réalisation est transversale et s'inscrit donc dans le cadre de plusieurs politiques, particulièrement dans la politique « santé, nutrition et population », mais également dans la politique « éducation » : « [l]a prise en compte de l'éducation et de la santé en investissant dans la santé prénatale et les programmes de développement de la petite enfance est nécessaire (...)»<sup>663</sup>.

**400.** Cependant, la Banque mondiale se distingue de l'OCDE sur plusieurs points : l'OCDE compte un nombre limité de membres même si ces membres et particulièrement ceux du CAD sont les principaux pourvoyeurs d'aide publique au développement. La Banque mondiale regroupe presque tous les pays du monde. De plus, la Banque mondiale est la principale source de données relatives aux développements, tandis que l'OCDE apparaît davantage comme une source d'informations relative à l'affectation de l'aide. Enfin, la Banque mondiale n'aménage

---

<sup>659</sup> Sur ce dernier aspect voir : Arnaud Louwette, « Entre discours et pratique : les politiques opérationnelles de la Banque mondiale comme facteurs de protection des droits de l'homme » *In Droit international et développement*, op. cit., p. 347-374.

<sup>660</sup> *Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation*, op. cit., p. 3 : « [d]ans certains pays, il ressort d'études menées récemment que 25 à 50 % de jeunes ayant achevé le cycle scolaire primaire ne peuvent pas lire une phrase simple ».

<sup>661</sup> Même si nous avons fait le choix de considérer la Banque mondiale en tant qu'entité globale et de ne pas s'intéresser aux actions des structures prise indépendamment, il faut noter que la structure la plus active dans ce domaine est l'IDA.

<sup>662</sup> Voir : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.DYN.MORT> (consulté le 24 mars 2017).

<sup>663</sup> *Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation*, op. cit., p. 4.

pas de place à l'UE, contrairement à l'OCDE. Des références à l'UE se trouvent notamment dans quelques déclarations relatives aux pays membres mais elle n'y bénéficie pas d'une place institutionnalisée<sup>664</sup>.

**401.** L'importance accordée aux enfants varie au niveau international entre les différentes organisations et nous avons vu qu'au sein d'une même organisation internationale, deux organismes peuvent adopter deux approches différentes, l'une fondée sur une acception globale du développement faisant nécessairement une place de choix aux enfants à travers les OMD et l'autre fondée sur une acception restrictive et lacunaire de la notion de développement niant la caractéristique de levier aux OMD relatifs aux enfants. L'UE s'inscrit dans l'une de ces acceptions tout en reprenant les lacunes de l'autre puisqu'elle adopte une approche globale du développement tout en refusant de reconnaître explicitement l'importance des enfants dans cette approche. Elle opère donc un mélange en prenant les points positifs de l'approche du développement retenue par la CNUCED mais en retenant l'approche négative du PNUD qui ne fait aucune place aux droits de l'enfant.

## **B- Le manque de représentativité et de visibilité de l'intérêt pour les droits de l'enfant au sein des organes de l'Union européenne**

**402.** Il convient de voir qu'une place est aménagée aux droits de l'enfant et plus généralement aux intérêts de l'enfant par certains organes de l'UE, particulièrement par la Commission européenne (1), toutefois il faut critiquer le cruel manque d'un organe dont l'activité serait exclusivement consacrée à la promotion et la protection des droits de l'enfant au sein de l'UE. L'absence d'une institution exclusivement consacrée à cette tâche traduit finalement l'intérêt très limité de l'Union pour les droits de l'enfant. Il conviendrait donc de créer une telle institution afin de rendre cohérent le discours politique de l'UE sur la scène internationale et ses instruments (2).

**403.** Il convient d'indiquer que les ONG ne seront pas étudiées dans le présent développement en raison du fait que leur rôle se limite à un dialogue avec la Commission. Ainsi, sans pour autant nier l'existence de ce dialogue, il faut reconnaître qu'il n'existe pas de véritable

---

<sup>664</sup> Déclaration des Administrateurs de la Banque mondiale représentant les pays membres de l'Union européenne à la suite de leur réunion avec Paul Wolfowitz, Washington, 23 mars 2005 ; *La Commission européenne et la Banque mondiale s'accordent à intensifier leur partenariat pour soutenir l'Afrique*, Washington, 18 avril 2005 ; *La Banque mondiale et l'Union européenne lancent un appel urgent à la communauté internationale pour aider la République démocratique du Congo*, Washington, 2013.

institutionnalisation de leur place en tant qu'instrument structurel de la PAD. Afin de faciliter le dialogue existant entre l'UE et plus particulièrement entre la Commission et les ONG, ces dernières se sont réunies sous l'autorité de la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD)<sup>665</sup>. La CONCORD qui représente 2 600 ONG européennes, est consacrée au développement et cherche à attirer l'attention de l'Union sur la réalisation des objectifs de développement. Toutefois la CONCORD ne mène pas d'action ciblée relative aux droits de l'enfant. Ainsi, bien qu'œuvrer pour le développement entraîne l'amélioration de la condition des enfants, il faut noter que d'une part, le fait que la CONCORD ne s'intéresse pas spécialement aux droits de l'enfant et, d'autre part, le fait que son rôle soit extrêmement limité au sein de l'UE, justifient que l'action de la CONCORD dans le cadre du présent développement ne fasse pas l'objet de davantage d'approfondissements.

### ***1) L'intérêt épars des structures de l'Union européenne pour les droits de l'enfant***

**404.** La Commission est l'institution de l'UE qui aménage une place aux droits de l'enfant en les incorporant par le biais du *mainstreaming* aux différentes directions générales qu'elle abrite sous son unité de priorité « Justice et droit fondamentaux »<sup>666</sup>. Le Conseil ne se consacre que très peu aux droits de l'enfant puisque son apport se limite à l'adoption des Lignes directrices relatives aux enfants, son apport est donc structurellement limité. Par ailleurs, il faut constater que le rôle du Parlement européen en tant qu'acteur de la protection des droits de l'enfant est extrêmement limité dans le cadre de la PAD mais qu'il est développé dans le cadre de la PESC<sup>667</sup>. Ce qui reflète bien l'idée selon laquelle, lorsque la politique extérieure est de nature politique les institutions européennes qui disposent de moins de poids sont plus concernées et plus protectrices des droits de l'enfant<sup>668</sup>. A l'inverse, celles qui ont un certain poids comme la Commission restent muettes à propos des droits de l'enfant dans le cadre des actions extérieures de nature politique. Seule la Commission en raison de ses fonctions de

---

<sup>665</sup> Accéder à la page consacrée à la CONCORD sur le site de l'UE : <https://europa.eu/eyd2015/en/concord> (consulté le 24 mars 2017).

<sup>666</sup> La Commission a établi dix priorités dans son action : Emploi, croissance et investissement ; Marché unique numérique ; Union de l'énergie et climat ; Marché intérieur ; Union économique et monétaire ; Libre-échange UE-États-Unis ; Justice et droits fondamentaux ; Migration ; L'UE en tant qu'acteur mondial ; Changement démocratique.

<sup>667</sup> Notons que dans la continuité de la Communication de la Commission de 2008, le Parlement européen a adopté en 2009 une résolution : *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE* (Parlement européen, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, 2010/C76E/02, Strasbourg, 19 février 2009, JOUE du 25 mars 2010).

<sup>668</sup> Voir *infra* : Seconde partie, Titre 2, Chapitre 2.

représentation et d'exécution des politiques européennes est amenée à jouer un rôle dans la protection internationale des droits de l'enfant. L'intérêt accordé aux droits de l'enfant par la Commission est diffus et sectoriel puisqu'ils vont être appréhendés dans le cadre de ses différentes directions générales<sup>669</sup> (DG). La Commission compte 31 DG relatives à l'Action pour le climat ou au Budget de recherche, en passant par l'Interprétation<sup>670</sup>. Seule une DG et un service de la Commission concernent la protection des enfants dans les relations extérieures de l'UE. Il s'agit de la DG Développement et coopération (DEVCO) et du Service européen pour l'action extérieure. Les autres DG de la Commission peuvent parfois concerner les enfants comme la DG Education, jeunesse, sport et culture, toutefois, elles ne portent que sur des aspects internes et non internationaux. Il convient donc de s'intéresser aux deux structures pertinentes et à leur apport quant à la protection internationale des droits de l'enfant.

**405.** La DG Développement et coopération aussi régulièrement appelée EuropeAid et renommée officiellement DEVCO depuis janvier 2015<sup>671</sup> définit et met en œuvre les politiques européennes de développement. DEVCO porte sur plusieurs aspects et facteurs du développement, l'un d'eux étant les enfants. Son axe *Children & Youth* compile les différents apports de l'UE relatif aux enfants dans le cadre du développement. Au sein de cet axe, le *Public Group Children*<sup>672</sup> est une plate-forme d'échange entre les différentes personnes travaillant ou étant intéressées par ce sujet et qui répertorie les événements et initiatives y étant relatives.

---

<sup>669</sup> Chapitre II du Règlement intérieur de la Commission relatif aux services de la Commission, article 19 : « [I]a Commission dispose, pour préparer et mettre en œuvre son action, d'un ensemble de services, structurés en directions générales et services assimilés. En principe, les directions générales et services assimilés sont articulés en directions, les directions en unités ».

Article 20 : « [p]our répondre à des besoins particuliers, la Commission peut créer des structures spécifiques chargées de missions précises et dont elle détermine les attributions et les modalités de fonctionnement ».

<sup>670</sup> Action pour le climat (CLIMA) ; Affaires économiques et financières (ECFIN) ; Affaires maritimes et pêche ; Aide humanitaire et protection civile (ECHO) ; Budget (BUDG) ; Centre commun de recherche (JRC) ; Commerce ; Communication (COMM) ; Concurrence ; Coopération internationale et développement (DEVCO) ; Éducation, jeunesse, sport et culture (EAC) ; Énergie (ENER) ; Environnement (ENV) ; Eurostat (ESTAT) ; Fiscalité et union douanière (TAXUD) ; Informatique (DIGIT) ; Interprétation (SCIC) ; Justice et consommateurs (JUST) ; Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (GROW) ; Migration et affaires intérieures (HOME) ; Mobilité et transports (MOVE) ; Politique européenne de voisinage et négociations à l'élargissement (NEAR) ; Politique régionale et urbaine (REGIO) ; Recherche et innovation (RTD) ; Réseaux de communication, contenu et technologies (CONNECT) ; Ressources humaines et sécurité (HR) ; Santé et sécurité alimentaire (SANTE) ; Secrétariat général (SG) ; Service des instruments de politique étrangère (FPI) ; Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux (FISMA) ; Traduction (DGT).

Liste consultable sur : [http://ec.europa.eu/info/departments\\_fr](http://ec.europa.eu/info/departments_fr) (consulté le 24 mars 2017).

<sup>671</sup> La politique de développement a connu plusieurs étapes, notamment en 2001 avec la création du bureau de la coopération extérieure EuropeAid. Puis en 2011, EuropeAid a fusionné avec la DG pour le développement et les relations avec les États ACP pour aboutir à la DG Développement et coopération-EuropeAid. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, cette DG a été rebaptisée Direction générale pour la coopération internationale et le développement (DEVCO).

<sup>672</sup> Voir la page du Public Group on Children : <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-children/> (consulté le 24 mars 2017).

Véritablement, ce groupe, de même que l'axe *Children and Youth*, existant sous l'égide de DEVCO n'ont pas d'impact sur la prise en compte des droits et des intérêts de l'enfant dans les relations extérieures de l'UE puisque sa fonction se limite à celle d'un forum ou d'une veille relative à l'actualité européenne sur le domaine des droits de l'enfant.

**406.** Outre la DG DEVCO, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qui relève de la Commission malgré de longues négociations en vue d'en faire un organisme autonome<sup>673</sup>, est l'un des moyens d'expression de l'intérêt de l'UE pour les enfants dans ses relations extérieures. La place du SEAE dans l'étude des instruments structurels relatifs aux droits de l'enfant de la PAD peut paraître contestable en ce sens que le SEAE est le service diplomatique de l'UE à l'égard des pays tiers. Son objectif est « de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère de l'UE<sup>674</sup> ». Il est l'instrument de coordination de la PESC. Toutefois, le champ d'action de ce Service est tellement vaste en raison de son objectif qui vise la cohérence du système des relations extérieures que toutes les politiques extérieures sont dans une certaine mesure concernées par lui, particulièrement la PAD qui mêle des considérations économiques et politiques. Par ailleurs, depuis sa création et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le SEAE joue un rôle dans la cohérence de la gestion de l'aide comme l'indique la décision du Conseil du 26 juillet 2010 à l'article 9<sup>675</sup>. Dès lors, le SEAE trouve bien sa place dans le cadre des instruments structurels de mise en œuvre de la PAD.

**407.** Le SEAE s'appuie sur les Lignes directrices du Conseil ainsi que sur la Communication de la Commission *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*. Il a été conçu pour comme un organe chargé d'assister le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité commune dans sa mission comme le dispose l'article 27

---

<sup>673</sup> Une proposition à l'initiative du Conseil avait été formulée destinée à faire du SEAE une organisation *sui generis* autonome en terme budgétaire afin de lui permettre de mener une action indépendante (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, « *Proposal for a Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* », 25 mars 2010). Toutefois, le Parlement européen n'était pas d'accord et a donc tenu à ce que le SEAE soit rattaché à la Commission et par voie de conséquence que son budget lui soit alloué par cette dernière (Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure, 2010/427/UE, Bruxelles, 26 juillet 2010, JOUE L201/30 du 3 août 2010).

<sup>674</sup> Site internet du SEAE : [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eeas/index\\_fr.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eeas/index_fr.htm) (consulté le 24 mars 2017).

<sup>675</sup> Article 9 §2 : « [l]e haut représentant assure la coordination politique d'ensemble de l'action extérieure de l'Union, en veillant à assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, notamment par le biais des instruments d'aide extérieure suivants: l'instrument de la coopération au développement, le Fonds européen de développement, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de coopération avec les pays industrialisés, (...) ».



§3 du TUE<sup>676</sup>. Dès lors nous comprenons que l'action même du SEAE est limitée puisque celle de la PESC est limitée en raison de son caractère intergouvernemental. A part la référence aux divers documents adoptés par le Conseil et la Commission, il faut remarquer que les droits de l'enfant en tant que droits autonomes détachés des droits de l'homme trouvent une expression très diffuse dans le dernier *Rapport annuel de l'activité du SEAE*<sup>677</sup>. Il ne leur consacre pas de développement exclusif mais en traite opportunément : par exemple lorsqu'est évoqué le cas du Yemen, les droits de l'enfant sont mentionnés afin d'indiquer que l'UE lève la surveillance de l'application des droits de l'homme dans cet État en raison de la solution trouvée quant à la peine de mort pour les jeunes et quant aux droits de l'enfant, particulièrement s'agissant de l'âge minimum pour le mariage<sup>678</sup>. De même dans le cadre de la situation et des relations entretenues avec l'Asie centrale, l'UE rappelle sa déclaration relative au travail des enfants faite au cours de la conférence annuelle de l'OIT, ainsi que le haut degré de surveillance sous lequel l'OIT a placé l'Ouzbékistan s'agissant de cette question du travail des enfants<sup>679</sup>. Enfin, pour citer un dernier exemple, dans le cadre des développements relatifs à l'*Implementing EU human rights priorities*, l'UE rappelle le renouvellement constant de ses efforts dans la promotion des droits de l'enfant à travers le monde en indiquant que le procédé de *mainstreaming* dans le cadre de la coopération au développement a été complété par la formation régionale organisée par l'UE et d'autres donateurs en suivant le partenariat entre l'Union et l'UNICEF. L'UE a

---

<sup>676</sup> Article 27 §3 TUE : « [d]ans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission ».

<sup>677</sup> General Secretariat of the Council, *Rapport annuel de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC*, PESC 793, n°12094/14, Bruxelles, 23 juillet 2014. Les Rapports des années 2014 et 2015 ne sont pas disponibles.

<sup>678</sup> Dans sa version originale : « *The EU was closely monitoring the human rights situation in Yemen, notably the issue of the juvenile death penalty and the rights of children, and in particular regarding a minimum age at marriage, on which the HR/VP issued a statement* », *Rapport annuel de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>679</sup> Dans sa version originale : « *The EU tabled a joint statement on child labour during the annual International Labour Organisation (ILO) conference in June, which paved the way towards restoring confidence and cooperation between Uzbekistan and the ILO. As a result, an ILO High Level Monitoring Mission was deployed to Uzbekistan in October and November to monitor the use of child labour during the cotton harvest.* », *Rapport annuel de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC*, *op. cit.*, p. 59.

d'ailleurs établi un partenariat avec l'Union africaine dans le cadre de l'organisation d'un atelier portant sur les enfants affectés par les conflits armés<sup>680</sup>.

**408.** Outre ces deux structures de la Commission qui porte un intérêt, quoique léger, aux droits de l'enfant, il faut indiquer qu'un organisme subsidiaire expressément consacré à ces droits a existé, cependant, plusieurs critiques et propositions doivent être formulées à cet endroit.

## ***2) La nécessité de créer une autorité chargée des droits de l'enfant au sein de l'Union européenne***

**409.** En 2006 dans sa Communication *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, la Commission annonçait qu'un « coordinateur pour les droits de l'enfant sera également nommé au sein de la Commission<sup>681</sup> » dans l'année. Il faut indiquer ici qu'un coordinateur a bien été nommé suite à cette stratégie, toutefois « ce poste est tombé en désuétude depuis que le titulaire du poste a été nommé à d'autres fonctions<sup>682</sup> ». Il est aujourd'hui extrêmement difficile de trouver des éléments se référant à cette fonction éphémère de coordinateur des droits de l'enfant ce qui traduit différentes choses, appelle plusieurs critiques ainsi qu'une proposition logique.

**410.** La volonté initiale telle que traduite dans la Communication de 2006 induit une volonté de l'UE d'accorder une place particulière aux droits de l'enfant. Toutefois, l'incapacité de cette fonction à être pérenne traduit paradoxalement une absence de volonté de l'Union d'accorder un intérêt continu aux droits de l'enfant. Il est ainsi évident qu'en faisant disparaître le seul organisme consacré exclusivement à la question, l'UE trahie son intérêt quant au traitement différencié des droits de l'enfant au regard des droits de l'homme en général<sup>683</sup>. Cette critique

---

<sup>680</sup> Dans sa version originale : « *Following a joint effort between the EU and UNICEF, a toolkit for child rights mainstreaming in development cooperation was completed and launched through regional training organised for EU Delegations and other donors. In autumn 2013, the EU, in partnership with the African Union, organized a workshop on children affected by armed conflict in Addis Ababa, Ethiopia.* », *Rapport annuel de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC*, p. 170.

<sup>681</sup> *Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>682</sup> Coordination des ONG pour les Droits de l'enfant, *Vers une Union des droits de l'enfant ?*, Analyse CODE-juillet 2009, p. 5.

<sup>683</sup> Nous précisons que s'agissant des droits de l'homme en général, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE a été créée en 2007, toutefois cette Agence ne concerne que des aspects internes du droit de l'Union, ainsi la protection des droits de l'enfant dans le contexte de notre étude est exclue de ses compétences (voir la page

s'ajoutant à celle consistant en le fait qu'aucune institution ne veille spécialement au respect des droits de l'enfant. En effet, même si ces droits sont consacrés au plus haut niveau du droit de l'Union, l'absence d'organe exclusivement conçu pour s'assurer de leur prise en compte par les institutions européennes dans l'élaboration du droit de l'UE qu'il soit interne mais surtout externe pose un vrai problème de cohérence quant à la protection de ces droits par l'UE. Dès lors que le contrôle ou la surveillance de la bonne prise en considération des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'Union sont diffus et décentralisés, des disparités dans le degré de prise en compte de ces droits peuvent apparaître, il est donc indispensable et impératif de créer une nouvelle institution pérenne chargée des droits de l'enfant.

**411.** Il s'agit donc ici de proposer la création d'un poste de Sous-commissaire chargé des droits de l'enfant. Certes, la fonction de coordinateur des droits de l'enfant aurait pu être envisagée de manière pérenne cette fois-ci, cependant, le besoin en la matière est supérieur au simple besoin de coordination. Pour que le droit constitutionnel et les affichages politiques de l'UE soient en accord avec sa pratique, il faut que cet intérêt pour les droits de l'enfant se manifeste au sein même de la Commission et non seulement dans le cadre de l'une de ses DG. Il faut noter qu'il existe au sein du Parlement européen des commissions dont la commission Affaires étrangères qui comprend deux sous-commissions parmi lesquelles figure la sous-commission aux Droits de l'homme (DROI). Toutefois, il convient de réitérer les remarques faites *supra* en ce que cette sous-commission concerne les droits de l'homme en général d'une part, et en ce que, d'autre part, le Parlement est le codécideur au sein de l'UE avec le Conseil, or c'est au stade de l'initiative, de la mise en œuvre et de l'exécution des politiques de l'UE que l'organisme que nous proposons est indispensable. C'est pourquoi la sous-commission existante au sein du Parlement européen est insuffisante, la Commission étant la meilleure enceinte pour un tel organisme. Afin d'assurer une cohérence entre les différentes DG, le poste en charge de la question des droits de l'enfant doit relever d'un niveau supérieur à celui des DG, celui de la direction de la Commission elle-même. Son activité consisterait à s'assurer que le *mainstreaming* soit effectif c'est-à-dire que la prise en considération systématique des droits de l'enfant soit effective dans les décisions et politiques relatives aux affaires extérieures de l'Union. Il s'agirait également pour ce sous-commissaire chargé des droits de l'enfant de proposer à la Commission des projets relatifs à l'élaboration et l'adoption d'objectifs stratégiques quant à l'obligation pour les institutions de l'UE de prendre en considération les

---

consacrée aux droits de l'enfant sur le site de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE : <http://fra.europa.eu/fr/theme/droits-de-lenfant> - consulté le 24 mars 2017)

droits de l'enfant dans l'action extérieure. Enfin, il s'agirait pour ce sous-commissaire d'émettre des rapports relatifs à l'état d'application des objectifs stratégiques portant sur les droits de l'enfant dans l'action extérieure par les institutions de l'Union, le but serait alors de mettre en évidence les défaillances et lacunes de la prise en compte de ces droits par les institutions dans le cadre des politiques extérieures<sup>684</sup>.

**412.** Il existe à côté de ces instruments structurels, des instruments opérationnels permettant à l'UE de mettre en œuvre la PAD. De nouveau, il convient de poursuivre notre étude des instruments en nous concentrant ici sur les moyens non structurels c'est-à-dire des moyens qui relèvent des mécanismes juridiques de protection des droits de l'enfant dans la PAD.

## **Paragraphe 2 - Les instruments opérationnels d'aide au développement : les mécanismes juridiques de protection des droits de l'enfant**

**413.** L'UE a adopté plusieurs instruments d'aide au développement fondés sur les quatrième et cinquième parties du TFUE. La quatrième partie, qui porte sur l'Association des pays et territoires d'Outre-Mer entre dans le cadre du présent développement puisque l'article 198 al. 2 du TFUE dispose que : « [I]e but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble ». Ainsi pour un nombre limité de pays tiers « entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières », l'UE accorde une aide au développement non pas en raison de leur potentiel caractère de pays en développement mais en raison des relations particulières qu'ils entretiennent avec certains États membres<sup>685</sup>. S'agissant de la cinquième partie, le Chapitre 1 du Titre III relatif à la coopération au développement fonde l'adoption par l'UE d'instruments opérationnels d'aide au développement pour les États en développement. Citons l'article 209

---

<sup>684</sup> Ce mécanisme de rapport visant à établir l'état d'application d'objectifs exclusivement consacrés aux enfants dans l'action extérieure relèverait de la même logique que celle existant dans certains systèmes de protection des droits de l'homme dont les institutions émettent des rapports fondés sur des rapports étatiques. Les premiers faisant alors état des progrès ou des lacunes persistantes de certaines parties dans la mise en œuvre de l'accord international en cause (exemple : le Comité des droits de l'enfant dans Nations Unies émet des rapports suite à la réception des rapports étatiques).

<sup>685</sup> La liste de ces pays et territoires d'Outre-Mer figure conformément à l'article 198 al. 1, à l'annexe II du TFUE : Le Groenland, La Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Aruba, Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten) Anguilla, les îles Caymans, les îles Falkland, Géorgie du Sud et les îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène et ses dépendances, le territoire de l'Antarctique britannique, les territoires britanniques de l'océan Indien, les îles Turks et Caicos, les îles Vierges britanniques, les Bermudes.

§1 du TFUE qui dispose que « [l]e Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement (...) ».

**414.** Sur la base de ces deux fondements juridiques, l'UE a adopté différents types d'instruments de mise en œuvre de la PAD, tous obéissant à la même périodicité (2014-2020) comme le dispose le Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure<sup>686</sup>. Il conviendra de les étudier en mettant l'accent sur leur capacité à agir sur les droits de l'enfant dans les États tiers. Pour ce faire, nous distinguerons entre deux catégories d'instruments opérationnels, les instruments géographiques d'une part (A), et les instruments thématiques d'autre part (B), en gardant à l'esprit qu'il existe une certaine transversalité instrumentale.

#### **A- Les instruments géographiques d'aide au développement : l'impossible prise en compte des droits de l'enfant**

**415.** En théorie, les instruments géographiques devraient avoir un impact plus marqué sur les droits de l'enfant en ce sens que l'on peut observer une régionalisation dans le degré de respect de ces droits. Il existe, pour la période 2014-2020, deux instruments géographiques qui retiendront notre attention : le Fonds européen de développement (FED) (1) et l'Instrument de coopération au développement (ICD) (2). Il convient d'annoncer que l'étude de ces instruments au prisme de notre sujet de recherche sera limitée puisque les instruments à caractère géographique ne portent que très peu de précision quant à l'affectation thématique des ressources disponibles<sup>687</sup>.

**416.** Il convient également de souligner qu'il existe deux autres instruments géographiques prévus par le Règlement du 11 mars 2014 relatif au financement de l'action extérieure de l'UE mais ils ne seront pas étudiés dans le cadre de ces développements. En effet, deux instruments géographiques seront exclus, il s'agit de l'Instrument européen de voisinage d'une part, et de l'Instrument européen de préadhésion, d'autre part. Leur exclusion ici se justifie par le fait

---

<sup>686</sup> Règlement (UE) n°236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, JOUE n°77/95 du 15 mars 2015.

<sup>687</sup> Sous réserve des dispositions de l'article 9 du Règlement (UE) 2015/323 du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement, JOUE L58/17 du 3 mars 2015.

qu'ils n'entrent pas dans le champ des instruments de mise en œuvre de la PAD, ils participent de la mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage<sup>688</sup> ainsi que du processus d'élargissement de l'UE<sup>689</sup>. En outre, ces deux politiques seront exclus de notre champ d'étude pour les raisons développées *supra*<sup>690</sup>.

### ***1) Le Fonds européen de développement***

**417.** Le FED est un instrument géographique en ce sens qu'il est destiné aux pays ACP et aux pays et territoires d'Outre-Mer, il concerne 79 pays. Il est adopté par un Règlement du Conseil qui fixe le règlement financier applicable au FED en cours. En effet, il n'existe pas un FED mais plusieurs puisque chaque FED est conclu pour une période prédéterminée qui s'accorde avec les périodes de révision des accords de partenariat conclus depuis 1964 avec l'adoption de la première Convention de Yaoundé entre la CE et les États ACP. Depuis lors, à chaque révision des relations européennes avec ces États, un nouveau FED est adopté. C'est pourquoi il convient de relever l'abus de langage duquel nous userons également consistant à ne pas mentionner les pays et territoires d'Outre-Mer lorsqu'on traite de l'application du FED. Celui-ci venant principalement à l'appui des accords de partenariat entre l'UE et les États ACP, même si les pays et territoires d'Outre-Mer en bénéficient également, ils ne seront pas cités *in extenso* comme bénéficiaires du FED pour une commodité de langage. Par ailleurs, outre le commodité le langage, rappelons ici que ces derniers ne sont pas nécessairement en développement puisque l'aide au développement qui leur est consentie se justifie au regard de leur relation particulière avec certains États membres de l'UE.

**418.** Depuis 2014 et jusqu'en 2020, c'est le 11<sup>e</sup> FED qui s'applique avec un montant total de 29 089 milliard d'euros<sup>691</sup>. Il faut noter que le financement du FED ne relève pas du budget de l'Union mais du budget des États auquel certaines de ses institutions participent, c'est le cas de la Banque européenne d'investissement. Comme l'indique le dernier Règlement adopté par le Conseil portant le financement du FED, « un accord interne entre les représentants des

---

<sup>688</sup> Voir Règlement (UE) n°232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, JOUE L77/27 du 15 mars 2014, préambule, para. 2 et suiv.

<sup>689</sup> Règlement (UE) n°231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 114 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JOUE L77/11 du 15 mars 2014.

<sup>690</sup> Cf. introduction de la thèse.

<sup>691</sup> Accord de Cotonou révisé, Annexe IC Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO n°L173 du 26 juin 2013, p. 67.

gouvernements des États membres de l'Union européenne<sup>692</sup> » établi le cadre de financement, le Conseil sera ensuite chargé de « déterminer les modalités de versement des contributions des États membres au 11<sup>e</sup> FED<sup>693</sup> » ainsi que d'énoncer « les règles relatives à l'exécution financière des ressources du 11<sup>e</sup> Fonds<sup>694</sup> ».

**419.** Le couplement de chaque FED avec les révisions des accords de partenariat entre l'UE et les États ACP se comprend en raison du fait que le FED est prévu par ces accords pour permettre la réalisation de leurs objectifs. L'article 61 §5 de l'Accord de Cotonou dispose que « [d]ans le cadre du présent accord, le Fonds européen de développement, y compris les fonds de contrepartie, le reliquat des FED antérieurs, les ressources de la Banque européenne d'investissement, et, le cas échéant, les ressources provenant du budget de la Communauté européenne sont utilisés pour financer les projets, programmes et autres formes d'action contribuant à la réalisation des objectifs du présent accord<sup>695</sup> ». Le 11<sup>e</sup> FED ne prévoit pas au sens strict d'affectation des ressources même si l'article 3 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou révisé, s'intitule « Allocation des ressources ». A la lecture de cet article nous constatons qu'il n'y a pas d'affectation thématique, il s'agit davantage d'une affectation relative aux programmes nationaux et interrégionaux. Notons qu'une mention y est faite aux OMD mais uniquement en tant que critère d'évaluation des performances des États ACP. Ainsi en l'absence d'affectation précise des ressources, le FED en tant qu'instrument opérationnel du développement ne peut apparaître explicitement comme un instrument de protection des droits de l'enfant.

## ***2) La dualité de l'instrument de coopération au développement***

**420.** L'ICD suit la périodicité du FED et a été adopté par le Règlement du Parlement européen et du Conseil le 11 mars 2014<sup>696</sup>. A la lecture de l'ICD, il faut immédiatement remarquer, dès le préambule, la place consacrée aux considérations relevant des droits de

---

<sup>692</sup> Règlement du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> visa du préambule.

<sup>693</sup> Règlement du Conseil du 2 mars 2015 portant règlement financier applicable au 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement, *op. cit.*, préambule, para. 1.

<sup>694</sup> Article 1<sup>er</sup> du Règlement du Conseil portant règlement financier applicable au 11<sup>e</sup> FED, *op. cit.*

<sup>695</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, 2000/483/CE, Journal officiel n° L 317 du 15/12/2000.

<sup>696</sup> Règlement (UE) n°233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JOUE n°L77/44 du 15 mars 2014.

l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance. L'ICD est traditionnellement classé parmi les instruments géographiques malgré le fait qu'il contienne des dispositions relatives aux programmes thématiques<sup>697</sup>. Sans débattre du fait de savoir si l'ICD doit ou non être classé parmi les instruments géographiques, il s'agit ici de considérer le fait que l'ICD est un instrument géographique avant d'être un instrument thématique en raison du fait que les instruments thématiques qu'il porte ne sont réalisables que dans le cadre géographique dans lequel l'ICD peut opérer. Pour rendre ces propos plus clairs, l'Instrument de coopération au développement a vocation à s'appliquer à l'Amérique latine, l'Asie, l'Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique Australe<sup>698</sup>. Dans les limites de ces cadres géographiques, l'ICD porte des programmes thématiques<sup>699</sup>. Le critère géographique conditionne donc le critère thématique, ce qui explique les considérations politiques liées aux droits de l'homme présentes dans le Règlement instituant cet instrument. Par ailleurs, un élément vient appuyer cette idée : à la lecture de l'article 6 du Règlement de l'ICD qui porte sur les Programmes thématiques, nous constatons que ces derniers sont subsidiaires aux programmes géographiques et conditionnés. En effet, le deuxième paragraphe de cet article 6 dispose qu'« [a]u moins une des conditions suivantes s'applique à la programmation des actions thématiques ». Ainsi les programmes thématiques existant dans le cadre de l'ICD sont subordonnés à la réalisation d'une condition, dont celle relevant de l'incapacité à réaliser de manière appropriée ou efficace les objectifs de l'UE au moyen d'un programme géographique.

**421.** Par ailleurs, s'agissant de la présence de considérations politiques au sein de cet instrument, une idée vient la justifier alors que ces considérations étaient absentes du FED : le FED est lié à l'Accord de Cotonou, dès lors il est également lié à des considérations politiques puisqu'elles sont portées par l'article 9 de l'Accord, il est donc apparu moins nécessaire de répéter ces objectifs politiques au sein de l'instrument. De plus, nous avons vu que l'Accord de Cotonou était avant tout un accord économique qui, même s'il fait œuvre de conditionnalité

---

<sup>697</sup> Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne – Coopération internationale et développement*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014, p.7

<sup>698</sup> L'établissement des régions concernées par l'ICD se fait par la déduction de l'article premier du Règlement qui exclut des programmes géographiques mené en application de cet instrument : les pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou, les autres pays pouvant être financés au titre du FED, les pays pouvant être financés au titre de l'Instrument européen de voisinage et enfin les pays pouvant être financés au titre de l'instrument de préadhésion à l'Union.

<sup>699</sup> Article 6 du Règlement instituant l'instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, *op. cit.* : « Les actions entreprises dans le cadre des programmes thématiques apportent une valeur ajoutée aux actions financées au titre des programmes géographiques, qu'elles viennent compléter et avec lesquelles elles sont cohérentes ».



politique, fait passer les intérêts économiques des parties avant toutes considérations surtout celles tenant au respect des droits de l'enfant.

**422.** Dans le préambule du Règlement relatif à l'ICD de multiples références sont faites aux droits de l'homme en général<sup>700</sup> en tant qu'objectif propre de l'UE mais également en tant qu'objectif international du développement. L'ICD est particulièrement intéressant car il porte une différenciation favorable aux droits de l'enfant. En effet, afin de respecter les objectifs déterminés à l'article 2 du Règlement tendant à la réduction et à l'éradication de la pauvreté ainsi qu'à la réalisation des ODD pour l'après-2015, les programmes géographiques doivent porter sur des domaines de coopération strictement définis tels que les droits de l'homme. Parmi ces droits de l'homme, le Règlement mentionne expressément la « promotion et protection des droits des enfants<sup>701</sup> ». Bien qu'il faille apprécier cette différenciation des droits de l'enfant eu égard aux droits de l'homme, il faut également remarquer que comme pour le FED, l'ICD ne prévoit pas d'affectation ciblée de ses ressources<sup>702</sup>. Ainsi, outre le fait que les droits de l'enfant constituent un domaine de coopération différencié, aucun seuil quant à la réalisation d'objectif de développement et aucune ressource spécialement affectée à ce domaine précis de coopération ne sont réservés ou prévus. Cela limite donc la capacité de l'ICD à être un instrument du développement relatif aux droits de l'enfant.

## **B- Les instruments thématiques : un complément indispensable aux instruments géographiques mais insuffisant au regard des droits de l'enfant**

**423.** Deux instruments thématiques vont retenir notre attention : l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) (1) et l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (2). Il faut noter qu'il existe un troisième instrument thématique autrefois rattaché à l'instrument géographique qu'était l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, il s'agit de l'Instrument de partenariat avec les pays tiers<sup>703</sup>. Toutefois, ce dernier ne sera pas étudié

---

<sup>700</sup> Règlement instituant l'instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, *op. cit.*, préambule para. 5, 6, 7, etc.

<sup>701</sup> Article 5 §3) a) vii) du Règlement instituant l'instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, *op. cit.*

<sup>702</sup> Voir les articles 11 et 23 du Règlement instituant l'instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020 relatifs à la programmation et à l'affectation des fonds (Titre III).

<sup>703</sup> Règlement (UE) n°234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, JOUE L77/77 du 15 mars 2014.

dans le présent développement puisque qu'il ne porte pas sur la réalisation de la PAD<sup>704</sup>. Relevons que les deux instruments de coopération au développement qui seront étudiés s'inscrivent explicitement dans le cadre de la réalisation des articles 2 et 3 §5 du TUE en ce qu'ils disposent respectivement que « [l]'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme (...) » et que s'agissant de son action extérieure, « l'Union contribue à la paix, à la sécurité (...) et à la protection des droits de l'homme ».

### **1) L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme**

**424.** Dans son préambule l'IEDDH<sup>705</sup> énonce son rattachement à la PAD en indiquant qu'il a « vocation à contribuer à la réalisation des objectifs de l'action extérieure de l'Union, notamment ceux de la politique de développement<sup>706</sup> », en particulier ceux énoncés dans *Le Consensus européen pour le développement*. Ainsi, cet instrument participe bien de la mise en œuvre de la PAD sur la scène internationale. Le Parlement européen et le Conseil rappellent dans cet instrument les valeurs qui ont présidé à la création de l'UE énumérées aux articles 2 et 3 du TUE et en particulier l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes en tant que droit reconnu et promu par l'UE<sup>707</sup>.

**425.** L'article 2 du règlement instituant l'IEDDH pose trois critères afin d'opérer une distinction entre les différentes actions de cet instrument : le premier relève de « l'approche consistant à envisager le cycle démocratique dans son ensemble<sup>708</sup> » ; le deuxième relève de la protection « [d]es droits de l'homme et les libertés fondamentales proclamés dans la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies et dans les autres instruments internationaux et régionaux »<sup>709</sup> ; et le dernier relève de « la promotion du droit humanitaire international<sup>710</sup> ». Il faut ici voir deux choses : d'une part, seul le deuxième critère de distinction

---

<sup>704</sup> Règlement instituant l'instrument de partenariat avec les pays tiers, *op. cit.*, préambule spé. para. 1, 2, 4, 5, 7 et 8.

<sup>705</sup> Règlement (UE) n°235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, JOUE L77/85 du 15 mars 2014.

<sup>706</sup> Règlement instituant l'IEDDH, *op. cit.*, préambule para. 7 et article 1<sup>er</sup> al. 1.

<sup>707</sup> Règlement instituant l'IEDDH, *op. cit.*, préambule para. 3 et 10.

<sup>708</sup> Règlement instituant l'IEDDH, *op. cit.*, article 2. 1) a).

<sup>709</sup> Règlement instituant l'IEDDH, *op. cit.*, article 2. 1) b).

<sup>710</sup> Règlement instituant l'IEDDH, *op. cit.*, article 2. 1) c).

entre les différentes actions de cet instrument prévoit une différenciation au bénéfice des droits de l'enfant.

**426.** D'autre part, il faut regretter le fait que l'UE ne considère pas les droits de l'enfant comme un élément relevant du cycle démocratique global alors même que l'éducation des enfants est le cœur de l'évolution des sociétés. En effet, à l'article 2 §1 a) de l'IEDDH relatif à cette approche globale du cycle démocratique, nous trouvons l'énumération des différentes actions nécessaires pour y parvenir. Il faut alors constater l'absence des droits de l'enfant dans cette énumération. Il s'agit là d'une erreur manifeste de la part de l'UE qui exclut les droits de l'enfant des critères du cycle démocratique global tandis qu'elle y inclut le statut des femmes et celui des personnes handicapées. Cela signifie donc qu'elle considère ces personnes en situation de vulnérabilité dans les pays en développement comme des facteurs nécessaires à la réalisation du cycle démocratique global. *A contrario*, cela sous-entend que les enfants ne le sont pas. Il est clair que les enfants en tant que personnes d'une vulnérabilité juridique, sociale et économique sans pareil mériteraient d'être considérés comme des critères de ce cycle démocratique global.

**427.** A défaut de les considérer ainsi, l'UE les mentionne dans le deuxième critère de l'action de l'IEDDH dans le cadre des droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux et régionaux dans le domaine des droits de l'homme. Les droits de l'enfant n'y sont toutefois pas mentionnés de manière prioritaire puisqu'ils n'interviennent qu'en dixième position après les droits des peuples autochtones, des minorités, des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexués, des femmes, de la liberté de la pensée et de conscience, de la lutte contre le racisme et la xénophobie, de la prévention de la torture, etc. Le point positif est que l'UE ne se contente pas de se référer à la CIDE, elle englobe dans cette notion de « droits de l'enfant » tous les accords internationaux pertinents de sorte que le 10<sup>e</sup> paragraphe de l'article 2.b) du règlement instituant l'IEDDH est vaste et concerne :

« [les] droits des enfants, tels qu'ils sont énoncés dans la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et dans ses protocoles facultatifs, y compris la lutte contre le travail, la traite et la prostitution des enfants, contre l'enrôlement et l'utilisation d'enfants soldats, et la protection des enfants contre la discrimination, indépendamment de leur race, de leur couleur, de leur sexe, de leur langue, de leur religion ou de leurs convictions, de leur opinion politique ou autre, de leur origine nationale, ethnique ou

sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ».

**428.** Il faut bien sûr saluer la conception élargie des droits de l'enfant présente dans cet instrument, toutefois, il faut regretter le manque d'intérêt de l'UE pour ces droits en tant que levier des changements mondiaux. La place des droits de l'enfant dans cet instrument traduit le manque de considération de l'UE quant à l'importance de ces droits dans le processus démocratique et également en tant que composante des droits de l'homme en général d'une part, et surtout, d'autre part en tant que droits autonomes clefs pour la réalisation de l'objectif de promotion et de protection des droits de l'homme dans le monde. L'article 3 §5 du TUE qui indique que l'UE contribue « à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant » trouve un écho relativement faible dans cet instrument pourtant expressément consacré à la démocratie et aux droits de l'homme en ce sens qu'ils y apparaissent derrière une multitude de droits d'autres catégories d'individus.

## ***2) Le caractère hybride de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix : entre Politique d'aide au développement et Politique étrangère et de sécurité commune***

**429.** L'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix<sup>711</sup> n'a pas d'acronyme officiel, nous le désignerons donc sous celui d'ISP. Concernant l'inscription de cet instrument au sein de la PAD, il faut noter que malgré les intérêts sécuritaires en cause, l'ISP s'inscrit bel et bien dans le cadre de la politique d'aide au développement de l'UE mais également que la PAD participe elle aussi à la stabilité et à la paix internationale<sup>712</sup>. L'ISP cite expressément l'article 208 du TFUE afin de souligner l'idée « d'interdépendance entre développement et sécurité<sup>713</sup> » qui doit contribuer à la cohérence de la coopération au développement<sup>714</sup>. Le caractère hybride de cet instrument pour la stabilité et la paix aboutit à la non-précision des droits de l'homme défendus puisqu'il s'agit de promouvoir et d'agir « dans une situation de crise ou de crise émergente, [de] contribuer rapidement à la stabilité en prévoyant une réaction efficace », de « contribuer à

---

<sup>711</sup> Règlement (UE) n°230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et la paix, JOUE L77/1 du 15 mars 2014.

<sup>712</sup> Règlement de l'ISP, *op. cit.*, préambule para. 3.

<sup>713</sup> Règlement de l'ISP, *op. cit.*, préambule para. 4.

<sup>714</sup> Règlement de l'ISP, article 1 §2.

prévenir les conflits » et de « répondre aux menaces spécifiques qui pèsent sur la paix ainsi que sur la sécurité et la stabilité internationales au niveau mondial et transrégional<sup>715</sup> ».

**430.** Néanmoins, même si cet instrument vise un objectif très général, il faut noter que son article 2 prévoit que « [d]ans la mesure du possible<sup>716</sup> », des thèmes transversaux seront pris en considération au niveau programmatique et parmi ces thèmes figurent « les droits de l'homme et le droit humanitaire, y compris *les droits de l'enfant*<sup>717</sup> et les droits des populations autochtones<sup>718</sup> ». Ainsi, au sein de la liste des six thèmes à prendre en compte « dans la mesure du possible » figurent les droits de l'enfant<sup>719</sup>. Il ne s'agit pas de rechercher l'existence éventuelle d'une hiérarchie entre les thèmes à prendre en compte, mais de remarquer que dans cet instrument hybride les droits de l'enfant précèdent par exemple l'égalité entre les hommes et les femmes contrairement au précédent instrument. Peut-être se dessine-t-il une différence dans la prise en compte des droits de l'enfant au sein de la PAD et au sein de la PESC puisque l'on note que les instruments relevant exclusivement de la PAD tendent soit à ne pas reconnaître de place particulière à ces droits, soit à leur reconnaître une place secondaire, tandis que le seul instrument hybride relevant également de la PESC leur aménage une place spéciale et « prioritaire » en tout cas dans l'énumération.

---

<sup>715</sup> Règlement de l'ISP, article 1 §4.

<sup>716</sup> Règlement de l'ISP, article 2 §4.

<sup>717</sup> Souligné par nous.

<sup>718</sup> Règlement de l'ISP, article 2 §4.

<sup>719</sup> Les cinq autres thèmes transversaux sont : « a) la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance ; (...) c) la non-discrimination ; d) l'égalité entre hommes et femmes et l'émancipation des femmes ; e) la prévention des conflits ; et f) le changement climatique ».

## **Conclusion du Chapitre 1 :**

**431.** Vu tout ce qui précède, il faut constater que les droits de l'enfant ont, au sein de la PAD, une place épisodique. En effet, s'agissant de la détermination des objectifs du développement poursuivis par l'Union, les droits de l'enfant n'ont pas de place autonome et ne sont considérés, dans son acception du développement telle que prévue à l'article 208 du TFUE, ni comme une fin, ni comme un moyen. Ils sont considérés comme faisant partie des différentes autres catégories de droits présentes en orbite autour de l'objectif constituant le noyau dur du développement : la diminution et à terme l'éradication de la pauvreté. Par ailleurs, même lorsque l'UE intègre les OMD déterminés au niveau international, dont des OMD spécifiquement consacrés aux enfants, ils ne trouvent pas de place différenciée au sein de l'Union. Ces divers éléments relatifs à la détermination des objectifs du développement indiquent la grande difficulté de l'UE à prendre au sérieux ces droits particuliers et l'impact qu'ils ont et auraient sur le développement mondial. Nelson Mandela disait que « l'éducation est l'arme la plus puissante que vous pouvez utiliser pour changer le monde ». L'UE n'a pas pris la mesure de cette vérité. Preuve en est, la place résiduelle qu'occupe ces droits tant dans les instruments structurels qu'opérationnels de la PAD.

**432.** Il faut ici de nouveau insister sur le recul de l'UE dans ce domaine s'agissant de ses instruments structurels puisque le seul organisme spécialement et exclusivement consacré aux droits de l'enfant, le coordinateur pour les droits de l'enfant, a tout simplement disparu lorsque le titulaire de ce poste a été nommé à d'autres fonctions. Il faut ici véritablement s'étonner de cette réalité pour le moins inhabituelle. Concernant les instruments structurels de l'aide au développement, l'UE une fois encore se détache des positions internationales notamment celle de la CNUCED qui considère que pour atteindre le développement, quatre leviers suffisent : la pauvreté, la nutrition, la santé et l'éducation. En adoptant une approche circulaire et non pas linéaire comme nous l'avons dit, la CNUCED a une vision plus réaliste du développement, faisant la part-belle à un droit spécifique de l'enfant, le droit à l'éducation (article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant et OMD n°2<sup>720</sup>).

**433.** S'agissant des instruments opérationnels, nous avons pu voir qu'au sein des instruments géographiques seul l'ICD prévoit une différenciation favorable aux droits de l'enfant, toutefois ni lui ni le FED ne prévoient d'affectation des ressources. Ainsi même lorsqu'il y a une

---

<sup>720</sup> Il faut réitérer ici la critique formulée dans le Titre 1 relative au caractère extrêmement lacunaire de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui ne fait pas figurer le droit à l'éducation comme un droit de l'enfant.

différenciation et donc prise en compte spéciale des droits de l'enfant, il n'y a aucune garantie quant à l'effet réel de cet instrument sur ces droits. Enfin, concernant les instruments thématiques, il faut conclure à l'absence de prise en considération des droits de l'enfant en tant qu'objectif de l'UE relatif au développement dans l'IEDDH, instrument dans lequel l'on aurait pu s'attendre à voir aménager une place aux enfants. Ces droits apparaissent uniquement lorsque l'Union traite des droits proclamés et reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et les autres textes internationaux et régionaux. Alors seulement apparaît une conception élargie des droits de l'enfant. Certes, cela abouti à les rendre présents dans cet instrument, toutefois, cela nous contraint à constater que s'il n'eut été une catégorie relative aux droits tels que proclamés dans la DUDH et les autres textes internationaux et régionaux, les droits de l'enfant n'auraient pas trouvé de place dans cet instrument. Ce qui traduit l'appréhension des droits de l'enfant par l'UE comme des droits importants au sein du système onusien et non comme des droits reconnus spécifiquement par son système. En dernier lieu, mentionnons le paradoxe constitué par le dernier instrument opérationnel étudié, l'ISP. Son caractère hybride entre PAD et PESC permet d'aménager une place intéressante aux droits de l'enfant qui bénéficient alors d'un ordre de priorité plus avantageux dans l'énumération opérée dans cet instrument, même si soulignons-le cette action en leur faveur n'est réalisée que « dans la mesure du possible<sup>721</sup> ».

**434.** Ainsi, si la PAD s'est construite autour de la protection des droits de l'homme en les hissant pendant de nombreuses années au rang d'objectif du développement comme le révèle l'article 177 du TCE<sup>722</sup>, la situation a changé depuis le Traité de Lisbonne. En effet, comme nous l'avons expliqué, l'objectif recherché de cohérence au sein de l'action extérieure de l'UE a beaucoup nuit à la lisibilité de la PAD telle que posée au Titre III du TFUE. Le nouveau libellé faisant disparaître toute mention aux droits de l'homme pour n'afficher que la réduction et à terme l'éradication de la pauvreté, a meurtri l'intérêt des droits de l'enfant en tant que facteur du développement mais aussi au tant qu'objectif du développement. Finalement, le Traité de Lisbonne, plus que de réécrire l'article 177 du TCE, a refaçonné l'approche même de la Politique d'aide au développement. Ce phénomène procède peut-être d'un processus plus

---

<sup>721</sup> Article 2 de l'ISP, *op. cit.*

<sup>722</sup> L'article 177 du TCE s'inscrit dans le cadre du Titre XX relatif à la Coopération au développement. Son paragraphe 2 dispose que : « [l]a politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

général de redéfinition du développement, toutefois bien que cette question soit intéressante<sup>723</sup>, elle ne constitue pas notre propos puisque s'agissant de notre objet de recherche, il faut retenir que cette nouvelle définition du développement et de ses objectifs par l'UE, qu'elle résulte de sa propre détermination ou d'une détermination internationale, a amoindri la place des droits de l'enfant. Cela quand bien même ces droits seraient l'un des leviers, si ce n'est le levier du développement.

---

<sup>723</sup> Cette question a été traitée par le professeur Pierre-Marie Dupuy dans ses conclusions lors du 48<sup>e</sup> colloque de la SFDI. Il faisait état de son étonnement lorsqu'il a été contacté pour ce colloque, indiquant qu'il pensait *a priori* que le sujet du développement n'avez plus tellement de nouveauté. Suite aux trois jours de colloque, il s'est avéré que la notion de développement, comme l'a excellemment bien conclu le professeur Jean-Marie Dupuy, est en constante évolution. Tant le contenant que du contenu évoluent selon l'époque et les acceptions (*Droit international et développement, op. cit.*, p. 491-499).



## CHAPITRE 2

### L'EFFICACITE NUANCEE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

**435.** Plusieurs critiques que nous avons formulées à l'encontre notamment de la nouvelle rédaction de l'article 208 du TFUE relèvent du fait que l'UE a souhaité accroître la cohérence de ses politiques extérieures et plus largement de son action extérieure. Nous l'avons vu, cela s'est fait au détriment de la clarté des objectifs du développement et particulièrement au détriment de la place des droits de l'enfant au sein de la réalisation de cette politique. Toutefois, chercher à estimer le degré d'efficacité de la protection de ces droits dans le cadre de la PAD n'est pas inutile quand bien même il existe des critiques relatives à leur place dans les instruments de cette politique. En effet, nous avons vu que cette place est limitée mais pas inexistante. Certes, nous avons vu par exemple qu'il n'y a pas de pré-affectation des ressources des instruments opérationnels toutefois, cela ne signifie pas qu'en pratique il n'y a aucune affectation des ressources lors de la mise en œuvre de l'instrument. Ainsi, malgré la sous-estimation des droits de l'enfant en tant que levier du développement, il nous faut prendre du recul afin d'étudier la cohérence de leur place dans cette politique. En effet, si le libellé de l'article 208 du TFUE est critiquable, il se justifie pour l'Union par l'objectif de cohérence, il nous faut ainsi traiter plus avant l'efficacité de la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD au prisme de sa cohérence (Section 1) avant de s'intéresser à l'efficacité de cette protection au prisme de ses effets (Section 2).

## SECTION 1 - L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AU PRISME DE L'OBJECTIF CONSTITUTIONNEL DE COHERENCE

**436.** La cohérence est un objectif de l'action extérieure de l'UE en ce que l'article 21 du TUE portant sur les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union dispose à son dernier alinéa que : « [l]’Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet »<sup>724</sup>. De même l'article 7 du TFUE dispose que : « [l]’Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences ». C'est d'ailleurs cet objectif de cohérence des différentes actions extérieures de l'UE qui constitue le mandat du SEAE<sup>725</sup>. Bien que l'Union ne définisse pas elle-même ce qu'il faut entendre par « cohérence », ce terme renvoie à une union étroite d'éléments<sup>726</sup>. « Les choses ou les parties, entre lesquelles il y a *cohérence*, sont jointes ou unies l'une *avec* l'autre ; (...) C'est-à-dire qu'il y a connexion entre [elles], elles forment un tout<sup>727</sup> ». Nous choisirons de retenir la définition suivante : la cohérence s'entend comme la « propriété attribuée à une totalité en fonction de certains éléments de ses parties relativement à leur intégration dans la totalité<sup>728</sup> ».

---

<sup>724</sup> Avant l'adoption du Traité de Lisbonne, l'objectif de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne était prévu à l'article 3 du TUE qui disposait que : « [l]’Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire.

L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques ».

Pour une analyse approfondie de l'objectif de cohérence de l'action extérieure de l'Union sous l'empire de l'ancien article 3 du TUE voir : Isabelle Bosse-Platière, *L'article 3 du traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2009, 859 p. Notons que malgré l'intervention du Traité de Lisbonne, l'ouvrage précité reste véritablement d'actualité en ce qu'il constitue une recherche minutieuse et poussée sur cet objectif de cohérence dans l'action extérieure de l'Union et ainsi que des enjeux de cette cohérence.

<sup>725</sup> Article 26 §2 du TUE : « [l]e Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union ».

<sup>726</sup> Selon le dictionnaire *Le Grand Robert*, édition numérique 2013.

<sup>727</sup> Pierre-Benjamin Lafaye, *Dictionnaire des synonymes de la langue française*, Paris, Hachette et Cie, 1858, p. 145.

<sup>728</sup> André Jacob, *Encyclopédie philosophique universelle : Les notions philosophiques*, Paris, PUF, 1990, p. 349.

**437.** L'objectif de cohérence est donc au cœur de l'action européenne et il est particulièrement au cœur de sa politique de coopération au développement en raison du caractère transversal de cette dernière. Ce caractère transversal apparaît à différents niveaux : d'une part, s'agissant des instruments utilisés nous avons pu voir que les objectifs de la PAD s'exprimaient également dans des instruments commerciaux (exemple des accords de partenariat économique conclus sous l'égide de l'OMC). D'autre part, s'agissant des finalités de la PAD, notamment exprimés par ses instruments opérationnels, nous avons vu que leur étendue était telle qu'ils portaient des aspects politiques marqués servant à l'UE de moyen d'exportation de son modèle économique mais aussi politique. La PAD est donc une politique charnière dans laquelle l'objectif de cohérence doit être scrupuleusement respecté sous peine d'une lecture incompréhensible des politiques extérieures de l'UE.

**438.** Bien que le titre de ce développement utilise le singulier pour traiter de « la » cohérence, il s'agira de traiter deux types de cohérence. En effet, deux regards doivent être apportés quant à la cohérence : d'une part, la cohérence de la protection des droits de l'enfant quant à sa place dans la PAD (paragraphe 1). Et d'autre part, la cohérence de cette protection dans le cadre de la PAD au regard de l'autre politique extérieure économique de l'Union, la PCC (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Le cohérence de la protection des droits de l'enfant au sein de la Politique d'aide au développement**

**439.** S'agissant de la cohérence de la protection des droits de l'enfant au sein de la PAD, de nouveau deux types de cohérence se distinguent : la première porte sur la cohérence de la considération des droits de l'enfant au sein de la PAD (A) et la seconde porte sur la cohérence de l'exécution de la PAD au regard du droit international du développement quant au rôle des droits de l'enfant (B).

#### **A- Les cohérences relatives à la place des droits de l'enfant comme élément de la Politique d'aide au développement**

**440.** Il faut parler ici des cohérences portant sur la place des droits de l'enfant comme élément de la PAD et non pas de la cohérence. En effet, il existe différentes cohérences qui vont constituer notre étude, la cohérence déclarée (1) face à la cohérence pratique (2) de la place des

droits de l'enfant dans la PAD. Nous verrons que le discours européen est cohérent et que la pratique l'est également, toutefois ces deux aspects ne sont pas en adéquation, ce qui dès lors fait apparaître deux cohérences différentes.

### ***1) La cohérence déclarée de la place des droits de l'enfant comme élément de la Politique d'aide au développement : entre discours ...***

**441.** La cohérence déclarée de la place des droits de l'enfant en tant qu'élément de la PAD renvoie à la cohérence entre les différents documents émis par les institutions de l'Union. Sans pour autant répéter nos développements précédents relatifs aux différents actes adoptés par l'UE concernant les enfants, il s'agit ici de les appréhender sous l'angle de leur cohérence au regard du développement. Dans sa Communication de 2008 relative à *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure*<sup>729</sup>, la Commission indiquait que « les enfants doivent être placés au centre des politiques de l'UE en matière de relations extérieures, de développement<sup>730</sup> et d'aide humanitaire<sup>731</sup> ». Dans cette Communication, l'UE appréhendait les droits de l'enfant particulièrement à l'aune de l'objectif général de développement puisqu'elle rappelait sa détermination « à atteindre les buts fixés par les OMD », cela puisque les « OMD, et notamment ceux qui concernent la santé, l'éducation, l'eau et la nutrition, ont trait au bien-être et au développement positif des enfants et des adolescents<sup>732</sup> ». Dans cette Communication clef qui fixe le cadre stratégique relatif au statut des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'UE, un lien était établi entre ces droits et le développement en tant qu'action extérieure de l'Union, c'est-à-dire entre les droits de l'enfant et la PAD. En 2008, la Commission indiquait également que l'approche de l'UE applicable aux droits de l'enfant devait « s'inscrire dans des stratégies plus larges de développement et de réduction de la pauvreté<sup>733</sup> ». En effet, l'UE affichait un discours encourageant quant à leur place dans la PAD en ce sens qu'elle semblait prendre toute la mesure de l'importance de ces droits pour atteindre l'objectif général de développement.

**442.** A ce sujet, s'agissant de la réaction européenne pour une meilleure prise en compte des droits de l'enfant, il faut noter que la PAD était au premier plan. En effet, le lien entre droits de

---

<sup>729</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, 2008, *op. cit.*

<sup>730</sup> Souligné par nous. Il convient de préciser que pour le reste de cette thèse, les passages de citation lorsqu'ils apparaîtront en italique, seront soulignés par nous.

<sup>731</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>732</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>733</sup> *Ibidem*, p. 7.

l'enfant et développement est établi tout au long de cette Communication mais en plus d'établir ce lien, la PAD est visée prioritairement en tant que politique extérieure devant prendre en considération les droits de l'enfant. En effet, en plus d'être la seule politique redondante dans cette communication, il faut noter que s'agissant des moyens de réaction de l'UE pour prendre en compte ces droits, la coopération au développement apparaissait en premier dans l'énumération de ces moyens, avant la PCC. Il était prévu que dans les pays en développement, « l'UE doit exploiter pleinement les mesures de coopération au développement et d'éradication de la pauvreté destinées à remédier aux causes profondes de la pauvreté. Dans le même temps, il conviendra d'intégrer efficacement les droits et les besoins des enfants et des adolescents dans les diverses politiques nationales<sup>734</sup> ».

**443.** Ainsi, l'UE en plus de s'être imposée l'objectif de *mainstreaming* des droits de l'enfant de manière générale<sup>735</sup>, elle s'était également imposée un *mainstreaming* spécifique à la PAD. Elle indiquait clairement que le FED mais également les autres instruments financiers dont elle disposait devaient être complémentaires de manière « effective » dans les pays où « les gouvernements ne sont pas en mesure et/ou ne sont pas suffisamment soucieux de promouvoir et protéger les droits de l'enfant<sup>736</sup> ».

**444.** En plus de constater que l'UE avait *a priori* bien conscience du lien manifeste existant entre les droits de l'enfant et la coopération au développement, il faut noter à titre subsidiaire que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a pas entraîné de rupture dans ce raisonnement puisque même s'il s'avérait que les institutions de l'UE depuis 2010 souhaitaient renier cette Communication (ce qui n'est pas le cas), il faut noter que l'objectif de la PAD tel qu'affichait par l'article 208 du TFUE est substantiellement visé par cette Communication. En effet, l'UE reconnaissait le lien existant entre les enfants et la réduction de la pauvreté puisqu'en 2002 dans une Communication de la Commission sur l'éducation et la formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement<sup>737</sup>, l'UE reconnaissait que l'éducation joue « un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté et dans le développement<sup>738</sup> ». Comme le reconnaît la CNUCED lorsqu'elle établit quatre leviers nécessaires à atteindre le cercle

---

<sup>734</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>735</sup> *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, 2006, *op. cit.*, para. I.3, p. 4.

<sup>736</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*

<sup>737</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'éducation et la formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, COM(2002) 116 final, Bruxelles, 6 mars 2002.

<sup>738</sup> *Ibidem*.

vertueux du développement, l'éducation est au cœur du processus d'éradication de la pauvreté. En effet, comme le reconnaît l'UE, elle a « un impact positif important sur la santé, la participation sociale et politique, l'égalité des chances entre les sexes, sur les taux de croissance économique, les revenus et la productivité, en particulier dans le cadre d'une redistribution équitables des fruits de cette croissance. (...) Parallèlement, l'éducation a des effets positifs en termes de bonne gouvernance<sup>739</sup> ». Dans le cadre de cette Communication qui plaçait le droit à l'éducation des enfants comme facteur clef de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, l'un des instruments de la PAD était clairement visé, il s'agissait du FED, tout comme dans la Communication de 2008.

**445.** Il y a donc dans les textes fixant les cadres stratégiques en matière d'actions relatives aux enfants une véritable cohérence en tant qu'ils sont appréhendés comme un facteur clef, un levier fondamental et incontournable du développement mondial. L'on y retrouve à chaque fois des références renouvelées à la PAD et à ses instruments, particulièrement au FED. Cette cohérence dans les textes relatifs aux enfants doit cependant être nuancée car il existe une autre cohérence, celle de la pratique. En effet, il faut à présent constater et critiquer le fait qu'il y ait une incohérence entre le discours et la pratique relative au rôle des droits de l'enfant comme instrument du développement, alors même que le discours et la pratique ont une cohérence « interne »<sup>740</sup>.

## ***2) ... Et réalité : la cohérence pratique de la place des droits de l'enfant comme élément de la Politique d'aide au développement***

**446.** Il convient de formuler de nouveau la remarque faite *supra*, en ce sens qu'il ne s'agira pas de réexaminer les instruments de la PAD pour y chercher le rôle des droits de l'enfant mais il s'agira de les approcher sous l'angle de leur cohérence quant à la place des droits de l'enfant et d'en tirer des conséquences au regard des textes adoptés par l'UE.

**447.** Il convient de rappeler que les instruments de la PAD n'aménagent qu'une place très limitée aux droits de l'enfant comme composante de cette politique. Ainsi, même si le *mainstreaming* semble respecté dans les actes de l'UE, il faut constater qu'il fait souvent défaut

---

<sup>739</sup> *Ibidem*, para. II-1, p. 6.

<sup>740</sup> Nous entendons cohérence « interne » en ce sens où lorsqu'on observe le discours, l'on constate une cohérence. C'est également le cas lorsqu'on observe la pratique, l'on observe une cohérence. Ils ne sont pas nécessairement cohérents entre eux, mais il y a une cohérence « interne » à ces deux aspects.

dans les instruments de mise en œuvre de la PAD. Il y a une véritable difficulté pour passer d'un *mainstreaming* déclaratoire à un *mainstreaming* effectif en matière de droit de l'enfant. Quelle est donc la cause de la coexistence de ces deux cohérences différentes qui aboutissent à une incohérence de la place des droits de l'enfant comme élément de la PAD ? Cette situation peut trouver une « justification » juridique dans le fait que cette obligation de prise en compte systématique des droits de l'enfant ne relève pas d'une obligation constitutionnelle, contrairement au *mainstreaming* relatif à l'égalité entre les sexes qui est inscrit à l'article 8 du TFUE<sup>741</sup>. Ainsi, à la différence du *mainstreaming* de genre, celui des droits de l'enfant ne bénéficie pas d'une consécration constitutionnelle. Il faut noter que l'article 3 §5 du TUE ne peut pas constituer un fondement au *mainstreaming* des droits de l'enfant, puisque cette disposition n'est pas exclusivement consacrée à ces droits, ainsi reconnaître que cette disposition imposerait un tel mécanisme aurait pour conséquence de reconnaître que ce mécanisme serait imposé à l'ensemble des droits qui y sont mentionnés, ce qui n'est pas le cas.

**448.** Ainsi l'obligation de *mainstreaming* des droits de l'enfant relève de la Communication de la Commission de 2006 *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant* donc d'un acte de droit dérivé dont la force contraignante est limitée. Comme chacun le sait, les communications de la Commission sont dépourvues de caractère contraignant, toutefois elles ne sont pas dépourvues de valeur dans l'ordre juridique européen puisqu'elles disposent d'une valeur interprétative<sup>742</sup>. A ce titre la CJUE s'appuie sur ces communications lorsqu'elle a à trancher un différend. Les actes non-contraignants constituent des aides qui éclairent la Cour afin d'apprécier la portée d'un acte contraignant en tant, notamment, qu'instrument d'interprétation. Par ailleurs, certains actes catégorisés comme non-contraignants peuvent avoir « un caractère quasi normatif<sup>743</sup> » du fait de la possibilité de leur invocabilité dans un

---

<sup>741</sup> Article 8 TFUE : « [p]our toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ».

« The most prominent area in which mainstreaming has been developed and applied is in the gender equality arena [développé par] Strategy for equality between women and men 2010-2015 » (Mieke Schuurman, « Developing a Model for Mainstreaming Children's Rights » In Ingi Iusmen et Helen Stalford (dir.), *The EU as a Children's Rights Actor*, Berlin, Barbara Budrich Publishers, 2016, p. 49-75, spé. p. 51).

<sup>742</sup> Par ailleurs, et bien que nous ne développons pas cet aspect, il faut relever que la CJUE a reconnu un caractère normatif à une résolution du Conseil alors même que les résolutions ne sont pas classées dans la catégorie des actes contraignants du droit dérivé de l'Union. Ainsi la Cour a reconnu qu'une résolution du Conseil pouvait avoir le caractère d'acte produisant « des effets de droit dont les justiciables pourraient se prévaloir en justice » (CJCE, 24 octobre 1973, *Schlüter*, aff. n°9/73, *Rec.* p. 1135, point 40).

<sup>743</sup> Fabrice Picod, « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°21, Dossier : la normativité- janvier 2007.

différend<sup>744</sup> même si une telle situation reste circonscrite à un certain domaine spécialisé : le droit de la concurrence. Par ailleurs, et pour finir sur ce point, la CJCE est allée plus loin en reconnaissant qu'une communication de la Commission visant à l'interprétation des dispositions d'une directive mais qui contenait des obligations juridiques nouvelles pouvait faire l'objet d'un recours en annulation<sup>745</sup>.

**449.** Ainsi, le fait que cette obligation de *mainstreaming* relatif aux droits de l'enfant soit issue d'un acte de droit dérivé non contraignant peut justifier le fait que ces droits n'aient pas dans la pratique de la PAD une importance analogue à celle qu'ils ont dans les textes. Dans la Communication relative à *Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable* de 2013<sup>746</sup>, la Commission « propose une approche commune de l'UE<sup>747</sup> » pour atteindre l'objectif de développement fixé à l'article 208 du TFUE : l'éradication de la pauvreté. Pour autant, les enfants lorsqu'ils sont mentionnés dans cette communication ne le sont qu'à titre factuel afin d'illustrer une diminution des risques de mort ou de malnutrition<sup>748</sup> ou encore à titre de chiffre tendant à démontrer que les OMD n'ont pas été atteints<sup>749</sup>. Dans une communication plus récente de 2015 relative à l'éradication de la pauvreté et au développement durable après 2015, de nouveau la Commission nie le facteur « droits de l'enfant » comme moyen d'action en faveur du développement et de son objectif d'éradication de la pauvreté. Elle y précise seulement qu'il est « indispensable de lutter contre les inégalités et l'exclusion sociale, en particulier lorsqu'elles touchent les plus vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées, y compris en recourant à des outils tels que les marqueurs de genre et d'âge<sup>750</sup> ». Effectivement, l'idée présentée ici est intéressante, insérer des marqueurs d'âges dans les instruments de la PAD servirait la cause des droits de l'enfant, cependant, force est de constater que lorsque le prisme est inversé, les droits de l'enfant n'ont plus leur place. Lorsque l'UE regarde à travers le prisme des droits de l'enfant, elle les

---

<sup>744</sup> *Ibidem*. Ainsi une communication de la Commission relative au droit de la concurrence peut servir de fondement aux arguments d'une entité commerciale dans un différend à l'encontre de la Commission (TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFFASS et AKT c/ Commission*, n°T380/94, *Rec.* p. II-2169, points 156 à 162).

<sup>745</sup> CJCE, 16 juin 1993, *France c/ Commission*, C-325/91, *Rec.* I-3283.

<sup>746</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable*, COM(2013) 92 final, Bruxelles, 27 février 2013.

<sup>747</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>748</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>749</sup> « Environ 61 millions d'enfants ne fréquentent toujours pas d'établissement scolaires », *Ibidem*, p. 6.

<sup>750</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015*, COM(2015) 44 final, Bruxelles, 5 février 2015, p. 6.



considère comme élément indispensable du développement. A l'inverse, lorsqu'elle regarde à travers le prisme du développement, les droits de l'enfant ne sont plus considérés comme un élément indispensable, ils figurent parmi d'autres considérations en orbite autour du noyau qu'est l'éradication de la pauvreté, bien que le Nouveau Consensus européen reconnaisse « la forte indépendance entre les différents éléments de [l'action pour le développement] <sup>751</sup>». Or, comme la CNUCED l'a remarqué, l'éradication de la pauvreté ne peut se faire sans la satisfaction d'autres objectifs indispensables, le tout faisant partie d'un processus non linéaire. C'est là où l'UE commet une erreur, puisqu'elle exclut les droits de l'enfant de la mise en œuvre de la PAD abouti à un développement déficient et non-pérenne et donc à retarder le développement.

### **B- L'incohérence tenant à la place des droits de l'enfant dans la Politique d'aide au développement au regard de leur place dans l'approche du droit international du développement**

**450.** Dans la récente communication citée relative à l'éradication de la pauvreté et au développement durable après 2015, la Commission s'inscrit dans le contexte international du développement en revenant sur l'élaboration du programme pour l'après-2015. Toutefois, il faut relever le manque de cohérence de l'UE quant à la place accordée aux droits de l'enfant comme élément de la PAD au regard du contexte international général, particulièrement à l'aune de sa volonté de devenir un acteur international du développement (1). Il faut également mettre en évidence le fait que si l'UE veut prétendre à ce statut au niveau mondial, il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche plus cohérente s'agissant de la place de ces droits dans la PAD (2).

---

<sup>751</sup> Commission européenne, « Le nouveau consensus européen pour le développement – L'UE et les Etats membres signent une stratégie commune pour éradiquer la pauvreté », *op. cit.*

### ***1) L'inadéquation du statut des droits de l'enfant comme élément du développement entre l'approche de l'Union et celle du droit international***

**451.** L'UE revendique son statut d'acteur du développement sur la scène internationale<sup>752</sup> et « est déterminée à pleinement jouer son rôle<sup>753</sup> ». Toutefois, il faut relever une contradiction manifeste dans la prise en compte des droits de l'enfant entre la vision du développement de l'UE et celle des institutions internationales. N'oublions pas que parmi huit OMD, trois étaient directement relatifs aux enfants (éducation primaire pour tous, réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle). Ainsi, l'ONU lorsqu'elle a adopté les OMD a reconnu une place fondamentale aux enfants en tant que clef et levier du développement. Ce qui n'est pas le cas de l'UE comme nous l'avons vu. Cette différence d'approche relève une véritable incohérence dans le comportement européen puisque l'Union veut devenir un acteur international non seulement du développement, mais plus largement un acteur global. Toutefois, elle ne s'intègre pas parfaitement dans le « décor » international s'agissant de l'importance accordée aux droits de l'enfant.

**452.** Certes, comme nous l'avons vu, il existe certaine discordance dans l'approche de la notion de développement entre les institutions internationales, toutefois, toutes aménagent une place aux droits de l'enfant<sup>754</sup>. L'incohérence des instruments opérationnels mis en œuvre par l'UE dans le cadre de l'exécution de la PAD peut alors être interprétée de deux manières : soit d'une part, l'UE connaît des difficultés pour intégrer la vision internationale des droits de l'enfant qui relèveraient de son approche historiquement particulière de ces droits puisque rappelons-le, leur autonomisation dans le droit de l'UE a été longue et s'est faite au terme de plusieurs étapes<sup>755</sup>. Ici, l'approche historique qui illustre toute la complexité de l'UE pour faire une place particulière aux enfants, expliquerait cette incohérence puisqu'à cela viendrait s'ajouter au fait que l'Union n'a pas de compétence en matière de droits de l'homme. Ainsi, cette incohérence dans la prise en compte des droits de l'enfant comme élément du développement entre l'approche effective de l'UE et l'approche internationale s'inscrirait dans

---

<sup>752</sup> « L'Union européenne (UE) a toujours joué un rôle important et constructif dans ces processus en y apportant des contributions essentielles et en coopérant activement avec ses partenaires à tous les niveaux », *Un partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015*, op. cit., p. 2.

<sup>753</sup> *Ibidem.*, p. 3.

<sup>754</sup> Seul le PNUD n'aménage pas de place spécifique aux enfants en tant que vecteur du développement, toutefois, ce dernier relève de l'ONU qui elle leur accorde une place, de même que la CNUCED.

<sup>755</sup> Avant que « les droits de l'enfant » n'apparaissent dans le droit de l'Union européenne, l'enfant lui-même a eu des difficultés à y trouver une place en tant que sujet de droit puisqu'il a d'abord été appréhendé comme accessoire du travailleur se déplaçant dans l'espace européen.

le cadre d'une divergence historique quant à la place de l'enfant en tant que titulaire de droits fondamentaux.

**453.** Soit, d'autre part, l'UE a adopté cette approche des droits de l'enfant s'agissant de leur rôle dans le développement car elle ne les considère pas comme importants ou « ne les prend pas au sérieux » en tant que vecteur de développement. C'est alors la reconnaissance même des droits de l'enfant comme droits autonomes et primordiaux qui est remis en cause. Dès lors cette incohérence avec leur place au niveau international relève d'une volonté de l'UE de limiter la reconnaissance des droits de l'enfant en tant que facteur du développement, ce qui s'avère beaucoup plus problématique au regard de sa volonté de s'inscrire dans le contexte international et de devenir un acteur global. Comment peut-elle y compter si elle diverge par rapport aux autres institutions internationales participant du développement quant à la place des droits de l'enfant ? Notons à cet égard que l'UE est partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>756</sup> mais qu'elle n'est pas partie à la CIDE. D'aucuns pourraient avancer l'argument selon lequel cette Convention ne permet pas la ratification par une organisation internationale. Ce qui est vrai pour l'heure. Mais il faut noter l'absence d'entreprise de l'UE afin de faire modifier ces dispositions finales (particulièrement l'article 46) sur le modèle de l'article 42 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>757</sup>, ce qui suffirait à permettre sa ratification. Il y a vraisemblablement une réelle difficulté pour l'UE à se positionner sur la scène internationale en tant qu'acteur de la protection des droits de l'enfant quoiqu'en pensent certains auteurs<sup>758</sup>.

**454.** Cette incohérence des approches entre l'UE et les autres institutions pertinentes sur ce point est révélateur de la difficulté que cristallise l'action européenne destinée aux enfants. Il est impératif pour l'UE dans le cadre de sa prétention à revêtir le statut d'acteur international du développement de rendre cohérent ces différents niveaux d'intervention. En effet, entre le déclaratoire et la pratique effective reflétant l'incohérence entre sa position telle qu'affirmée dans les différentes communications de la Commission et sa position telle qu'elle ressort de

---

<sup>756</sup> Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 13 décembre 2006, *op. cit.* L'Union européenne est partie depuis le 23 décembre 2010.

<sup>757</sup> L'article 46 de la Convention internationale des droits de l'enfant dispose que : « [L]a présente Convention est ouverte à la signature de tous les Etats ». C'est cet article qui devrait être révisé afin de permettre la ratification par l'UE de la Convention. A titre de comparaison, la Convention relative aux droits des personnes handicapées s'adresse dans le corps du texte aux États parties, toutefois l'article 42 dispose que : « La présente Convention est ouverte à la signature de tous les États et des organisations d'intégration régionale (...) ».

<sup>758</sup> Voir Ingi Iusmen et Helen Stalford (dir.), *The EU as a Children's Rights Actor*, *op. cit.*

l'étude des instruments opérationnels et qui révèle une quasi exclusion des droits de l'enfant comme facteur de développement : l'UE a besoin de trouver une cohérence.

## ***2) La nécessité d'une cohérence de l'approche des droits de l'enfant comme facteur de développement***

**455.** Afin de rendre cohérente l'approche de l'UE relative aux droits de l'enfant comme facteur de développement, deux types d'action sont possibles. D'une part, soit l'UE accorde son discours à sa pratique, c'est-à-dire qu'elle cesse de présenter ces droits comme un élément fondamental du développement dans les différents actes que ses institutions émettent, et ce faisant elle rompt totalement avec l'approche internationale. D'autre part, soit elle accorde sa pratique à son discours, et ce faisant elle s'inscrit parfaitement dans la logique internationale.

**456.** Bien évidemment nous sommes partisan de cette dernière solution non pas uniquement pour des raisons évidentes de logique relative aux critères nécessaires pour parvenir au développement mais également pour des raisons juridiques puisqu'exclure les droits de l'enfant de la PAD contreviendrait à l'article 3 §5 du TUE qui contraint l'UE à contribuer à la protection des droits de l'enfant dans ses relations extérieures. En effet, même si ce point ne fait pas débat, rappelons que la construction du TFUE contrairement à celle du TCE, fait clairement entrer la PAD dans les politiques extérieures de l'UE puisqu'il la joint à la PCC et aux autres politiques extérieures dans une cinquième partie relative à « l'action extérieure de l'Union ». Ainsi, la PAD faisant partie des relations extérieures de l'UE, nous ne pouvons pas sous peine de non-respect de l'article 3 §5 du TUE exclure les droits de l'enfant de cette politique.

**457.** Il faut maintenant tenter de dégager des solutions afin de parvenir à une cohérence de la place des droits de l'enfant dans la PAD entre discours et pratique, d'une part et entre approche pratique de l'UE et approche du droit international, d'autre part.

**458.** La première solution à envisager se situe au niveau de la Commission. En effet, la Commission n'est pas seulement l'organe d'exécution et de représentation, elle dispose également de la compétence d'initiative comme le prévoit de manière large l'article 17 du TUE<sup>759</sup> et de manière plus spécifique les articles 289 et suivants du TFUE<sup>760</sup>. La Commission

---

<sup>759</sup> Article 17 TUE : « [l]a Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin ».

<sup>760</sup> Le chapitre 2 du Titre 1 de la sixième partie du TFUE porte sur les « actes juridique, procédures d'adoption et autres dispositions ».

propose l'adoption d'actes juridiques au Parlement et au Conseil<sup>761</sup> et elle seule, en principe, est compétente pour apporter une modification à cette proposition. Notons que dès la formulation de la proposition par la Commission, le Conseil peut amender le texte avant même qu'il ne soit soumis à la procédure législative d'adoption (article 293 §1 du TFUE). Par ailleurs, une fois la proposition, le cas échéant amendée par le Conseil, transmise au Parlement dans le cadre de la procédure législative ordinaire, notons que le Parlement dispose d'un droit d'amendement de cette proposition (article 294 §7 c) du TFUE). Cependant encore faut-il que cet amendement soit approuvé par le Conseil. Ainsi pour que la place des droits de l'enfant évolue dans le cadre de la PAD, il suffirait que la Commission leur fasse une place plus conséquente au sein de ses propositions. Le premier rouage de cette cohérence recherchée réside donc dans la Commission. Il faut qu'une place leur soit aménagée en tant que facteur incontournable du développement dès la proposition de formulation d'actes juridiques contraignants de l'UE. Certes, nous pourrions envisager un refus de la part du Conseil qui pourrait amender initialement la proposition en supprimant les dispositions possiblement insérées relatives aux droits de l'enfant ou refuser l'amendement du Parlement qui porterait sur ces droits. Toutefois, la réussite vient à force de persévérance<sup>762</sup>, ainsi la Commission devrait si un tel cas se présentait, ne pas s'avouer vaincue et continuer à insérer des dispositions portant sur les droits de l'enfant dans ses propositions. Par ailleurs, vu les Lignes directrices du Conseil sur le sujet, il n'est pas certain que celui-ci s'opposerait à une telle proposition.

**459.** Ainsi, le premier acteur de ce changement en faveur d'une nouvelle et meilleure cohérence de la place des droits de l'enfant dans la PAD est la Commission, mais elle n'est pas le seul acteur. L'autre acteur qui selon nous a un rôle à jouer est la CJUE. En effet, le Conseil et le Parlement sont liés dans la mesure évoquée *supra* par les propositions de la Commission, par conséquent si la Commission en tant que premier acteur de cette nouvelle cohérence que nous proposons ici, n'œuvre pas dans ce sens, la Cour est appelée à jouer un rôle. Plusieurs recours existent devant la CJUE, le recours en carence serait le mieux à même de parvenir au résultat escompté puisqu'il permet à un requérant qu'il soit État ou particulier de saisir la Cour de justice dans le premier cas ou le Tribunal dans le second afin de « contrôler la légalité de l'inaction des institutions, d'un organe ou d'un organisme de l'Union<sup>763</sup> ». Ainsi, un particulier

---

<sup>761</sup> Sauf cas exceptionnels prévus à l'article 289 §4 du TFUE disposant que « [d]ans les cas spécifiques prévus par les traités, les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen (...) ».

<sup>762</sup> Bernard Fontenelle, « On ne réussit qu'à force de patience et de persévérance », *Pensée et réflexions*, 1757.

<sup>763</sup> CURIA : [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/fr/#competences](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/fr/#competences) (consulté le 25 mars 2017).

ou un État pourrait saisir la CJUE pour cause d'abstention de la Commission à faire valoir les droits de l'enfant de manière cohérente, cela au regard de l'article 3 §5 du TUE mais aussi au regard de ses différentes communications. Ces dernières pourraient servir de moyen à l'appui de la requête puisque la Cour a déjà eu l'occasion de dire que certains actes non-contraignants des institutions pouvaient être invoqués à l'encontre de l'institution auteur de l'acte en cause. C'est ce qu'elle a jugé s'agissant d'une résolution du Conseil en indiquant qu'un tel acte avait le caractère « des effets de droit dont les justiciables pourraient se prévaloir en justice<sup>764</sup> ». Ainsi, « on peut considérer que les actes atypiques tels que les communications de la Commission (...) peuvent servir de fondement à une revendication [d'un particulier] dans un litige qui l'oppose à l'institution auteur de l'acte<sup>765</sup> ». Au nom de la cohérence affichée dans les communications de la Commission, son abstention dans les propositions qu'elle soumet au Conseil et au Parlement peut être sanctionnée par la CJUE. La Cour pourrait notamment s'appuyer sur la Communication de la Commission de 2005 portant sur *Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission*<sup>766</sup>. Une seule condition préalable devrait alors être remplie, il faut que la Commission ait été invitée à changer sa position et que cette invitation n'ait pas été suivie d'effets.

Une telle situation est tout à fait plausible puisqu'en 1993, le Parlement a déposé une requête introductive d'un recours en carence à l'encontre de la Commission pour ne pas avoir présenté les propositions nécessaires à établir la libre circulation des personnes dans le marché intérieur<sup>767</sup>. Il existe donc un moyen juridique capable de contraindre la Commission à assurer la cohérence de la place des droits de l'enfant au sein de la PAD ce qui remédierait aux différentes incohérences soulevées.

**460.** Il faut à présent regarder plus attentivement la cohérence de la protection des droits de l'enfant dans la PAD au regard de l'autre politique intégrée de l'Union européenne, la PCC.

---

<sup>764</sup> CJCE, 24 octobre 1973, *Schlüter*, *op. cit.*, point 40.

<sup>765</sup> Fabrice Picod, « La normativité du droit communautaire », *op. cit.* (voir : TPICE, 12 déc. 1996, *AIUFFASS et AKT c/ Commission*, aff. T-380/94, *Rec. p. II-2169*, points 156 à 162).

<sup>766</sup> Communication de la Commission, *Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission : méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(2005) 172 final, Bruxelles, 27 avril 2005. Il faut noter qu'avant même qu'une force contraignante de ne soit accordée par le Traité de Lisbonne à la Charte, elle était opposable aux institutions de l'Union en vertu d'un accord interinstitutionnel du 18 décembre 2000 (JOCE, C-364, 18 décembre 2000). Voir : Abdelkhaleq Berramdane, « La justiciabilité indirecte de la Charte de l'Union Européenne », *TDP*, 2002, n° 11, p. 39-54.

<sup>767</sup> CJCE, 11 juillet 1996, *Parlement c/ Commission*, aff. C-445/93.

D'autres recours en carence notamment de particuliers à l'encontre de la Commission peuvent être cités à titre d'exemple : CJCE, 3 juin 1999, *Télévision française 1 A (TF1) c/ Commission*, T-17/9 ; CJCE, 16 février 1993, *Empresa nacional de Urano SA c/ Commission*, C-107/91.

## **Paragraphe 2 - La cohérence de la protection des droits de l'enfant dans la Politique d'aide au développement au regard de la Politique commerciale commune**

**461.** L'étude de la cohérence de la protection des droits de l'enfant dans la PAD au regard de la PCC permettra de répondre à la question de savoir s'il y a une cohérence dans la place des droits de l'enfant au sein des politiques extérieures économiques de l'UE. Nous allons voir que oui il existe une cohérence, cette cohérence étant la cause de l'expression limitée des droits de l'enfant dans la PAD. Les différentes politiques extérieures de l'UE doivent être cohérentes entre elles aux termes de l'article 21 §3 al. 2 du TUE qui dispose que « [l']Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques ». Force est de constater que s'agissant des droits de l'enfant, la PAD et la PCC affichent une véritable cohérence (A), ce qui contribue à constater qu'il existe bien une conception duale de la cohérence de l'objectif de protection des droits de l'enfant par le mécanisme du double standard (B).

### **A- La cohérence du niveau de protection des droits de l'enfant au sein des deux politiques économiques de l'Union européenne**

**462.** Bien que la PAD devrait être l'enceinte dans laquelle les droits de l'enfant trouvent une vraie place et une vraie expression internationale, il n'en est rien et leur place est limitée alors même que les instruments de la PAD sont tout à fait à même de leur aménager une place plus conforme à celle qui leur est reconnue en droit international en tant que facteur de développement. Ce nivellement par le bas du niveau de protection des droits de l'enfant dans la PAD s'explique par la cohérence qui existe entre cette politique et la PCC. En effet, elles connaissent une imbrication institutionnelle (1) causée par le fait qu'elles ont toutes les deux la même finalité : une finalité commerciale (2).

#### ***1) L'imbrication institutionnelle existante entre les deux politiques économiques de l'Union : une cohérence défavorable aux droits de l'enfant***

**463.** Il faut rappeler les articles 289 et suivants du TFUE qui indiquent que la Commission est l'organe compétent pour proposer l'adoption d'actes législatifs et qu'elle en est également l'exécutrice. C'est donc la Commission qui propose les actes qui constituent et matérialisent à

la fois la PAD et la PCC. Cette source unique explique donc partiellement la cohérence existante dans le niveau de protection des droits de l'enfant accordé dans chacune de ces politiques. Comme cela a été dit, la Commission se compose de plusieurs DG dont une consacrée au commerce et une consacrée au développement (DEVCO). Chacune de ces DG est spécialisée dans un domaine de compétence, toutefois elles relèvent toutes de la Commission, ainsi c'est la même institution qui est à l'origine de toutes les propositions.

**464.** Par ailleurs, il faut noter un rôle discutable voire une subrogation injustifiée entre ces deux DG puisque bien que l'Accord de Cotonou liant l'UE et les États ACP use d'un instrument commercial, il a une portée touchant au développement. Pour autant la DG compétente et responsable des négociations est la DG commerce, alors même que cet accord s'inscrit également de par sa finalité dans le cadre de la PAD et est mis en œuvre par l'un des instruments opérationnels le plus emblématique de cette politique, le FED. Malgré cela, DEVCO n'a pas de place dans le processus préparatoire au renouvellement de cet accord et à l'adoption du FED. De manière plus large, c'est également le cas pour toutes les situations où la mise en œuvre de la PAD relève d'un instrument de la PCC, ainsi le SPG+ relève également de la DG commerce alors même que la visée est le développement (rappelons que ce système a été adopté par la CNUCED)<sup>768</sup>.

**465.** Le fait que la DG commerce ait la main sur la rédaction et les négociations de ces instruments pose un véritable problème puisque cela crée un nivellement par le bas du niveau de protection des droits de l'enfant. En effet, la PCC, même si certains de ses instruments ont intégré des considérations relatives aux droits de l'enfant parce qu'ils participent également de la mise en œuvre de la PAD, n'a pas vocation à assurer une protection ou une promotion de ces droits. Nous pourrions avancer ici que *in fine* si la PCC a intégré des dispositions relatives aux droits de l'enfant c'est peut-être sous l'influence de la PAD et ce pour répondre à l'exigence constitutionnelle de cohérence. Mais même dans ce cas de figure, c'est bien le caractère économique de l'imbrication institutionnelle entre ces deux politiques qui limite l'évolution de la place des droits de l'enfant comme étant une considération particulière. La protection des droits de l'enfant ne présente pas un intérêt immédiat pour la PCC, ce qui n'est évidemment pas le cas s'agissant de la coopération au développement puisque les droits de l'enfant présentent, quoiqu'en dise l'UE, un intérêt fondamental pour le développement. Or, le fait que la DG

---

<sup>768</sup> Voir les archives de la DG commerce : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_results.cfm?key=ACP&opt=1&dis=20&lan=all&ty=&sta=1&en=20&page=1&year1=&year2=&sector=all&country=all&langId=EN](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_results.cfm?key=ACP&opt=1&dis=20&lan=all&ty=&sta=1&en=20&page=1&year1=&year2=&sector=all&country=all&langId=EN) (consulté le 25 mars 2017).



commerce soit exclusivement celle qui est chargée de l'élaboration et des négociations de ces instruments de mise en œuvre de la PAD entraîne l'amointrissement du niveau de protection des droits de l'enfant dans ces instruments puisqu'ils vont obéir à la logique commerciale et non à celle du développement<sup>769</sup>.

**466.** Pour remédier à cette situation, il faudrait que DEVCO puisse participer avec la DG commerce au processus d'élaboration et de négociation de ces accords économiques mettant en œuvre la PAD. Par ailleurs, la proposition formulée précédemment tendant à la création d'un organe expressément et exclusivement chargé de la promotion et de la protection des droits de l'enfant dans les relations extérieures au sein de la Commission trouverait tout à fait sa place ici puisqu'il permettrait de s'assurer que DEVCO, elle-même, œuvre en faveur de la reconnaissance de ces droits en tant qu'élément fondamental du développement. Ce qui permettrait à l'UE d'inscrire son action pour le développement en cohérence avec l'action internationale. Toutefois, bien que cette proposition soit adaptée et permettrait de résoudre une partie du problème, la sous-estimation des droits de l'enfant en tant qu'élément de la PAD n'est que partiellement causée par cette considération institutionnelle. Une considération complémentaire est à prendre en compte : la finalité de ces deux politiques extérieures.

## ***2) La finalité convergente de la Politique d'aide au développement et de la Politique commerciale commune***

**467.** Différents éléments doivent être traités ici. Tout d'abord et comme cela a été dit, il faut rappeler la conception originelle de la PAD, cette politique était considérée comme un moyen pour la CE de maintenir des relations commerciales privilégiées avec les anciennes colonies des pays membres. En effet, la PAD répondait « à une nécessité économique pour l'Union qui doit assurer son approvisionnement en matières premières et créer des débouchés pour ses produits<sup>770</sup> ». Aujourd'hui la PAD n'a plus cette vocation, toutefois elle permet d'assurer à l'UE un approvisionnement continu de produits en provenance de pays en développement, ceux-ci y trouvant également une satisfaction puisqu'ils obtiennent des tarifs douaniers très avantageux en contrepartie du respect de certaines conditions politiques. Toutefois, et cela a été mis en évidence, l'avantage économique pour l'UE est bien plus important que pour les pays en

---

<sup>769</sup> A titre d'aparté, notons que ces éléments confirment incontestablement la place de la PAD dans le cadre de cette première partie de thèse relative à l'action économique de l'UE comme cadre de la protection des droits de l'enfant.

<sup>770</sup> Nicolas Moussis, *op. cit.*, p. 517.

développement exportateur. Ainsi la PAD sert encore et toujours une finalité prioritairement économique. Par ailleurs, l'autre finalité partielle de cette politique est bien le développement puisqu'il ne faut pas nier les considérations liées à cet objectif international incluses dans la PAD. Néanmoins, deux choses doivent être soulevées : d'une part, nous avons pu voir que la PAD servait des objectifs politiques de l'UE, ces objectifs relevant particulièrement de l'exportation de son modèle d'intégration régionale (comme c'est le cas en Afrique). Ainsi, la PAD sert des intérêts économiques et politiques avec une très large acception du terme politique. Concernant l'aspect économique, l'on peut y voir une forme de néocolonialisme. Le néocolonialisme « caractérise une politique, poursuivie par les anciennes puissances coloniales dans leurs rapports avec leurs anciennes possessions devenues souveraines, tendant à maintenir, ou rétablir, ces territoires dans une certaine dépendance, généralement par l'intermédiaire de liens économiques<sup>771</sup> ». Le néocolonialisme économique tient notamment à la « signification de l'aide économique<sup>772</sup> ». Le professeur Philippe Ardant rappelle les mots de Robert Buron qui disait : « il est curieux que l'on décide d'appeler aide sous les tropiques la même chose que l'on appelle investissement rentable sous les climats tempérés<sup>773</sup> ».

**468.** Ensuite un autre élément dans la continuité de ce qui précède tient au fait que la conception du développement de l'UE est avant tout une conception économique. Rappelons que l'article 177 du TCE disposait que la PAD « favorise : le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ; l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ; la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement<sup>774</sup> ». Ainsi, et ceci n'est qu'un rappel, historiquement l'acception de la notion de développement est économique. L'article 208 du TFUE s'inscrit dans cette logique en ne visant que la réduction et à terme l'éradication de la pauvreté. Même si nous avons relevé que des objectifs médiats et généraux tels que la protection des droits de l'enfant étaient nécessaires pour parvenir à cet objectif, cela ne retire pas le fait que l'approche du développement dans le cadre de la PAD est une approche fondée sur l'économie et non sur un développement humain ou global, alors même que

---

<sup>771</sup> Philippe Ardant, « Le néo-colonialisme : thème, mythe et réalité », *Revue française de science politique*, 15<sup>e</sup> année, n°5, 1965, spé. p. 838.

<sup>772</sup> Voir Jacques Austruy, « Néocolonialisme », *Encyclopedie Universalis* en ligne : les trois autres éléments du néocolonialisme économique tenant à la suprématie des firmes étrangères, à la nature de la production des pays en développement exportateurs et à la détérioration continue des termes de l'échange (consultable sur : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/neo-colonialisme/> - consulté le 25 mars 2017).

<sup>773</sup> Philippe Ardant, « Le néo-colonialisme : thème, mythe et réalité », *op. cit.*

<sup>774</sup> TCE, C325/35, *op. cit.*

rappelons-le la notion de développement telle que retenue par l'ONU, la CNUCED et la Banque mondiale comprend celle de développement humain<sup>775</sup>. Cette conception européenne du développement s'inscrit de nouveau dans l'approche de l'UE dont la cohérence est favorable à ses intérêts économiques.

**469.** La prédominance des intérêts économiques de l'UE dans le cadre de la PAD et donc par conséquent la reconnaissance limitée des droits de l'enfant en tant que facteur du développement sont harmonisés par le facteur institutionnel : la mainmise de la DG commerce sur les instruments de mise en œuvre de la PAD. Bien que des propositions aient été formulées afin de résoudre ce problème, il faut relever qu'aux vues de ce qui précède la place des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD est justifiée au regard de l'objectif préférentiellement économique de cette coopération au développement.

**470.** Le fait que la PAD revêt des caractéristiques économiques tant dans la mise en œuvre que dans la logique qui la sous-tend explique donc qu'il existe une cohérence dans la place des droits de l'enfant au sein de cette politique et au sein de la PCC. Toutefois, cela fait apparaître l'existence d'un paradoxe, cette cohérence « interne » fait apparaître une incohérence « externe ».

## **B- Une conception duale de la cohérence de l'objectif de protection des droits de l'enfant : le mécanisme du double standard**

**471.** Il existe deux types de logique relatifs à la place des droits de l'enfant dans la PAD qui aboutissent à créer un double standard. Un premier type de logique est qualifié d'interne en ce sens qu'il renvoie à l'existence d'une logique au sein des politiques internes de l'UE dans lesquelles les droits de l'enfant bénéficient d'une véritable protection et constituent une vraie préoccupation. Ce qui n'est pas le cas dans la PAD puisque celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une cohérence des politiques extérieures économiques et cela alors même que le TUE tend à accentuer l'objectif de protection des droits de l'homme et de l'enfant à l'extérieur (1).

**472.** *A contrario*, il existe une logique externe qui elle prend en considération des éléments extérieurs au système de l'UE. Cette logique externe a déjà été traitée lorsque nous avons développé l'incohérence entre la place des droits de l'enfant dans la conception du développement de l'UE et leur place dans la conception du développement des institutions

---

<sup>775</sup> Rapport 2014 sur les pays les moins avancés – *Croissance et transformation structurelle : un programme de développement pour l'après-2015*, Publications des Nations Unies, 2014.

internationales. Cette logique externe concerne également l'incohérence entre le niveau de protection des droits de l'enfant dans les politiques internes et les politiques extérieures. Ces deux types de logique révèlent alors un double standard dans la protection des droits de l'enfant (2).

***1) Une protection interne des droits de l'enfant exacerbée pour une protection externe limitée : le paradoxe des clauses explicites d'intégration des droits de l'homme dans l'action extérieure***

**473.** L'objectif de cohérence de l'action extérieure prévu à l'article 21 du TUE est respecté s'agissant des politiques externes économiques puisque le niveau de protection des droits de l'enfant dans la PAD est *de facto* limité pour des raisons de cohérence entre cette dernière et la PCC. Toutefois, il faut insister sur l'existence du paradoxe évoqué *supra*, en effet, les droits de l'enfant sont mieux protégés et constituent une préoccupation importante de l'UE dans le cadre de ses politiques internes. Ainsi l'Agence des droits fondamentaux de l'UE<sup>776</sup> (Agence des droits fondamentaux) créée en 2007 a pour mission de « fournir des informations et des données sur les droits fondamentaux » pour contribuer à l'objectif de « plein respect [de ces] droits<sup>777</sup> ». Le domaine de compétence de cette agence est exclusivement interne aux termes de l'article 3 du règlement portant sa création qui dispose que : « [l']Agence examine des questions relatives aux droits fondamentaux *dans* l'Union européenne et *dans* les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire ». L'Agence consacre une page aux droits de l'enfant dans l'UE<sup>778</sup> sur laquelle sont détaillées les différentes activités de l'UE dans ce domaine.

**474.** Par ailleurs, l'Agence n'est pas la seule à contribuer à la protection des droits de l'enfant à l'intérieur de l'UE, puisque la DG justice de la Commission a édité un document *EU Acquis and policy documents on the rights of the child*<sup>779</sup> qui répertorie l'ensemble des actions relatives aux droits de l'enfant menées par et dans l'UE. Il est possible d'y retrouver des directives,

---

<sup>776</sup> Règlement (CE) n°168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOUE L 53/1 du 22 février 2007.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne aussi appelée FRA (*fundamental rights agency*) est une agence indépendante de l'UE qui a pris la suite de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, pour cette raison, l'Agence est restée localisée à Vienne.

<sup>777</sup> Règlement du Conseil portant création de l'Agence des droits fondamentaux, *op. cit.*, préambule, para. 4.

<sup>778</sup> Accéder au site de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE consacré aux droits de l'enfant dans l'Union : <http://fra.europa.eu/fr/theme/droits-de-lenfant> (consulté le 25 mars 2017).

<sup>779</sup> European Commission, DG Justice, Directorate C, Unit C.1, *EU Acquis and policy documents on the rights of the child*, Version 1.7, December 2015 (JUST.C1/MT-MTF).

recommandations et communications sur la libre circulation des travailleurs<sup>780</sup>, sur la société d'information et les médias<sup>781</sup>, sur l'agriculture et le développement rural<sup>782</sup>, sur la sécurité alimentaire<sup>783</sup>, sur le transport<sup>784</sup>, sur la politique sociale et l'embauche<sup>785</sup>, etc. Tous les domaines relevant de la compétence interne de l'UE touchant directement ou indirectement aux droits de l'enfant ont été investis par l'Union. Ainsi, de manière brève et sans que nous puissions traiter cet aspect dans sa totalité ici puisqu'il pourrait faire l'objet d'une thèse, nous pouvons noter qu'il existe dans l'UE un véritable *mainstreaming* des droits de l'enfant<sup>786</sup>.

**475.** Le droit interne de l'UE aménage une vraie protection des droits de l'enfant créant ainsi un standard de protection élevé au niveau interne contrairement au standard externe. Cette situation peut sembler contradictoire puisqu'à la lecture du TUE, il faut constater que l'obligation de protéger les droits de l'enfant dans les politiques et actions de l'UE est doublée pour les politiques extérieures. En effet, cette obligation est exprimée à deux reprises contrairement à l'obligation relative à l'action interne de l'UE. C'est, d'une certaine manière, ce que faisait remarquer le professeur Claude Blumann en indiquant que « [d]'ailleurs, à la différence des politiques et actions internes de l'Union, les droits fondamentaux dans l'action extérieure possèdent une clause explicite d'intégration au paragraphe 3 de l'article 21 TUE<sup>787</sup> ». Toutefois, il convient de nuancer cela puisque dès lors nous pourrions aussi voir une telle « clause explicite d'intégration » à l'article 3 §5 du même traité en ce qu'il formule l'obligation pour l'Union de contribuer à la protection des droits de l'enfant dans ses politiques extérieures. Or, par un raisonnement *a contrario*, il faut remarquer que l'article 3 §4 du TUE porte sur

---

<sup>780</sup> Directive 2014/54 EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers.

<sup>781</sup> Par ex.: Directive 2011/93/EU on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, Council Recommendation 98/560/EC of 24 September 1998 on the protection of minors and human dignity in audiovisual and information services, European Parliament and Council Recommendation 2006/952/EC of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and online information service industry, etc.

<sup>782</sup> Par ex.: Commission Implementing Regulation (EU) No 221/2014 of 7 March 2014 amending Regulation (EC) No 288/2009 in respect of fixing the indicative allocation of the aid under the School Fruit and Vegetables Scheme.

<sup>783</sup> Par ex. : Commission Directive 2006/125/EC of 5 December 2006 on processed cereal-based foods and baby foods for infants and young children.

<sup>784</sup> Par ex. : Directive 91/671/EEC of 16 December 1991 relating to the compulsory use of safety belts and child-restraint systems in vehicles (as amended by Directive 2014/37/EU below).

<sup>785</sup> Par ex. : Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work.

<sup>786</sup> Voir sur cette question : Mieke Schuurman, « Developing a Model for Mainstreaming Children's Rights into EU Law and Policy-making » in Ingu Iusmen et Helen Stalford (dir.), *The Eu as a Children's Rights Actor*, op. cit., p. 49-75.

<sup>787</sup> Claude Blumann, « L'intégration de la protection des droits fondamentaux dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union » In Romain Tinière et Claire Vial (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2015, p. 269-293, spé. p. 273.

l'action interne de l'UE et dispose qu'elle « combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ».

**476.** Ainsi, dès lors qu'il est établi que l'article 3 §4 du TUE porte sur l'action interne de l'Union, il semble que l'analyse consistant à reconnaître qu'il n'existe qu'une seule « clause explicite d'intégration » à l'article 21 §3 du TUE omet de prendre considération l'article 3 du TUE. Dès lors, il faut constater qu'il n'existe pas une seule « clause explicite d'intégration » des droits fondamentaux applicable pour l'action extérieure, mais il faut constater qu'il en existe plusieurs contrairement à l'action interne où il n'en existe qu'une présente à l'article 3 §4 du TUE. Dès lors, et nous rejoignons ici le professeur Blumann, cette répétition uniquement s'agissant de l'action extérieure « pourrait laisser penser à des observateurs non avertis que l'Union se préoccupe plus de son image à l'extérieur quant à son action en faveur des droits fondamentaux que de l'impact qu'elle peut avoir en ce domaine auprès des États membres et des citoyens européens<sup>788</sup> ». Bien évidemment, la protection des droits de l'enfant dans l'action interne de l'Union est sans commune mesure avec son action extérieure, toutefois et bien que l'UE se soucie davantage de son impact interne, il est impossible de nier que son image à l'extérieur lui importe, c'est peut-être la cause de cette répétition de « clause explicite d'intégration » dans le TUE. Toutefois, ces répétitions la desservent puisque vu sa pratique relative à la protection des droits de l'enfant dans la PAD, elles ne font que créer une contradiction et aboutissent à accentuer l'existence d'une logique externe différente.

## ***2) La confrontation entre la logique de protection interne des droits de l'enfant et leur protection dans la Politique d'aide au développement***

**477.** Certes, nous ne pouvons pas faire d'analogie parfaite entre ces deux types d'action puisque l'UE est une région développée, il n'y a donc pas de coopération au développement entre les États membres ou entre l'UE et les États membres. Néanmoins, comme nous l'avons dit, l'Union a investi tous les domaines internes relevant de sa compétence touchant directement ou indirectement aux enfants<sup>789</sup>, ce qui indique qu'elle a investi tous les domaines qui au niveau international sont considérés comme les leviers du développement : l'éducation, la nutrition, la

---

<sup>788</sup> *Ibidem*, p.274.

<sup>789</sup> Voir European Commission, *EU Acquis and policy documents on the rights of the child*, *op. cit.*

réduction de la mortalité infantile, etc. Sur le plan interne, s'agissant de l'éducation<sup>790</sup>, l'Union a adopté moult mesures destinées à orienter les États quant aux meilleures techniques d'apprentissage<sup>791</sup>. En effet, même si le système éducatif reste du ressort des États, cela n'empêche pas l'Union d'établir des objectifs communs par le biais de la DG Éducation, jeunesse, sport et culture<sup>792</sup>. De la même manière, s'agissant de la nutrition, qui comme l'éducation faisait partie des OMD, l'UE mène différentes actions répertoriées dans le *Rapport de la Commission dans le domaine de la nutrition*<sup>793</sup>. La DG santé et sécurité alimentaire concentre l'action de la Commission dans le domaine de la nutrition et élabore des stratégies et des programmes pour une nutrition qualitativement et quantitativement suffisante.

**478.** Sans prétendre être exhaustif, il s'agit simplement ici d'illustrer le fait que l'UE intervient au niveau interne dans les différents domaines relatifs aux enfants qui sont sur le plan international les leviers du développement. Cela signifie donc qu'elle prend la mesure de l'impact de ces domaines d'action et qu'elle connaît leur capacité à changer les choses, pour autant dans le cadre de la PAD tous ces domaines sont peu développés et investis. La logique des droits de l'enfant dans la PAD est donc différente et aboutie à poser un autre standard relatif à la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures et particulièrement dans le cadre de la PAD où il faut insister sur le fait que cette politique devrait être la politique extérieure qui assure la meilleure protection des droits de l'enfant. Le terme utilisé par Christophe Maubernard pour traiter du manque de cohérence entre l'action interne et l'action extérieure relative aux droits fondamentaux est tout à fait indiqué ici puisqu'il parle de « dissymétrie<sup>794</sup> ». Cette « dissymétrie » rompt avec le parallélisme qui existe traditionnellement entre ces deux actions de l'Union. Comme le fait remarquer cet auteur, et

---

<sup>790</sup> Voir le chapitre 26 du document *EU Acquis and policy documents on the rights of the child*, *op. cit.* Par ex. : Council Recommendation of 28 June 2011 on policies to reduce early school leaving (Text with EEA relevance) (OJ 2011 C91 of 1 July 2011) ou Council conclusions of 20 May 2014 on promoting youth entrepreneurship to foster social inclusion of young people (2014/C 183/04).

<sup>791</sup> Voir notamment : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Ouvrir l'éducation: les nouvelles technologies et les ressources éducatives libres comme sources innovantes d'enseignement et d'apprentissage pour tous*, COM(2013) 654 final, Bruxelles, 25 septembre 2013 : « La présente communication établit un programme européen pour promouvoir des méthodes d'apprentissage et d'enseignement novatrices de qualité, grâce aux nouvelles technologies et aux contenus numériques ».

<sup>792</sup> Commission européenne, *Éducation et formation : la clé de votre avenir*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014.

Voir également la thèse de Déborah Monsch, *La dimension externe de l'action éducative : vers une politique intégrée de l'Union européenne*, Josiane Auvret-Finck (dir.), soutenue à l'Université Nice Sophia Antipolis, 2015.

<sup>793</sup> Commission européenne, *Rapport sur l'action de la Commission européenne dans le domaine de la nutrition*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 2003.

<sup>794</sup> Christophe Maubernard, « Prendre la promotion externe des droits de l'homme par l'Union européenne "au sérieux" », *op. cit.*, spé. p. 297.

c'est également la thèse soutenue ici, la protection de certaines catégories de droits et particulièrement la volonté de l'UE de se placer dans son discours international comme un acteur de la protection des droits de l'enfant (droits clefs dans l'accomplissement d'objectifs internationaux comme le développement ou la paix) s'inscrit dans la volonté de se « bâtir [une] identité internationale ». L'enjeu de la protection des droits de l'enfant n'est pas uniquement un enjeu lié au développement ou à la construction d'un « monde meilleur<sup>795</sup> », c'est un enjeu lié à la construction de l'identité internationale de l'UE qui est la recherche du statut d'acteur global.

---

<sup>795</sup> Commission européenne, *Contribuer à un monde meilleur : les Européens et l'avenir de l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial 375, 2011.



## **SECTION 2 - L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AU PRISME DE SES EFFETS**

**479.** Analyser l'efficacité de la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD au prisme de ses effets revient à voir deux choses, d'une part l'efficacité de cette protection au regard des effets juridictionnels (paragraphe 1) et d'autre part l'efficacité de cette protection au prisme du statut recherché par l'UE d'acteur international de la protection des droits de l'enfant (paragraphe 2).

**480.** Eu égard au présent développement relatif à l'efficacité de la protection des droits de l'enfant dans la PAD, l'on pourrait s'attendre à ce que soit explicitement annoncé ici au moins une subdivision relative aux effets pratiques de la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD, autrement formulé : quel est l'impact concret de la PAD sur les droits de l'enfant ? Bien que des éléments de réponse soient égrainés depuis le début de ces développements, cet aspect sera développé dans le cadre du second paragraphe puisque nous aborderons la mesure des effets de la PAD au moyen des indicateurs mis en place par l'UE.

### **Paragraphe 1 - L'efficacité de la protection des droits de l'enfant au regard des effets juridictionnels**

**481.** Les effets juridictionnels dont il est question ici relèvent de deux dimensions différentes. Il s'agit d'abord du contrôle de la PAD opéré par la CJUE (A) puis du contrôle de l'application des droits de l'enfant tels qu'ils ressortent du droit de l'UE par d'autres juridictions (B). Il s'agit dans ce dernier cas de voir l'application extraterritoriale qui est faite des droits de l'enfant qu'ils soient issus des Principes généraux du droit de l'UE (PDG) ou de la Charte des droits fondamentaux. Cette application extraterritoriale peut *a priori* paraître surprenante, toutefois nous verrons que ces droits particulièrement ceux issus de la Charte connaissent bien une application par des organes juridictionnels issus d'États tiers.

## **A- Le contrôle de la Politique d'aide au développement par la Cour de Justice de l'Union européenne**

**482.** La CJUE opère deux types de contrôle, qui s'ils étaient opérés avec plus de zèle permettraient d'assurer une meilleure prise en considération des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD : il s'agit d'un contrôle des accords de coopération au développement conclus par l'UE par rapport à son droit primaire (1). Il s'agit aussi d'un contrôle de conventionalité du droit dérivé de l'Union par rapport à ces accords (2).

### ***1) Le contrôle des accords de coopération au développement par rapport au droit primaire***

**483.** L'article 216 §2 du TFUE dispose que : « [l]es accords conclus par l'Union lient les institutions et les États membres ». Ainsi, la CJUE va contrôler que les institutions européennes et les États respectent bien les accords conclus<sup>796</sup> par l'Union. Ce contrôle de l'application de l'accord ne s'entend que dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*, toutefois la Cour peut aussi faire œuvre d'un contrôle *a priori* de ces accords. Ce contrôle se fait au regard des traités instituant l'UE, c'est pourquoi il est parfois qualifié de contrôle de « contrôle de constitutionnalité<sup>797</sup> ».

**484.** S'agissant du contrôle *a priori*, il est prévu à l'article 218 §11 du TFUE en ce qu'il dispose que l'une des institutions de l'UE ainsi qu'un État membre « peut recueillir l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités ». Ainsi, la saisine pour avis *a priori* de la CJUE n'est pas obligatoire, elle est seulement facultative. Toutefois, lorsqu'elle est saisie, son avis lie le Conseil s'il est négatif. Notons donc que cela signifie *a contrario* qu'il ne le lie pas s'il est positif, le Conseil pourrait très bien décider de ne pas adopter l'accord en cause même si l'avis de la Cour est favorable. Une telle situation ne s'est jamais produite mais il convient de relever qu'elle est juridiquement possible. Il faut noter que la CJUE est très sensible quant à sa compétence pour connaître de

---

<sup>796</sup> Le Conseil est compétent aux termes de l'article 218 du TFUE pour adopter les accords visés. Parmi ces accords certains ne peuvent être conclus par le Conseil qu'après approbation du Parlement européen, y figurent les accords d'association dont font parties les accords de coopération au développement.

<sup>797</sup> L'expression de contrôle de constitutionnalité appliquée à la juridiction de l'UE a été utilisée par Robert Kovar. Voir Robert Kovar, *La compétence consultative de la Cour de justice et la procédure de conclusion des accords internationaux par la Communauté Economique européenne*, Mélanges Reuter – Le droit international : unité et diversités, 1981, p. 357-377.

l'interprétation et de l'application d'un accord, ainsi lorsqu'un accord d'association prévoit la création d'une juridiction compétente pour connaître des différends portant sur cet accord, la position de la Cour est sans équivoque puisqu'elle s'y oppose systématiquement<sup>798</sup>.

**485.** S'agissant du contrôle *a posteriori*, il convient de rappeler que ce contrôle a d'abord été rejeté et critiqué par la doctrine mais n'a jamais posé de problème à la Cour elle-même dans la poursuite de son objectif visant à maintenir l'autonomie de l'ordre juridique de la CE<sup>799</sup>. En effet, la Cour ne s'est jamais encombrée de problèmes doctrinaux et a reconnu sa compétence pour contrôler les accords conclus par la Communauté par rapport à son droit primaire. La Cour a jugé en 1971 qu'un recours en annulation « doit donc être ouvert à l'égard de toutes les dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit<sup>800</sup> ». Dans un avis de 1975, tendant à un contrôle *a priori*, la Cour a maintenu sa position quant au contrôle d'un accord *a posteriori* en indiquant qu'une requête y tendant peut être présentée « soit directement, au titre de l'article 169 ou de l'article 173 du traité, soit par la procédure préjudicielle, il incombe donc de reconnaître que la Cour peut en être saisie par la procédure préalable de l'article 228<sup>801</sup> ». Ainsi, pour la Cour, peu importe la forme de l'acte, cela n'influence aucunement sa compétence pour connaître de tous les actes adoptés par les institutions de la Communauté, l'adoption d'un accord international est un acte du Conseil, en ce sens les accords internationaux sont des actes des institutions de l'UE entrant dans le champ de compétence de la Cour<sup>802</sup>.

---

<sup>798</sup> La Cour indiquait dans un avis de 1991 que la création d'un tel organe juridictionnel nuirait à « l'autonomie de l'ordre juridique communautaire dans la poursuite des objectifs qui lui sont propres » : CJCE, Avis 1/91, 14 décembre 1991, *Projet d'accord entre la Communauté et les pays de l'Association européenne de libre échange portant sur la création de l'Espace économique européen*, Rec. 1991 p. I-06079, §30.

Suite à cet avis négatif, le projet d'accord a dû être révisé. Lors de la nouvelle saisine pour avis de la Cour, elle n'a pas censuré le projet mais a réitéré sa position quant à la dangerosité pour l'ordre juridique communautaire de se soumettre à une juridiction internationale externe pour la conclusion de ses accords : CJCE, 10 avril 1992, *Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, Rec. 1992 p. I-02821, §17.

<sup>799</sup> La doctrine hostile à ce contrôle *a posteriori* des accords avance trois arguments : d'abord, elle pensait que parce qu'une procédure d'avis *a priori* existait, cela sous-entendait que la procédure *a posteriori* n'était pas autorisée. Ensuite, elle invoquait le fait que la Cour puisse annuler un accord régulièrement conclu au regard du droit international pouvait aboutir à un engagement de la responsabilité européenne puisqu'en vertu du droit international, un acteur international ne peut refuser d'appliquer un traité en vertu de son droit interne. Enfin, elle arguait du fait que ne figuraient pas dans la liste des actes de droit dérivé pouvant faire l'objet d'un contrôle les accords internationaux, ce qui les excluait donc du contrôle de la Cour.

<sup>800</sup> CJCE, 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes – Accord européen sur les transports routiers*, aff. 22-70, Rec. 1971 p. 263, §42

<sup>801</sup> CJCE, Avis 1/75, 11 novembre 1975, Rec. 1975 p. 1355.

<sup>802</sup> CJCE, 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 60/81, Rec. 1981 p. 2639, §9.

**486.** Ces deux formes de contrôle se font à l'égard du droit primaire de l'UE que constituent le TUE et le TFUE. Ce droit primaire constitue « la charte constitutionnelle<sup>803</sup> » de l'Union. Or, aujourd'hui, ce droit comprend également la Charte des droits fondamentaux et donc les articles 24 et 32 relatifs aux droits de l'enfant. Ainsi, la CJUE peut contrôler *a priori* la conformité d'un accord de coopération au développement au regard de la Charte des droits fondamentaux. De la même manière, elle peut le faire *a posteriori* si elle est saisie. Toutefois, et c'est une critique que nous avons déjà formulée, la CJUE n'a jamais été saisie pour contrôler la constitutionnalité d'un tel accord au regard du respect des droits de l'enfant. Dès lors, cela crée une lacune dans l'activité de la Cour puisqu'eu égard aux actes adoptés par la Commission relatifs aux enfants, l'aménagement d'une place pour les droits de l'enfant se justifie dans le cadre de la PAD. Dès lors, la Cour devrait sanctionner le manque de considération pour ces droits tels que prévus dans la Charte mais également tels que prévus dans les PGD pour pallier les lacunes viciant la Charte.

**487.** Les PGD sont constitués aux termes de l'article 6 §3 du TUE : « [d]es droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres ». Ils sont donc garantis au niveau constitutionnel. Rappelons qu'ils ont constitué la porte d'entrée des droits de l'homme dans l'UE. Ainsi, font parties des PGD les droits de l'enfant tels que consacrés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>804</sup>. Dès lors, même si la Charte s'avère lacunaire

---

Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion d'annuler une convention internationale, en effet, en 1994, dans une affaire *République française contre Commission*, la Cour a annulé un accord conclu par la Commission avec les États-Unis au motif de l'incompétence de la Commission pour conclure des accords internationaux (CJCE, 9 août 1994, *République française c/ Commission CE*, aff. C-327/91, Rec. 1994 p. I-03641, §15). Elle a également annulé partiellement la conclusion d'un accord conclu sous l'égide de l'OMC (CJCE, 10 mars 1998, *RFA c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-122/95, Rec. 1998, p. I-973, §54 et suiv.)

<sup>803</sup> CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" c/ Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986 p. 1339. CJCE, 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation contre Commission des Communautés européennes*, *op. cit.*

<sup>804</sup> Concernant le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CESDH appliqué aux enfants, voir notamment : CEDH, 16 décembre 2014, aff. Chbihi Loudoudi et autres c/ Belgique ; CEDH, 24 mars 2015, aff. Zaiet c/ Roumanie ; CEDH, 2 février 2016, aff. N. Ts. c/ Géorgie ; CEDH, 7 février 2002, aff. Mikulic c/ Croatie ; CEDH, 13 février 2003, Odièvre c/ France ; CEDH, 13 juillet 2006, Jäggi c/ Suisse ; CEDH, 14 février 2012, A. M. M. c/Roumanie ; CEDH, 25 septembre 2012, Godelli c/ Italie ; CEDH, 14 janvier 2016, Mandet c/ France ; etc.

Sur la liberté de pensée, de conscience et de religion prévue à l'article 9 de la CESDH appliquée aux enfants, voir notamment : CEDH, 4 décembre 2008, Dogru c/France et Kervanci c/ France ; CEDH, 15 juin 2010, Grzelak c/France.

Sur l'interdiction de la discrimination prévue à l'article 14 de la CESDH appliquée aux enfants, voir notamment : CEDH, 13 juin 1979, Marckx c/ France ; CEDH, 28 octobre 1987, Inze c/ Autriche ; CEDH, 1<sup>er</sup> février 2000,

s'agissant des droits de l'enfant, ces lacunes peuvent être comblées par le système de la CESDH. Ainsi, la CJUE a toutes les cartes nécessaires à assurer une protection efficace des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD. Nous avons pu voir que les communications de la Commission ont été considérées par la Cour comme invocables à l'appui d'un recours, elles pourraient donc très bien l'être en l'espèce à l'appui d'un recours dirigé contre une décision du Conseil de conclure un accord de coopération au développement niant la place fondamentale des droits de l'enfant dans le processus de développement. Mais là encore un problème se pose relatif à la requête. En effet, si l'accord en cause ne contient pas de dispositions relatives à ces droits, cela signifie qu'aucune des institutions de l'UE n'a soulevé cette insuffisance. Dès lors, aucune d'entre elles n'ira saisir la Cour pour faire sanctionner cette lacune.

**488.** Cependant, la problématique soulevée par un tel contrôle des accords de coopération au développement nécessite de déterminer une obligation issue du droit primaire de l'UE. Or, en l'absence d'obligation de *mainstreaming* relative aux droits de l'enfant dans les traités primaires telle qu'elle existe pour l'égalité entre les hommes et les femmes dans son ordre interne, il paraît impossible de saisir la CJUE pour sanctionner l'insuffisance de la prise en compte des droits de l'enfant dans un tel accord de coopération. Le seul moyen juridique pour ce faire relèverait de l'existence d'un accord qui contiendrait une disposition susceptible de porter atteinte aux droits de l'enfant tels que garantis par la Charte des droits fondamentaux ou les PGD.

Avec la constitutionnalisation des droits fondamentaux, la CJUE est appelée à intervenir bien davantage dans ce domaine. Rappelons que la CJCE a déterminé qu'il existait une obligation communautaire de respecter les droits fondamentaux au moyen des PGD, cette consécration jurisprudentielle audacieuse de ces droits a été leur porte d'entrée dans la CE. De la même manière qu'elle le fit jadis, la CJUE devrait prendre ses responsabilités dans la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures particulièrement dans le cadre de la PAD, celle-ci étant le cadre idéal et logique pour ce faire. De cette passivité de la Cour découle une lacune dans son contrôle des accords internationaux mettant en œuvre la PAD. Cette première passivité dans le contrôle de constitutionnalité entraîne par la suite une lacune dans le contrôle de conventionalité qu'elle opère.

---

Mazurek c/ France ; CEDH, 3 octobre 2000, Camp et Bourimi c/ France ; CEDH, 28 mai 2009, Brauer c/ Allemagne ; etc.

Pour une vue plus large de la jurisprudence de la CEDH relative aux droits de l'enfant, voir : CEDH, *Fiche thématique – Droits des enfants*, février 2017, 19p.

## ***2) Le contrôle de conventionalité du droit dérivé de l'Union européenne par rapport aux accords de coopération au développement***

**489.** La CJUE a créé un bloc de conventionalité auquel doivent être conformes tous les actes de droit dérivé adoptés par les institutions de l'Union. Dans un arrêt de 2008, la Cour indiquait qu' : « il ressort de l'article 300, paragraphe 7, CE que les institutions de la Communauté sont liées par les accords conclus par celle-ci et, par conséquent, que ces accords bénéficient de la primauté sur les actes de droit communautaire dérivé<sup>805</sup> »<sup>806</sup>. En effet, ce paragraphe disposait que : « [l]es accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de la Communauté et les États membres ». C'est désormais l'article 216 §2 du TFUE qui le prévoit<sup>807</sup>. Dès lors, il y a un effet ricochet de la première lacune qui atteint les accords de coopération au développement, puisque les actes de droit dérivé doivent les respecter. Et la présence et les effets limités des droits de l'enfant qui y sont présents n'imposent à leur tour que peu d'obligations aux actes adoptés par les institutions.

**490.** D'aucuns pourraient dire qu'il est inutile de passer par ce détour, puisque les actes dérivés doivent eux aussi être conformes au droit primaire et donc à la Charte des droits fondamentaux et aux PGD, toutefois, et c'est là l'intérêt de proposer ce détour, si l'un des accords en cause prévoyait expressément d'aménager une place aux droits de l'enfant ainsi qu'une obligation de *mainstreaming* des droits de l'enfant dans le cadre des actions entrant dans le champ du développement pour les parties à l'accord, cela contraindrait les institutions à effectivement faire œuvre de *mainstreaming* pour les droits de l'enfant. Ce procédé serait alors consacré, certes pas au niveau du droit primaire mais à tout le moins au niveau du droit conventionnel ce que serait suffisant eu égard à l'article 216 §2 du TFUE pour assurer une prise en compte systématique des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD. En effet, cela aurait pour conséquence de créer un effet boule de neige, puisque la Commission serait alors contrainte de respecter cette obligation conventionnelle de *mainstreaming* dans toutes ces nouvelles initiative et proposition d'accords relatives au développement.

---

<sup>805</sup> CJCE, 3 juin 2008, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres contre Secretary of State for Transport*, Affaire C-308/06, Rec. 2008 p. I-04057.

<sup>806</sup> Le droit de l'UE est *sui generis* et comparable à aucun autre, comme le disait Jacques Megret : « droit international, droit national, le droit communautaire n'est ni l'un ni l'autre », toutefois, l'on ne peut s'empêcher de faire un parallèle avec la pratique française. Il existe au sein du droit de l'UE, un « bloc de constitutionnalité » auquel doit être conforme le bloc de conventionalité, ce dernier devant être respecté par les autres actes adoptés par les institutions. Nous retrouvons alors l'architecture du contrôle opéré en France.

<sup>807</sup> Article 216 §2 TFUE : « [l]es accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres ».

**491.** Il faut noter que la CJUE ne fait pas œuvre d'audace s'agissant de la protection des droits de l'enfant, ils semblent être une catégorie de droits dont elle se désintéresse totalement. Pour preuve la grande difficulté et autant dire l'impossibilité de trouver un arrêt de la Cour relatif à ces droits dans les politiques extérieures de l'UE. Certes, d'aucuns pourraient arguer que cela apparait cohérent avec l'intérêt modéré des autres institutions pour ces droits dans ce cadre spécifique, toutefois, rien n'empêche la Cour de s'y intéresser par elle-même, tout comme elle s'est reconnue compétente pour juger de la validité d'un accord international conclu par l'UE et tout comme elle a consacré les droits fondamentaux sous la forme de PGD.

**492.** Par ailleurs, et cela a été évoqué, le manque d'audace ou plutôt le manque de volonté de la Cour s'illustre aussi par l'incapacité en pratique pour des particuliers de la saisir pour faire valoir le non-respect des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD. Avant d'établir en quoi pourrait constituer ce non-respect, établissons que pour qu'une personne physique ou morale puisse saisir la Cour il faut que l'acte attaqué la concerne directement<sup>808</sup>. Or, il est relativement compliqué pour une telle personne (les associations sont particulièrement concernées) de prouver qu'elle est directement concernée par un accord de la PAD. Tel n'est pas le cas pour les accords relevant exclusivement de la PCC puisqu'une entreprise peut sans peine prouver qu'elle est directement concernée par un accord relatif à la concurrence ou par des mesures antidumping<sup>809</sup>. Ce qui n'est pas le cas pour une association de défense des droits de l'enfant, qui malgré un objet social relatif à la protection internationale des droits de l'enfant, connaîtra des difficultés pour prouver que le manque d'intérêt de l'UE pour les droits de l'enfant dans les accords de coopération au développement lui cause un préjudice direct. Seule une interprétation extensive de la part de la Cour quant à la définition des termes de l'article 263 al. 4 du TFUE relatif aux conditions des requêtes des particuliers pourra ouvrir cette voie et initier un autre effet boule de neige. La CJUE n'a jamais craint d'aller puiser dans le système du Conseil de l'Europe les éléments nécessaires à combler les lacunes du droit et de la pratique de l'Union, elle devrait continuer à le faire en s'inspirant de ce qui existe notamment devant le Comité européen des droits sociaux<sup>810</sup>. Par ailleurs, outre une action exercée directement devant la

---

<sup>808</sup> Article 263 al. 4 TFUE. Succinctement, notons qu'aux termes de cet article pour que la requête d'un particulier soit recevable, il faut que cette personne soit est le destinataire de l'acte ou que ce dernier la concerne directement et individuellement. Un particulier peut aussi former un recours contre un acte réglementaire qui le concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution. Toutefois, il est difficile en pratique pour une association de prouver qu'elle est directement et individuellement concernée par un tel accord.

<sup>809</sup> Voir CJUE, 10 mars 2016, *SolarWorld AG c/ Commission européenne*, aff. C-142/15P ; CJUE, 8 septembre 2015, *Philips Lighting Poland S.A. et Philips Lighting BV c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-511/13P ; CJUE, 9 novembre 2017, *SolarWorld AG c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-204/16.

<sup>810</sup> Cf. Titre 1.

CJUE, il existe un autre moyen pour elle d'intervenir. En effet, il serait possible qu'elle statue au moyen d'une question préjudicielle qui lui serait posée par une juridiction interne visant à apprécier la validité d'un accord conclu par l'UE. Cette alternative pourrait permettre à la Cour de s'exprimer et ainsi de prendre position.

Cette évolution à laquelle nous appelons ici est indispensable si l'UE veut obtenir ce statut d'acteur global qu'elle recherche tant d'une part, et d'autre part, elle est nécessaire au regard du fait que l'UE ne peut plus se contenter d'effet d'affichage s'agissant des droits fondamentaux. Eu égard à son stade d'avancement dans la protection internationale de ces droits, un effet cliquet doit être mis en œuvre pour aboutir à une protection toujours plus grande. Or, s'agissant des droits de l'enfant, il faut constater qu'il n'existe aucune décision de la Cour relative à ces droits dans le cadre de la PAD, des politiques extérieures ou même plus largement de l'action extérieure de l'Union européenne. Ce constat indique qu'un vaste domaine de ce que l'UE considère comme devant occuper une place à part dans son action extérieure<sup>811</sup> échappe au contrôle de la Cour. Elle doit donc investir de domaine grâce à l'un des moyens proposés ici.

**493.** La CJUE est l'un des acteurs avec la Commission qui est au cœur du changement de paradigme relatif à la place des droits de l'enfant dans la PAD, et elle, bien plus que la Commission peut avoir un impact décisif en ce sens qu'elle peut être amenée à exercer son contrôle à tous les stades de l'accord international concerné. Mais la juridiction de l'Union n'est pas la seule à avoir un rôle à jouer dans l'application de ces accords relevant de la PAD. En effet, les juridictions étrangères et particulièrement celles relevant des États parties à ces accords de coopération peuvent contrôler ces accords et la place qui y est faite pour les droits de l'enfant.

## **B- L'influence internationale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant les droits de l'enfant**

**494.** De l'influence internationale à l'extraterritorialité, parfois il n'y a qu'un pas. Ce mécanisme d'extraterritorialité pose problème à certains et plus particulièrement l'application extraterritoriale de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. L'argument invoqué par les détracteurs de cette idée découle du fait que cela ne se vérifie pas dans les faits. Cependant,

---

<sup>811</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure, op. cit.*



bien que cette application extraterritoriale se vérifie, il nous faut avancer ici l'élément consistant à affirmer que même si cette application extraterritoriale ne se vérifiait pas dans la pratique, le simple fait qu'elle puisse exister en droit nous impose d'étudier ce mécanisme. Il s'agit à tout le moins de constater qu'il existe une voie d'action susceptible d'assurer un respect des droits de l'enfant dans les accords relevant de la PAD et que si cette voie n'est pas utilisée, cette abstention sera alors une information en soit qui contribuera à étayer notre propos. Dès lors, il est justifié de traiter de l'influence internationale de la Charte des droits fondamentaux tant en ce qu'elle est utilisée comme outil d'interprétation dans des États tiers (1) et tant en ce qu'elle pourrait connaître dans un cas particulier une application extraterritoriale (2).

### *1) L'influence de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme outil de consolidation des décisions juridictionnelles étrangères*

**495.** Il s'agit dans ce développement de mettre en évidence l'utilisation par des juridictions d'États tiers de la Charte comme un moyen de consolider leur décision. Il ne s'agit pas ici d'une application extraterritoriale de la Charte en ce sens qu'elle ne va pas être appliquée par la juridiction étrangère, elle sera utilisée comme un moyen permettant de conclure à l'existence d'un relatif consensus autour du traitement d'un droit fondamental.

**496.** En effet, le professeur Sébastien Platon dans une communication relative au périmètre de l'obligation de respecter les droits fondamentaux en droit de l'UE<sup>812</sup>, évoquait l'une des formes les plus répandue d'extraterritorialité des droits fondamentaux de l'UE, ces droits étant alors non pas tirés de la Charte mais des PGD notamment ceux relatifs aux garanties procédurales. Il évoquait le cas de procédure d'enquête initiée par la Commission à l'encontre d'une entreprise située sur le territoire d'un État tiers pour suspicion d'infraction au droit de la concurrence. « Dans ce cas, bien évidemment, les garanties procédurales découlant directement du respect des droits fondamentaux bénéficieront également à une telle entreprise. C'est le phénomène bien connu et mal nommé d'extra-territorialité du droit de la concurrence<sup>813</sup> ». Il faut remarquer que les garanties procédurales « découlant directement du respect des droits fondamentaux » auront donc elles aussi une application extraterritoriale. Ces garanties étant attachées à toutes procédures mises en œuvre par une institution de l'UE, si l'action principale

---

<sup>812</sup> Sébastien Platon, « Le périmètre de l'obligation de respecter les droits fondamentaux en droit de l'Union européenne » In Romain Tinière et Claire Vial (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, op. cit., p. 67-86

<sup>813</sup> Sébastien Platon, op. cit., spé. p. 69.

connait une application extraterritoriale, la garantie « découlant directement des droits fondamentaux » aussi puisqu'elle est accessoire de l'action principale. Or, dans les cas traités *infra*, il conviendra de constater que ce n'est pas le droit de la Charte qui est exporté mais que la juridiction étrangère en tient compte pour arrêter sa décision.

**497.** Ainsi, le Canada et la Suisse ont récemment fait explicitement référence à certaines dispositions de la Charte des droits fondamentaux. Dans une affaire de la Cour fédérale d'appel du Canada de 2012<sup>814</sup>, la Cour d'appel a fait une mention de la Charte. Elle a poursuivi sa démarche de 2003 par laquelle le Tribunal des droits de la personne avait explicitement fait appel à l'article 25 de la Charte pour reconnaître l'illégalité de l'appropriation de la totalité des économies d'une personne âgée par une autre<sup>815</sup>. Notons qu'en 2003 la Charte n'avait pas encore de force contraignante pour l'UE, toutefois notons également que le fait que la Charte ait ou pas valeur contraignante est indifférent pour les États tiers qui l'invoquent ou s'y réfèrent spontanément. Le principe de relativité des traités a comme conséquence l'indifférence de la valeur juridique de ces traités pour les États non parties, ainsi, le fait que la Charte ait obtenu une force contraignante dans la juridiction de l'UE n'a pas d'incidence sur sa valeur au sein des autres juridictions.

**498.** Outre, le Canada, la Suisse s'est également référée à la Charte dans une affaire de 2010 relative à l'invocabilité d'une disposition du règlement Dublin II applicable en Suisse en vertu d'un accord entre la Suisse et l'UE<sup>816</sup>. Pour qu'une disposition de ce règlement soit invocable pour un demandeur, le Tribunal administratif fédéral a établi une liste de critères que la disposition en cause doit remplir et pour déterminer la portée de disposition litigieuse, le Tribunal a fait référence à la Charte particulièrement à ces articles 18 et 54. Le Tribunal, tout en avançant d'autres fondements, s'est servi de la Charte pour renforcer son argumentation<sup>817</sup>.

**499.** La Charte est donc utilisée spontanément par certains États tiers afin de consolider et renforcer les raisonnements juridiques des juges nationaux.

---

<sup>814</sup> Cour fédérale d'appel, *Air Canada/Thibodeau*, arrêt du 25 septembre 2012, n° 2012 FCA 246.

<sup>815</sup> Tribunal des droits de la personne, *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse/Jeanne Vallée*, décision du 3 mars 2003, QC TDP.

<sup>816</sup> Tribunal administratif fédéral, arrêt du 29 juin 2010, n°E-6525/2009, ATAF 2010/27.

<sup>817</sup> Ces cas de figures entrent dans le cadre de ce que Pierre Nuss qualifie dans sa thèse de doctorat de « renvois juridictionnels », voire : Pierre Nuss, *Le renvoi en Droit international des droits de l'homme*, Jean-François Flauss (dir.), Université de Strasbourg, 1996, Tome 2, p. 430 et suiv.

## 2) *L'application extraterritoriale des droits de l'enfant par les États tiers*

**500.** Il s'agit ici de faire une proposition qui permettrait une application extraterritoriale des droits de l'enfant tels qu'ils sont entendus dans la Charte des droits fondamentaux dans les États avec lesquels l'UE a conclu un accord de partenariat économique. Le professeur Romain Tinière avait vu dans le fait que les politiques extérieures doivent être conformes à la Charte, une forme d'application extraterritoriale de cette Charte<sup>818</sup>. A la différence de l'influence de la Charte comme outil de consolidation de décisions juridictionnelles étrangères, l'application extraterritoriale n'a pas encore été expérimentée. A la lecture de l'Accord de Cotonou tel qu'issu de sa dernière révision en 2010, nous ne pouvons que constater le manque de référence dans le préambule aux droits de l'homme et de l'enfant tels que consacrés par l'UE. Ce préambule se réfère aux droits de l'homme tels que contenus dans la DUDH, les Conclusions de la Conférence de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme, les deux pactes internationaux de 1966, la CIDE de 1989 ainsi que toutes les autres conventions adoptées par l'ONU portant sur les droits de l'homme. Au niveau régional, le préambule se réfère à la CESDH, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Convention américaine des droits de l'homme. Remarquons un fait pour le moins étonnant vu l'ensemble des textes cités : il n'y a pas de mention de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Ce silence pour le moins surprenant présage peut-être de la place véritable des droits de l'enfant dans cet accord<sup>819</sup>. La violation de ces droits n'est pas en pratique une condition suffisante pour mettre en jeu la responsabilité des États défaillants par l'article 96 comme nous l'avons vu *supra*.

**501.** Ainsi, il faut constater qu'en 2010 lors de la révision de l'accord, l'UE s'est sciemment abstenue de renvoyer aux droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux alors même qu'elle savait son opposabilité dans son ordre juridique imminente. Le renvoi à la Charte aurait permis d'opposer les droits qui y sont contenus aux juridictions internes des États parties à l'Accord de Cotonou. La mission consistant à faire respecter les droits de l'enfant tels qu'entendus par l'UE dans la Charte lorsque l'État prend des mesures en application de l'accord serait alors revenue aux juges internes responsables du contrôle de conventionalité des normes

---

<sup>818</sup> Romain Tinière, *Les standards du Conseil de l'Europe en matière de droit de l'homme comme limites à l'action extérieure de l'Union européenne*, mercredi 11 janvier 2017, Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », Forlì, Italie.

<sup>819</sup> Il faut rappeler que les droits de l'enfant figurent parmi dans la clause « droits de l'homme » prévue à l'article 9 de l'accord. Toutefois, et cela a été vu, aucune procédure fondée sur l'article 96 de l'accord c'est-à-dire visant à reconnaître le non-respect de cette condition posée à l'article 9 n'a été mise en œuvre à l'encontre des États pour manquement aux obligations de respect des droits de l'enfant.

internes. En effet, le moyen pour permettre une meilleure protection des droits de l'enfant répondant au standard le plus élevé des deux parties à l'accord aurait été d'introduire une disposition à l'article 9 §2 telle que :

Les parties conviennent de considérer le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme une condition essentielle de l'accord<sup>820</sup>.

**502.** Une telle disposition permettrait au juge de droit commun des États ACP lorsqu'il effectue un contrôle de conventionalité d'un acte d'application de l'accord d'opérer par effet ricochet un contrôle du fait soumis à son appréciation au regard des droits contenus dans la Charte<sup>821</sup>. Ce procédé de renvoi aurait laissé la porte ouverte pour un contrôle au regard du standard européen qui, comme nous l'avons mis en évidence, n'est pas si élevé et n'est donc pas excessif pour les États ACP notamment eu égard aux dispositions de la CIDE<sup>822</sup>. De plus la formulation « tels qu'ils sont garantis par la Charte » permet d'éviter tout problème lié aux droits et aux principes présents dans la Charte et dont la portée est différente. Seuls les droits seront considérés comme condition essentielle de l'accord et non pas les principes. Ainsi, le régime d'application du contenu de la Charte pourrait être uniformisé pour les deux parties, le dialogue des juges garantissant l'acceptation du contenu des droits.

**503.** Cependant, il y a une raison si l'UE n'a pas introduit un tel renvoi ou même une telle référence dans l'accord en 2010, sans doute la même raison expliquant l'absence de référence à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Introduire une telle disposition reviendrait à mettre un carcan aux cous des institutions amenées à connaître de l'accord puisque cela imposerait l'acceptation européenne de droits de l'enfant. De la même manière, l'absence de référence à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant peut s'expliquer par le fait que l'Union ne partage pas la vision des droits de l'enfant telle que contenue dans cette Charte africaine, dès lors ne pas la mentionner lui permet de ne pas se contraindre à reconnaître ces droits selon l'acceptation africaine, ce qui a pour effet d'influer sur l'appréciation de certains

---

<sup>820</sup> Cette proposition peut paraître audacieuse pourtant l'UE elle-même l'a fait avec la Convention européenne des droits de l'homme en l'inscrivant clairement à son article 6 §3 du TUE : « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

<sup>821</sup> Voir Karen Da Costa, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, n°11, Martinus Nijhoff, 2012, 336 p. et Jean-Felix Delile, *L'invocabilité des accords internationaux devant la Cour de justice et le Conseil d'Etat français*, Marie Gautier- Melleray et Loïc Gard (dir.), Université de Bordeaux, 2014, 923 p.

<sup>822</sup> Pierre Nuss, *Le renvoi en droit international des droits de l'homme*, *op. cit.*, 676 p.

comportements étatiques à l'égard des enfants. Ainsi, l'insertion d'une disposition relative à la Charte des droits fondamentaux et qui altérerait l'acception des droits de l'enfant se verrait de nouveau opposer les critiques tendant à y voir une forme de néocolonialisme. Tout comme l'UE ne veut pas altérer son acception des droits de l'enfant par la mention de la Charte africaine, par un effet de symétrie les États ACP ne veulent pas altérer la leur par un renvoi ou une référence à la Charte des droits fondamentaux.

**504.** Notons que les textes dont il est fait référence dans le préambule bénéficient d'une interprétation très large, la CIDE qui a été ratifiée par tous les États ACP est un texte de consensus dont les dispositions prévoient souvent des mécanismes subsidiaires. Concernant les références aux textes régionaux, il s'agissait par cette référence d'inscrire les États ACP dans un système régional de protection des droits de l'homme, d'une part, et d'affirmer leur attachement aux droits de l'homme tels que reconnus dans les autres systèmes, d'autre part. Cependant, aucun des textes internationaux visés dans le préambule n'est opposable ni États ACP ni à l'UE à l'exception de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples mais elle ne concerne pas les enfants, d'une part et, d'autre part, les droits reconnus relèvent d'un seuil de protection inférieur à ceux de la Charte des droits fondamentaux. Nous remarquons donc qu'un soin a été apporté pour que les droits de l'homme auxquels renvoie l'Accord soit le plus restreint possible. Ce peut-être afin de limiter les mécanismes d'invocabilité d'un traité par référence<sup>823</sup>.

**505.** Une application extraterritoriale des droits de l'enfant tels qu'issus de la Charte est donc possible par le mécanisme de renvoi contenu dans l'accord de coopération au développement. Dès lors toutes les mesures prises en application de l'accord devraient respecter ces droits tels qu'entendus par l'UE sous peine d'inconventionnalité de la mesure au regard de l'accord lui-même dans l'ordre juridique de l'État partie, cette inconventionnalité étant constatée par les juges de droit commun<sup>824</sup>.

**506.** Ce mécanisme explicité et promu ici peut paraître alambiqué, toutefois il est juridiquement valide et permettrait d'œuvrer pour une meilleure protection des droits de

---

<sup>823</sup> Notons que ce mécanisme d'invocabilité par référence est pratiqué par l'UE au moyen de son article 6 §3 du TUE qui dispose que : « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

<sup>824</sup> Karen Da Costa, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, *op. cit.*

l'enfant dans le cadre de la PAD où rappelons-le les droits de l'enfant revêtent une importance particulière.

## **Paragraphe 2 - L'efficacité de la protection des droits de l'enfant au regard du statut recherché par l'Union européenne d'acteur international de la protection des droits de l'enfant**

**507.** L'efficacité de la protection des droits de l'enfant au regard du statut d'acteur international de la protection des droits de l'enfant recherché par l'Union se mesure à l'aune de deux éléments : d'une part, à l'aune de l'influence normative de l'UE dans ce domaine (A) et, d'autre part, à l'aune des effets concrets de cette protection (B). Même s'il est relativement difficile de mesurer la réussite de la PAD, l'UE a mis en place des instruments de mesures statistiques pour ce faire, il s'agira de voir quels sont les effets de la PAD sur les droits de l'enfant dans les États tiers mais aussi de critiquer ces instruments de mesures statistiques.

### **A- De l'influence normative de l'Union européenne**

**508.** Bien que l'UE soit à la poursuite de ce statut d'acteur global, elle se présente comme une grande puissance sur la scène internationale en s'appuyant sur son poids commercial considérable. Toutefois, une grande puissance ne se définit pas exclusivement par son caractère commercial. Selon une définition classique, « la définition de la puissance renvoie au pouvoir qu'a un acteur A de contraindre un acteur B à agir dans un sens qu'autrement il n'aurait pas pris<sup>825</sup> ». Dès lors, et aux vues des trois critères que revêt la définition de grande puissance que sont l'intentionnalité, le conflit et la domination<sup>826</sup>, il faut constater que l'UE relève davantage de la puissance normative. Elle a une capacité d'influence sur la scène internationale (1) toutefois, cette influence est négative lorsqu'elle concerne les droits de l'enfant (2) puisque d'une part, l'UE reste relativement hermétique aux influences extérieures s'agissant de l'importance à accorder à ces droits même lorsqu'elle veut s'inscrire comme acteur du développement et d'autre part, elle incite par son comportement les États tiers cocontractant à maintenir leur politique relative à ces droits et à ne pas les protéger davantage. Cette qualification de puissance normative s'oppose à celle de puissance régaliennne. Entre ces deux

---

<sup>825</sup> Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, Condé-sur-noireau, Les presses Sciences Po., 2<sup>e</sup> éd., 2008, p. 18.

<sup>826</sup> Pour une analyse détaillée de ces trois critères voir : Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, *op cit.*

puissances une distinction fondamentale existe car la première « projette l'utopie du droit<sup>827</sup> » tandis que la seconde « fait l'apologie de la souveraineté de l'État »<sup>828</sup>. Cette distinction recoupe celle existante entre le *hard power* et le *soft power* qui a été traitée dans le Titre précédent.

L'influence normative de l'UE s'étend dans certains domaines mais est très limitée concernant les droits de l'enfant. En effet, en tant qu'objectif politique poursuivi par l'UE leur protection n'entre pas dans le champ des domaines sur lesquels l'Union a une influence internationale positive.

### ***1) La capacité d'influence de l'Union européenne au niveau international***

**509.** L'UE a une influence dans les différentes enceintes internationales et cherche à y introduire certaines matières qui lui importent. A titre d'exemple, la protection de l'environnement est l'un de ses chevaux de bataille ainsi elle n'hésite pas dès les années 1990 à demander l'examen de la cohérence entre les règles de l'OMC et celles relatives à la protection de l'environnement telles qu'elles résultent des conventions internationales. Toutefois, l'UE se heurte souvent à la volonté contraire des pays en développement qui y voient une forme de « protectionnisme vert<sup>829</sup> ». L'UE a toujours cherché à introduire des considérations climatiques et de protection de l'environnement au sein de l'OMC qui y a souvent été hermétique<sup>830</sup>. Bien que l'OMC n'ait pas vocation à devenir un acteur de la protection de l'environnement et ce faisant un acteur du développement durable, l'Accord de Marrakech précise dans son préambule que les parties reconnaissent l'orientation avant tout économique de l'Accord « tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs (...) ». Ainsi, une prise en compte minimale de l'objectif de protection de l'environnement existe au sein de l'OMC grâce notamment à l'action européenne. Outre son

---

<sup>827</sup> Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, op. cit., p. 26.

<sup>828</sup> Sur cette différence voir : Martti Koskeniemi, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>829</sup> Sophie Meunier, « L'Union européenne et l'OMC : la "mondialisation maîtrisée" à l'épreuve » In Gérard Boismenu et Isabelle Petit (dir.), *L'Europe qui se fait. Regards croisés sur un parcours inachevé*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 211-222.

<sup>830</sup> Voir : Mexique c/ États-Unis, *Mesures concernant l'importation, la commercialisation et la vente de thon et de produits de thon* (dite affaire « Thon-dauphins »), aff. DS381, 1991. Voir aussi : Inde, Malaisie, Pakistan et Thaïlande c/ États-Unis, *Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à bas de crevette* (dite affaire « États-Unis-crevettes »), aff. DS58, 2001.

lobbying à l'OMC, il faut noter qu'en 2015 la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) s'est tenue dans un État membre de l'UE. Précédemment, en 1997 lors de l'adoption du Protocole de Kyoto fixant des objectifs et des délais de réduction d'émission de gaz à effet de serre, l'UE partie à l'accord devait atteindre l'un des objectifs plus élevés avec 8% de réduction sur la période 2008-2012<sup>831</sup>, tandis que les gros émetteurs de gaz à effet de serre n'étaient pas concernés par les objectifs de réduction ou lorsqu'ils l'étaient n'ont pas ratifié l'accord (États-Unis) ou l'ont dénoncé (Canada).

**510.** La COP 21 a abouti à l'établissement d'un accord international : l'Accord de Paris. S'agissant précisément de cette COP 21, il faut noter qu'une place particulière a été aménagée aux femmes puisque la présidente de la COP, Ségolène Royal a présidé un forum de haut niveau et a annoncé six actions visant à reconnaître le rôle des femmes en faveur du climat. Qu'en est-il de celui des enfants ? En effet, les grands absents de cet évènement international étaient sans aucun doute les enfants, alors même qu'ils sont les premiers concernés par cette question. Il est possible d'y voir subrepticement la différence de vision entre l'UE et les autres institutions internationales relatives au développement. En effet, les enfants étaient absents de la COP 21, il faut bien sûr entendre « enfants » au sens large, c'est-à-dire comme la représentation de leurs droits, de leurs intérêts, de leur rôle dans le changement climatique ou dans la lutte contre ce changement, etc. Une différence apparaît alors avec la vision onusienne puisque le 22 avril 2016 à New York lors de la signature de l'Accord de Paris<sup>832</sup>, après les discours des représentants étatiques, c'est un enfant que le secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon a appelé à la chaire afin d'entendre un représentant de la jeunesse, Getrude Clément une tanzanienne de 16 ans. Faire participer les enfants ou leur représentant au processus en cours est nécessaire selon Ban Ki-Moon : « *She is with us today representing the voices, the hopes and conscience of world youth people. (...) that is why we need to listen to youth people and keep the promises made in Paris. This is their future* »<sup>833</sup>. Certes, d'aucuns pourraient arguer du fait que l'UE n'avait pas le contrôle du déroulement de cette manifestation, toutefois il lui aurait été possible de demander à la présidente de la COP d'aménager un temps de parole

---

<sup>831</sup> Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Kyoto, 11 décembre 1997, *Recueil des Traités*, vol. 2303, p. 162.

<sup>832</sup> L'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 a été signé par l'Union européenne le 22 avril 2016 (voir : [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php) (consulté le 25 mars 2017))

<sup>833</sup> Retranscription du discours précédant l'intervention de Getrude Clément devant l'Assemblée générale des Nations Unies.

Voir le discours intégral de Ban Ki-Moon et Getrude Clément : <http://webtv.un.org/watch/ms.-getrude-clement-tanzania-youth-representative-high-level-signature-ceremony-for-the-paris-agreement-opening-session/4857502757001> (consulté le 25 mars 2017).



consacré aux enfants et au développement durable. Cet acte fort uniquement en symbole aurait été nécessaire pour d'une part, inclure l'un des acteurs du changement climatique et d'autre part, afin d'assurer une cohérence tant eu égard aux politiques de l'UE entre elles, qu'eu égard aux positions internationales sur le sujet. Cet élément que certains diraient anecdotique doit pourtant être considéré comme un indice supplémentaire de la négation du rôle des enfants dans le cadre du développement durable.

**511.** Toutefois, le cadre commercial reste l'enceinte dans laquelle l'influence normative de l'UE est particulièrement à l'œuvre. En effet, des forums tels que la COP 21 restent relativement périodiques et n'informent pas plus sur la capacité de l'UE à influencer sur les tiers en raison du fait que ces forums appellent des positions politiques que l'Union est difficilement capable de prendre. Cependant, le statut d'acteur commercial et de puissance économique de l'UE lui assure un moyen pour diffuser ses idées, les accords commerciaux participants de la PAD en sont la parfaite illustration. Même si les tentatives de l'Union pour faire de l'environnement une préoccupation de l'OMC reste très limitées dans les effets, les conventions commerciales servent à l'UE de moyens pour étendre son influence à l'extérieure. Ainsi comme cela a été dit, elles lui servent à exporter son modèle atypique dans d'autres régions, ainsi l'Union africaine est sur de nombreux points un copié/collé de l'UE. La conditionnalité politique et les avantages commerciaux qu'en retirent les États qui s'y soumettent permettent à l'UE de « créer un monde peuplé de clones<sup>834</sup> ». Le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et les États méditerranéens sont aussi influencés par le modèle européen avec un plus fort degré pour le MERCOSUR. Certains voient même l'élargissement comme « une forme extrême d'exportation du modèle européen<sup>835</sup> ».

**512.** En définitive, en tant que puissance normative détentrice d'un *soft power*, l'UE ne peut influencer les tiers que par la norme particulièrement lorsqu'elle est insérée dans un accord commercial. A titre d'exemple, l'UE a su exporter sa législation en matière d'OGM puisque son marché intérieur a une réglementation très stricte dans ce domaine. Or, il est important pour les entreprises étrangères d'accéder au marché européen, elles vont alors respecter les normes européennes afin d'avoir droit à l'importation de leur produit vers l'Union<sup>836</sup>. C'est également

---

<sup>834</sup> Sophie Meunier, « L'Union européenne et l'OMC : la "mondialisation maîtrisée" à l'épreuve », *op. cit.*, para. 22.

<sup>835</sup> Sophie Meunier, « L'Union européenne et l'OMC : la "mondialisation maîtrisée" à l'épreuve », *op. cit.*, para. 20.

<sup>836</sup> C'est le cas de l'entreprise Monsanto (distributeurs de produits agricoles) qui a refusé de modifier sa production et d'entamer des expérimentations d'OGM par crainte de se voir refuser l'accès au marché européen.

le cas de sa réglementation relative aux produits chimiques prévue par le règlement Reach<sup>837</sup> qui a pour effet de contraindre toutes les entreprises dont l'activité touche directement ou indirectement les produits chimiques à respecter ce règlement si elles veulent pouvoir exporter vers l'UE. Ainsi, l'influence normative de l'UE passe toujours par l'aspect commercial de son action que cela soit au moyen d'accords internationaux ou unilatéralement par sa réglementation interne. Cela a été vu, les droits de l'enfant lorsqu'ils sont présents dans les accords de partenariat avec les tiers, sont dans les faits peu pris en compte. Dès lors il faut constater que les droits de l'enfant obéissent à un régime particulier s'agissant de l'influence normative de l'UE, puisque plus qu'être simplement ignorés par l'UE, par son comportement elle incite les tiers à en faire de même contribuant ainsi à décrédibiliser les droits de l'enfant.

## ***2) Une influence négative en ce qui concerne les droits de l'enfant***

**513.** Nous pouvons observer une influence dont l'effet est inversé s'agissant des droits de l'enfant. En effet, nous avons pu voir que l'UE insère des références relatives aux droits de l'enfant dans ces accords de partenariat économique, l'Accord de Cotonou est tout particulièrement concerné en tant qu'accord international de coopération au développement le plus abouti conclu par l'UE. De la même manière le régime du SPG+ qui cherche à atteindre la réalisation d'objectifs du développement aménage une place aux droits de l'enfant. Toutefois, il faut rappeler que nous avons proposé *supra* des mécanismes tendant à rendre cohérentes les positions de l'UE lorsque les États à qui ses préférences sont accordées ne respectent pas les obligations dont ils sont débiteurs au titre soit des accords de partenariat économique soit au titre de leur éligibilité au SPG+. L'une des raisons causant la non-prise au sérieux des droits de l'enfant par les États à l'égard desquels l'Union mène une action de protection de ces droits s'explique par l'influence de l'UE elle-même.

**514.** Il a été vu que l'UE a une influence à l'égard de ces cocontractants et que ceux-ci pour avoir accès au marché européen se soumettent bon gré mal gré aux réglementations et aux conditions posées par l'Union. Cette capacité d'influence et ce « leadership normatif

---

<sup>837</sup> Règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) n°1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JOCE L396 du 30 décembre 2006, p. 1.

européen<sup>838</sup> » deviennent vecteur d'une dynamique inverse lorsqu'il concerne les droits de l'enfant. En effet, dès lors que l'UE s'abstient de mettre en œuvre l'article 96 de l'Accord de Cotonou lorsqu'il y a des violations manifestes et répétées de ces droits dans les pays ACP, elle influence leur comportement vis-à-vis de ces droits. L'abstention de l'Union est un message pour ces États qui substantiellement s'entend comme : l'UE ne prendra aucune mesure ou sanction de quelque sorte à l'encontre des États partenaires en cas de violations des droits de l'enfant. En effet, l'influence normative de l'UE se trouve être contreproductive ici puisque « [l]'effectivité de la norme de l'Union, dépend largement, comme du reste, celle de toute autre norme, de l'existence de mécanismes de sanctions<sup>839</sup> ». Or, que se passe-t-il, quel message est envoyé aux tiers lorsque ce n'est pas l'existence des mécanismes de sanctions qui pose problème mais bien l'inactivation de ces mécanismes qui est constatée ? La conséquence est évidente, telle une personne qui constate que son interlocuteur ne met pas en œuvre ses menaces, les États ACP ne se plient pas aux conditions tenant au respect des droits de l'enfant puisque l'UE n'a jamais investi ce domaine dans le cadre de leur relation conventionnelle. Il faut donc constater qu'il y a une influence de l'UE sur le comportement des États tiers s'agissant des droits de l'enfant et que cette influence est bien négative.

**515.** La CJUE a eu l'occasion d'éclaircir la question relative à la mise en œuvre des sanctions adoptées pour violation d'une clause « droits de l'homme ». Ainsi, un avocat libanais à l'encontre duquel des mesures restrictives avaient été adoptées par l'Union a saisi la Cour afin d'obtenir une décision visant à sanctionner la Commission et le Conseil pour ne pas avoir suspendu les aides européennes du Liban pour la violation par cet États de la clause « droits de l'homme » inséré dans l'accord de partenariat conclu entre eux<sup>840</sup>. Le recours en carence formé par ce particulier à l'encontre des institutions européennes pour ne pas avoir sanctionné une violation de la clause « droits de l'homme » a été l'opportunité pour la Cour de prendre position sur cette question. Les éléments apportés par celle-ci illustrent la difficulté pour elle de justifier les choix politiques de l'UE par le droit.

**516.** Dans son ordonnance rendue en première instance, le Tribunal avait fondé son raisonnement sur trois principaux points, qui ont été confirmés par la Cour de Justice lors du pourvoi. Le premier d'entre eux consistait à arguer de la simple capacité et non de l'obligation

---

<sup>838</sup> Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>839</sup> Claude Blumann, Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 453.

<sup>840</sup> CJUE, *M. Mugraby c/ Conseil et Commission*, 6 septembre 2011, aff. T-292/09 et *M. Mugraby c/ Conseil et Commission*, 12 juillet 2012, aff. C-581/11P.

pour l'UE de prendre des mesures en cas de violation de la clause « droits de l'homme » : « [i]l ressort également de l'emploi du terme "peut" que chaque partie à l'accord est libre d'adopter, en présence d'une violation des dispositions dudit accord, la mesure qu'elle considère la plus appropriée<sup>841</sup> ». Ainsi, en l'absence de clause expresse prévoyant la suspension automatique des aides en cas de violation de la clause « droits de l'homme », l'UE conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités est libre d'actionner ou non les mécanismes de sanction lorsqu'elle constate une telle violation. Toutefois, Christophe Maubernard a présenté une autre lecture de cette faculté, puisque la Convention de Vienne régit les traités conclus entre États, or, l'UE n'est pas un État, ainsi selon cet auteur : « [l]es États étant souverains dans l'ordre juridique international, il semble difficile de les obliger sans leur consentement préalable. Mais l'Union européenne, comme toutes les organisations internationales, ne peut se prévaloir de cette qualité, quand bien même elle serait une organisation aux compétences étendues<sup>842</sup>. ». Cette approche impose donc la réaction obligatoire de l'UE en cas de constat de violation de la clause « droits de l'homme » en raison du fait que n'étant pas un État elle n'a pas besoin d'avoir émis un consentement pour être contrainte à agir, le seul accord suffit pour poser cette contrainte. Nous ne partageons pas entièrement ce raisonnement puisqu'il est difficile d'aller au-delà du sens des mots, l'utilisation du terme « peut » induit vraisemblablement une faculté, néanmoins, cette argumentation est intéressante<sup>843</sup>. C'est d'ailleurs l'un des arguments de la CJUE puisqu'elle précise que les termes de l'article 86 de l'accord qui disposent que « [s]i une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli une des

---

<sup>841</sup> Para. 59 de l'ordonnance du Tribunal du 6 septembre 2011, *M. Muqraby c/ Conseil et Commission*, *op. cit.* : « il ressort de la lettre de l'article 86, [§2], dudit accord, et, notamment, de l'emploi des termes 'si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli une des obligations [que] lui impose le présent accord', que *chaque partie à l'accord est libre de décider s'il peut y avoir violation de la clause* relative au respect des droits fondamentaux de l'homme, prévue à l'article 2, de la part de la République libanaise et, le cas échéant, de la nature et de la gravité d'une telle violation. Il ressort également de l'emploi du terme 'peut' que *chaque partie à l'accord est libre d'adopter*, en présence d'une violation des dispositions dudit accord, la mesure qu'elle considère la plus appropriée. Certes, la suspension de l'accord d'association représente une mesure que la Communauté, par le biais de ses institutions compétentes, peut adopter. Toutefois, *elle n'est pas obligée d'adopter une telle mesure*, et cette mesure ne représente pas non plus la seule mesure disponible pour faire face à une violation des obligations contenues dans l'accord d'association ».

<sup>842</sup> Christophe Maubernard, *op. cit.*, p. 310.

<sup>843</sup> Sur le sens ambigu de certains termes, l'on peut rappeler que cette problématique était apparue en France lors de périodes de cohabitation sous la V<sup>e</sup> République lorsque le Chef de l'État invoqué l'article 13 de la Constitution disposant que « [l]e Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres » pour refuser de signer les ordonnances. Selon lui l'emploi du terme « signe » sous-entendait une faculté laissée au Président et non une obligation.

obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées<sup>844</sup> » sont dépourvus de « caractère impératif<sup>845</sup> ».

**517.** Par ailleurs, le Tribunal insiste sur le fait que l'appréciation de mettre en œuvre les mécanismes de sanction relève uniquement du Conseil et de la Commission<sup>846</sup>. Il indique aussi un autre élément important s'agissant de l'action de ce particulier : « même à supposer que ces institutions aient dépassé de manière manifeste et grave les limites de leur pouvoir d'appréciation et aient ainsi violé l'article 86 de l'accord d'association, cet article ne créait pas, en tout état de cause, de droits pour les particuliers<sup>847</sup> ». Le Tribunal met en avant le fait que l'accord en cause était « un accord international conclu par la Communauté et les États membres avec un État tiers. (...) Leurs dispositions forment ainsi partie intégrante de l'ordre juridique communautaire à partir de leur entrée en vigueur. (...) Toutefois, les effets de ces accords dans l'ordre juridique communautaire ne sauraient être déterminés en faisant abstraction de l'origine internationale des dispositions en cause<sup>848</sup> ».

Toutefois, et c'est là un paradoxe, malgré cet argument, ni le Tribunal ni la Cour n'ont déclaré que le recours en carence formé par ce particulier était irrecevable en raison de circonstances tenant au demandeur, donc la Cour ne nie pas l'intérêt à agir de l'auteur de la saisine mais affirme que le mécanisme de sanction complétant la clause « droits de l'homme » n'emporte pas la création de droits pour les particuliers.

Cette position critiquable de la Cour sert uniquement à justifier le fait que la mise en œuvre des sanctions est une faculté de l'UE car si l'abstention de l'UE peut être attaquée cela signifierait qu'il existe un seuil de gravité de violation de la clause « droits de l'homme » au-delà duquel l'UE est contrainte de réagir et donc au-delà duquel elle peut être reconnue responsable d'une carence. Cela fait apparaître une contradiction entre l'ambition de l'UE dans ses accords de partenariat et le régime qu'elle accorde à leurs clauses s'agissant de leur invocabilité. En effet,

---

<sup>844</sup> Voir para. 69 de l'ordonnance de la Cour, 12 juillet 2012, *op. cit.*

<sup>845</sup> Voir para. 69, 70 et 71 de l'ordonnance de la Cour, *op. cit.*

<sup>846</sup> Voir para. 60 de l'ordonnance du tribunal sur l'affaire *Mugraby c/ Conseil et Commission* : « En effet, le Conseil et la Commission jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans la gestion de la politique extérieure du développement de l'Union dans la mesure où une telle gestion implique de complexes évaluations politiques et économiques. Néanmoins, le requérant n'a pas établi que le Conseil et la Commission ont méconnu de manière manifeste et grave les limites du vaste pouvoir d'appréciation dont ils disposent pour une éventuelle suspension de l'accord d'association. ».

<sup>847</sup> Para. 61 de l'ordonnance du tribunal, *op. cit.* : « Même à supposer que lesdites institutions aient dépassé de manière manifeste et grave les limites de leur pouvoir d'appréciation et aient ainsi violé l'article 86, cet article ne créerait pas, en tout état de cause, de droits pour les particuliers ».

<sup>848</sup> Para. 62, 63 et 64 de l'ordonnance du tribunal, *op. cit.*

ces accords de conditionnalité politique visent avant tout à accorder des droits au bénéfice des particuliers. Les clauses de conditionnalité politiques sont appelées clauses « droits de l'homme », l'objet principal de ces accords est donc bien en grande partie le respect des droits de l'homme. Cependant, alors même que les particuliers sont au cœur de ces accords, l'UE le nie lorsque la Cour reprend l'argument du Tribunal en réaffirmant qu'il ne crée pas de droit pour les particuliers<sup>849</sup>.

**518.** Tous ces éléments viennent étayer l'idée selon laquelle les droits de l'enfant sont d'autant plus ignorés que l'UE ferme toutes les portes qui pourraient aboutir à établir un régime de mise en œuvre des sanctions. Cette imprévisibilité défavorable à ces droits entraîne la conséquence selon laquelle ils pourraient être instrumentalisés par l'UE, celle-ci pourrait décider de les invoquer opportunément afin de justifier son choix de sanctionner un État cocontractant.

**519.** Malgré cette instrumentalisation, nous ne pouvons pas nier la bonne volonté de certains États tiers à respecter les droits de l'enfant malgré le peu d'investissement de l'Union. Dès lors la PAD a un impact sur ces États volontaires. Certes cet impact est relativement difficile à mesurer mais l'UE a élaboré certains instruments afin de le quantifier.

## **B- A l'effet pratique de la Politique d'aide au développement sur les droits de l'enfant**

**520.** Il existe des outils statistiques qui permettent à l'UE de mesurer l'influence de la PAD dans les États tiers. Depuis l'avènement de l'aide au développement, une démarche managériale est à l'œuvre afin de mesurer les performances de cette aide (1). Les pourvoyeurs de l'aide comme l'UE deviennent alors des opérateurs toujours plus obnubilés pour les chiffres. Une obsession pour les chiffres est apparue : l'aide au développement appelle des chiffres, toujours plus de chiffres. Elle devient un *business* qui doit être géré et dont les performances doivent toujours être actualisées, ce phénomène étant accentué par le fait que l'objectif de cette aide qui est la réduction de la pauvreté est une donnée mesurable. Toutefois, s'agissant des droits de l'enfant, il faut remarquer que les outils européens, de même que les outils internationaux de mesures des différentes politiques d'aide au développement ne mesurent que l'impact de ces politiques sur les droits primaires ou vitaux de l'enfant et non sur tous les droits de l'enfant. Ce sont les progrès réalisés concernant les droits nécessaires à la survie des enfants qui sont

---

<sup>849</sup> Para. 26 de l'ordonnance de la Cour, *op. cit.*

mesurés et non l'ensemble de leurs droits (2). De cette distinction observée des instruments de mesure, il est possible de voir se dessiner une sorte de hiérarchie des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD.

### *1) Des outils statistiques de mesure de l'aide au développement inadaptés*

**521.** L'une des directions générales de la Commission est chargée d'élaborer des statistiques sur l'UE. La DG Eurostat créée dès 1953 doit fournir des données aux autres DG de la Commission dont DEVCO, afin qu'elles puissent davantage cibler leurs actions. Eurostat apporte des données très développées pour toutes les activités internes de l'Union, toutefois, s'agissant de l'action extérieure, il développe très peu d'indicateurs, la plupart de ceux existants sont consacrés au commerce international et à la coopération internationale avec les États visés par l'élargissement et ceux concernés par la Politique européenne de voisinage. A défaut d'avoir établi un indicateur spécifique, Eurostat a publié un *Guide de la statistique de la coopération au développement de la Commission européenne*<sup>850</sup>. Il s'inscrit dans la continuité des indicateurs internationaux établis pour mesurer la progression des OMD<sup>851</sup> et fonde lui aussi ses données sur des informations nationales. La création des OMD a engendré une forte demande en statistique, en effet, « les donateurs exigent de plus en plus des statistiques plus nombreuses, de meilleure qualité et actualisées<sup>852</sup> » cela afin d'être certain que leur investissement a un impact réel sur le développement, l'impact réel se mesurant par son chiffre. Les différents programmes indicatifs nationaux ou régionaux de la Commission viennent appuyer les stratégies nationales de développement. En réalité les instruments de mesures de l'UE ne mesurent pas uniquement la PAD, ils mesurent la progression des effets de la coopération au développement mondiale. Les effets des programmes de la Banque mondiale tels que la Stratégie de réduction de la pauvreté qui concerne 70 États à faible revenu entrent aussi dans le champ des statistiques émis par Eurostat. Ainsi, l'UE s'inscrit encore une fois dans un contexte international plus large, dès lors, il est purement impossible de mesurer les effets précis et strictement limités de la PAD menée par l'Union à l'égard de sujets aussi précis que sont les enfants. De la même manière, il est impossible de le faire pour les femmes ou les

---

<sup>850</sup> Eurostat, *Guide de la statistique de la coopération au développement de la Commission européenne*, Edition 2013, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013.

<sup>851</sup> Groupe des Nations Unies pour le développement, *Indicateurs pour le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, Publication des Nations Unies, 2005.

<sup>852</sup> *Guide de la statistique de la coopération au développement de la Commission européenne, op. cit.*, p. 39.

personnes souffrant de handicap. Dès lors et tout comme le fait l'UE, il faut appréhender les effets de la coopération au développement sur les droits de l'enfant de manière plus large.

**522.** La CNUCED avait déjà émis cette critique à propos des OMD mais la même remarque peut être faite s'agissant du guide émis par Eurostat : les indicateurs sont des indicateurs quantitatifs et non qualitatifs.

Ils mesurent le taux de réalisation d'un objectif cible chiffré, ce qui pose un véritable problème s'agissant des droits de l'enfant. En effet, l'action de la PAD visait jusqu'en 2015 à atteindre les OMD, elle vise depuis à atteindre les ODD. S'agissant de ce qui peut d'ores et déjà être quantifié, il faut noter que l'effet de la coopération au développement sur les droits de l'enfant tel qu'il résulte des OMD est problématique. Si nous prenons l'exemple de l'objectif de réduction de la mortalité infantile : la progression de l'objectif est mesurée si les États observent que moins de jeunes enfants décèdent. Or, deux choses sont à voir : d'une part, il faut critiquer le fait que les informations sur lesquelles s'appuient les données de mesures soient fournies par les États bénéficiaires qui, à l'heure où la performance de l'aide est la considération première, peuvent « gonfler » les chiffres. D'autre part, il faut critiquer le fait que seul soit pris en considération le chiffre de la mortalité infantile. Ainsi, les données n'établissent pas de lien entre cette réduction et la situation sanitaire et médicale des enfants représentant le prorata de cette réduction. Il y a donc la mesure d'une quantité, d'un seuil à atteindre sans prise en compte des facteurs concomitants directement issus du franchissement de ce seuil. Cet exemple illustre le problème que critique la CNUCED, à savoir que « les approches quantitatives constituent structurellement une composante essentielle de la mesure du développement [qui] rassurent les bailleurs et les opérateurs car elles paraissent plus maîtrisables que les recherches en sciences humaines qui insistent sur la complexité et l'ambivalence des réalités sociales et politiques<sup>853</sup> ».

**523.** Cela nous amène à évoquer un autre problème de la coopération au développement et de ses objectifs relatifs aux enfants, puisque les droits de l'enfant qui étaient visés par les OMD sont des droits que l'on peut qualifier de primaires. Il s'agit de la réduction de la mortalité infantile, de l'amélioration de la santé maternelle, la lutte contre les maladies (VIH/SIDA, paludisme et autres) ou l'éducation primaire. La PAD tout comme les actions internationales de coopération au développement ne regardent par les autres droits de l'enfant, droits que l'on peut dès lors qualifier de secondaires, non pas au regard de leur importance mais au regard de l'intérêt qui leur est accordé par l'UE et les autres pourvoyeurs d'aide au développement. Par

---

<sup>853</sup> Marc Antoine Pérouse de Montclos, « Les ONG et La mesure du développement : entre performance et communication », *Revue Tiers Monde* 2013/1 (n°213), p. 72.



conséquent, il apparaît une limite à la mesure des progrès réalisés dans le cadre de la coopération au développement puisque la majorité des droits de l'enfant n'est pas considérée et pour la minorité qui l'est, les indicateurs de progrès sont largement insuffisants.

## ***2) La hiérarchisation des droits de l'enfant comme conséquence de la mesure de l'aide au développement***

**524.** Tout un pan des droits de l'enfant n'entre pas dans le champ des indicateurs du développement. Parmi ces droits figurent des droits matériels secondaires mais surtout la totalité des droits procéduraux dont les enfants sont titulaires. S'agissant des droits matériels non pris en considération dans les indicateurs se trouve l'ensemble des droits consacrés par la CIDE à l'exception des articles 6<sup>854</sup> et 28<sup>855</sup>. S'agissant de l'exemple donné *supra* relatif au désintérêt pour la situation dans laquelle se trouve la proportion d'enfants soustraite à la catégorie des morts infantiles, les droits matériels prévus à l'article 24 de la Convention auraient mérité de figurer dans les indicateurs de progression du développement. Cet article dispose notamment le droit pour les enfants « de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. [Les États parties] s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services ». Cet article combine parfaitement l'un des droits matériels de première nécessité avec une garantie formelle indispensable. C'est ce qui manque précisément à l'acceptation des droits de l'enfant dans le cadre de la coopération au développement.

**525.** Insistons sur le fait que les droits dont la réalisation est recherchée par le PAD (selon le discours européen) sont les droits primordiaux ou primaires de l'enfant, les droits immédiatement nécessaires à leur survie. Or, le développement ne peut s'entendre que par la détermination d'objectif à long terme, il s'agit de capitaliser sur l'avenir. Ainsi, c'est la réalisation de la quasi-totalité des droits de l'enfant qui doit être recherchée<sup>856</sup> dont les droits

---

<sup>854</sup> Article 6 §2 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « 1. Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie. 2. Les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant ».

<sup>855</sup> Article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances : (...) ».

<sup>856</sup> L'ensemble des droits de l'enfant est consacré par la Convention internationale des droits de l'enfant des Nations Unies à laquelle rappelons-le encore une fois, tous les États du monde excepté les États-Unis sont parties, toutefois, s'il faut opérer un choix dans l'application de ces droits, il faut noter que certains peuvent être considérés comme non-essentiels. C'est le cas de ceux formulés à l'article 31 qui consacrent le droit de l'enfant à participer à des activités récréatives ou à la vie culturelle et artistique.

procéduraux. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'un des droits les plus impérieux de l'enfant, le droit prévu à l'article 7 de la CIDE qui dispose que :

« 1. L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux. 2. Les Etats parties veillent à mettre ces droits en œuvre conformément à leur législation nationale et aux obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables en la matière, en particulier dans les cas où faute de cela l'enfant se trouverait apatride ».

**526.** Ce droit d'être enregistré dès sa naissance et d'acquérir une identité et une personnalité juridique dont l'État est débiteur est le parfait exemple d'un droit matériel dont l'exécution formelle est le problème. En effet, dans de nombreux pays en développement, notamment dans les États ACP et particulièrement dans certains États d'Afrique subsaharienne<sup>857</sup>, il y a un véritable problème quant à l'enregistrement des naissances. Or, si ce droit n'est pas respecté l'enfant n'a aucune existence juridique, dès lors il se retrouve privé de tous ses autres droits dans son État. Il faut s'interroger de manière plus critique sur les chiffres et les données récoltés par les instruments de mesure de la coopération au développement. En effet, sur l'objectif d'éducation primaire par exemple, comment les indicateurs peuvent-ils donner des chiffres sincères et réalistes lorsqu'un nombre exorbitant d'enfants n'est pas admis dans les écoles par défaut d'existence juridique aux yeux de l'État ? De la même manière, concernant l'objectif de réduction de la mortalité infantile, la question se pose en ces termes : comment ces chiffres qui affichent une réduction peuvent-ils être sincères lorsqu'un nombre important de décès d'enfants n'est pas comptabilisé puisque ces enfants n'avaient pas d'existence juridique ? Quelle valeur accordée aux indicateurs témoignant d'une amélioration de la santé maternelle lorsque des futures mères et des mères n'ont pas accès aux services de santé en raison de conflit politique interne qui a causé le fait qu'elles-mêmes ne sont pas reconnues par l'État<sup>858</sup> ?

---

<sup>857</sup> D'après l'UNICEF, les dix États affichant le plus faible taux d'enregistrement des naissances sont : la Somalie avec 3%, le Libéria avec 4%, l'Éthiopie avec 7%, la Zambie avec 14%, le Tchad avec 16 %, la République Unie de Tanzanie avec 16% également, le Yémen avec 17%, la Guinée-Bissau avec 24%, le Pakistan avec 27% et enfin la République démocratique du Congo avec 28% (voir : UNICEF, *Every child's birth right : inequities and trends in birth registration*, New York, décembre 2013).

<sup>858</sup> A propos des causes factuelles de ces non-enregistrements de naissance, elles relèvent de problèmes politiques internes. Ainsi en 2009 dans l'affaire IRHDA et OSJI c/ Kenya jugée par le Comité africain des droits et du bien-être de l'enfant, le Comité a établi que les responsables d'hôpitaux publics refusent de délivrer des certificats de naissance aux enfants dont la tribu d'ascendance est différente de la leur (Comité africain des droits et du bien-être de l'enfant, *IRHDA et OSJI c/ Kenya*, n°002/COM/002/09).

**527.** Toutes ces questions nous ramènent au principal vice touchant les différents indicateurs et statiques. Ces derniers se fondent principalement sur les données nationales c'est-à-dire fournies par les États bénéficiaires de l'aide au développement. Or, s'agissant spécifiquement des droits de l'enfant, les pays en développement particulièrement les États d'Afrique subsaharienne ont d'incommensurable difficultés à respecter l'un de leurs droits fondamentaux, celui d'avoir une existence juridique, celui de voir leur naissance enregistrée. Si ces enfants ne sont pas enregistrés, ils ne peuvent pas avoir accès aux services de soin, à la scolarité, à la sécurité sociale, etc. Dès lors, et vu les faibles taux d'enregistrement des naissances dans ces États, il est évident que les chiffres fournis doivent être appréciés avec précaution. Les ONG tendent à jouer un rôle dans l'information des indicateurs, mais il reste limité pour les mêmes raisons que celles évoquées dans le précédent Titre<sup>859</sup>. Cependant, plus que les ONG, l'UNICEF joue un rôle important dans l'information des institutions et de la société civile. En effet, en récoltant des informations directement sur le terrain et grâce à la caution de moralité dont elle dispose, cet organisme des Nations Unies apporte par ses rapports un éclairage sincère sur la situation des enfants dans ces pays en développement. En fournissant des chiffres issus d'enquêtes de terrain, elle travaille en collaboration avec d'autres organismes de l'ONU et apporte sa contribution à la mesure réaliste du développement.

---

<sup>859</sup> Marc Antoine Pérouse de Montclos, « Les ONG et La mesure du développement : entre performance et communication », *op. cit.*, p. 71-86.

## **Conclusion du Chapitre 2 :**

**528.** L'efficacité de la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD est difficile à appréhender en ce qu'elle relève de plusieurs aspects. A travers les diverses facettes de la cohérence, qu'il s'agisse des cohérences externes ou des cohérences internes, nous avons pu voir que la protection des droits de l'enfant par l'Union soulevait une incohérence globale. En effet, entre la place accordée à ces droits dans la PAD et celle qui leur est accordée par les institutions internationales du développement, une incohérence est apparue alors même que l'UE tente de devenir un acteur global et tente donc d'être en adéquation avec les institutions internationales. Par ailleurs, entre le niveau de protection accordé à ces droits au niveau interne et celui accordé au niveau externe, un double standard est apparu, révélant de nouveau un manque de cohérence. Toutefois, malgré ces incohérences dans les actions européennes relatives à la relation existante entre les droits de l'enfant et le développement, il faut noter que l'objectif constitutionnel de cohérence tel qu'il ressort de l'article 21 TUE est respecté puisque la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD s'inscrit dans la logique développée dans la PCC. En effet, les imbrications tant institutionnelles que matérielles entre ces deux politiques économiques ont abouti à niveler par le bas le niveau de protection de ces droits. L'absence d'effet cliquet est fort regrettable puisqu'au lieu de voir la PAD élever ce niveau de protection, elle se laisse entrainer par la PCC qui le tire vers le bas.

**529.** Ce nivellement n'est pas irrévocable ni même définitif puisque nous avons pu voir qu'il existe plusieurs moyens pour inverser la tendance. Ces moyens sont principalement incarnés par les acteurs et les instruments structurels de la coopération au développement qui pourraient bouleverser la tendance et agir efficacement pour une meilleure protection des droits de l'enfant. La Commission en premier lieu mais également la CJUE qui est appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans la protection des droits de l'enfant. En effet, la CJUE ne s'est jamais intéressée à ces droits dans le cadre des politiques extérieures de l'UE, il y a donc tout un domaine à investir. Les différents contrôles que la Cour exerce, qu'il s'agisse des contrôles de constitutionnalité des accords de partenariat ou qu'il s'agisse des contrôles de conventionalité des actes adoptés par les institutions de l'UE, sont autant de voies ouvertes qui permettraient d'élever le niveau de protection des droits de l'enfant.

**530.** Toutefois, il faut relever un choix délibéré de l'UE de ne pas accorder davantage d'importance à ces droits. Cela se traduit notamment par son comportement à l'égard des États tiers cocontractant qui ne les respectent pas. En effet, en s'abstenant de les sanctionner, elle

envoie un message négatif puisque ses cocontractants, et de manière plus large l'ensemble des États en développement, entendent que l'UE ne considère pas ces droits comme justifiant l'adoption de mesures coercitives. Dès lors, plus que de s'abstenir d'élever leur niveau de protection, l'Union participe de leur décrédibilisation internationale en tant que facteur du développement d'une part, mais aussi et plus largement en tant qu'objectif autonome d'autre part.

**531.** Pour pallier l'impact implicitement négatif de l'UE, les juridictions des États bénéficiaires d'une aide au développement au moyen d'un accord de partenariat pourraient avoir la possibilité de sanctionner ce non-respect par leur États des droits de l'enfant grâce à leur application extraterritoriale de ces droits tels qu'issus du droit de l'UE. Cependant, l'UE s'est privée de cette possibilité particulièrement dans l'Accord de Cotonou révisé en 2010 dans lequel elle ne fait aucune mention de la Charte des droits fondamentaux alors même que plusieurs autres textes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme y sont mentionnés. Cette lacune vient appuyer l'idée selon laquelle le grand intérêt de l'Union pour les droits de l'enfant n'existe que dans ses politiques internes et dans ses discours lorsqu'il s'agit de la PAD. En effet concernant cette dernière et alors même qu'elle est le terrain idéal pour agir positivement sur ces droits et leur assurer une promotion et une protection internationale, l'action européenne reste volontairement insuffisante. Cela se confirme dans l'étude des effets de la PAD puisqu'il est impossible de les mesurer sur les droits de l'enfant. Outre le fait que l'UE n'ait pas d'indicateurs autonomes de mesure de son action en matière de coopération au développement, il faut regretter d'une part, l'impossibilité de mesurer les effets circonscrits de la PAD et d'autre part, l'impossibilité de mesurer les effets réels de la coopération internationale au développement sur les enfants. Le fait que les indicateurs ne mesurent que des effets très restreints sans prendre en compte d'autres facteurs comme la réalité des données transmises par les États bénéficiaires, qu'ils soient de bonne foi ou non, pose un véritable problème puisque les chiffres du développement relatifs aux enfants sont « gonflés » et les progrès réalisés sont en réalité moins importants que les progrès affichés.

**532.** La PAD n'est donc pas l'enceinte préférentielle de la protection des droits de l'enfant alors même qu'eu égard à l'approche internationale des facteurs de développement et eu égard au lien historique existant entre elle et le respect des droits de l'homme, elle s'y prêtait parfaitement. L'incapacité de cette politique à être un moyen de promotion et de protection de ces droits traduit aussi sa profonde modification depuis le Traité de Lisbonne puisque la reformulation de l'objectif de la PAD annonçait déjà une réorientation de l'action européenne

au détriment des droits fondamentaux tout en étant en parfaite cohérence avec la Politique commerciale commune.

## Conclusion du Titre 2 :

**533.** La Politique d'aide au développement a vu son objectif changé avec l'adoption du Traité de Lisbonne. Elle qui auparavant « contribu[ait] à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>860</sup> » aux termes même du Titre XX du TCE, ne vise aujourd'hui plus que « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté<sup>861</sup> ». Comme cela été dit cette mutation de la PAD incarnée par la modification de ses objectifs est nuisible à la protection des droits de l'enfant en ce sens que l'unicité d'objectif de cette politique restreint son champ d'action ainsi que ses effets. Par ailleurs, la distinction qu'il faut désormais opérer entre les objectifs immédiats et spécifiques de la PAD d'une part, et ses objectifs médiats et généraux d'autre part, est à prendre en considération puisqu'elle aboutit à éloigner davantage les préoccupations liées aux droits fondamentaux et particulièrement celles liées aux droits de l'enfant dont le statut dans les politiques extérieures de l'UE est problématique.

**534.** Cette distinction qui est issue du Traité de Lisbonne n'est pas sans justification. En effet, en éloignant les objectifs tenant aux respects des droits de l'homme de la seule exécution de la PAD pour les insérer dans l'article 3 du TUE, l'UE gagne en cohérence dans son action extérieure. Toutefois cet objectif de cohérence prévu à l'article 21 du TUE nuit à une bonne compréhension des objectifs de la PAD d'une part, mais également nuit à une bonne prise en compte des droits de l'enfant dans le cadre de celle-ci, d'autre part. En effet, désormais à la lecture de l'article 208 du TFUE, il est impossible de déterminer que la PAD poursuit également l'objectif général fixé à l'article 3 §5 du TUE. Le seul moyen d'avoir une vue complète de tous les objectifs de cette politique est d'avoir une lecture combinée des deux articles de ces deux traités. Ainsi, le fait de devoir nécessairement aller chercher hors de l'article 208 du TFUE les autres objectifs que doit poursuivre la PAD est véritablement problématique pour la bonne compréhension de celle-ci. C'est également nuisible aux droits de l'enfant puisque ceux-ci ont un statut particulier dans le cadre des relations extérieures de l'Union. Nous avons pu voir que l'UE avait de grandes difficultés pour accorder à ces droits un statut déjà reconnu par nombres d'institutions internationales, celui de levier du développement. Or, en refusant de leur reconnaître ce statut cela ne fait qu'étirer davantage le lien existant entre droits de l'enfant et développement.

---

<sup>860</sup> Article 177 §2 TCE.

<sup>861</sup> Article 208 §1 al. 2 TFUE.

**535.** Ce lien distendu en sein de l'approche européenne du développement ne fait pourtant pas de doute pour les institutions internationales telles que la CNUCED. Cette institution en plus de considérer certains droits de l'enfant comme indispensable à la réalisation du développement mondial, a aussi intégré une approche globale du développement contrairement à l'UE et d'autre institution comme le PNUD. En effet, ces derniers ont adopté une approche exclusive du développement en ce sens qu'il est soit économique soit humain. La CNUCED quant à elle, comme la Banque mondiale, considère que le développement humain ne peut pas être atteint sans le développement économique. Si nous prenons l'exemple de certains pays asiatiques, force est de constater que le développement économique peut se faire sans développement humain<sup>862</sup>. Toutefois, comme nous avons eu l'occasion de l'expliquer dans le précédent Titre, l'inverse est beaucoup plus dure à réaliser. Par ailleurs, la spécificité de l'objectif de la PAD tel qu'il ressort de l'article 208 §1 du TFUE est complétée par le dernier paragraphe de ce même article en ce qu'il dispose que l'Union « respect[e] les engagements et tien[t] compte des objectifs (...) agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes ». Ainsi, il faut constater que l'UE a cherché à réaliser les OMD mais que de nouveau dans leur réalisation les objectifs relatifs aux enfants n'ont pas trouvé d'écho dans les actions européennes. Outre cette critique qui peut être formulée quant à l'application des OMD par l'UE, il faut rappeler celle formulée par la CNUCED puisque les OMD ne portent que des questions de développement humain, or, ce dernier ne peut être atteint sans le développement économique. L'UE n'adhère pas à cette conception, dès lors son action sur les enfants est destinée à être vaine. En effet, d'une part en négligeant l'importance des droits de l'enfant en tant que facteur du développement et ce faisant en prenant le contrepied de la position des institutions internationales, l'UE amoindri son action en leur faveur. D'autre part, en dissociant les deux facettes du développement, l'UE porte atteinte à l'efficacité de sa PAD. Le développement pour être viable ne peut être que global c'est-à-dire être économique et humain. Or, en prônant un développement économique dans son droit propre mais en prétendant s'inscrire dans la conception internationale du développement (qui prône un développement humain), l'action de l'UE manque de cohérence.

---

<sup>862</sup> La Chine affiche un taux de croissance relativement important avec près de 7% de croissance en 2015 (l'un des taux les plus bas qu'elle ait affichés depuis des années). Pour les années précédentes, elle affichait un taux de croissance de 9,5% en 2011, 7,8% en 2012, 7,7% en 2013 et 7,3 en 2014 (source : Banque mondiale. Données accessibles sur : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> - consulté le 25 mars 2017). Pour autant malgré un développement économique important puisqu'en 2015 son PIB était de 11.06 milliards de dollars, la Chine souffre d'un important sous-développement humain. Voir ce sur sujet le dernier rapport d'Amnesty international : Amnesty International Rapport 2015/2016-la situation des droits humains dans le monde, Royaume-Uni, 2016, p. 140 et suiv.



L'établissement des ODD dans le cadre du programme pour l'après-2015 tend à réconcilier les deux facettes du développement<sup>863</sup>. La participation de l'UE à leur détermination initie peut-être un revirement dans son approche ou bien son incapacité à avoir un poids dans les forums internationaux. Dans le cadre d'une approche optimiste, nous choisirons de la considérer comme une évolution affichait de l'acception européenne du développement puisque cette dernière cherche un statut d'acteur international global. Ce faisant, son rôle d'acteur du développement lui importe tant pour des raisons économiques que politiques. Toutefois, les droits de l'enfant semblent être un caillou dans sa chaussure puisque malgré tout l'intérêt qu'elle leur porte dans ses discours, cet intérêt ne se vérifie pas en pratique. Au surplus des contradictions apparaissent s'agissant du rôle des droits de l'enfant dans le développement. En effet, dans ses communications relatives aux enfants, elle les considère comme un facteur indispensable du développement en indiquant notamment que « les enfants doivent être placés au centre des politiques de l'UE en matière de relations extérieures, de développement et d'aide humanitaire<sup>864</sup> ». Or, dans ces communications relatives au développement, les enfants sont absents, ce qui indique que dans son approche du développement, elle ne les considère pas comme un facteur. En outre, et en allant plus loin, nous avons vu qu'au contraire elle influence de manière négative les pays en développement s'agissant de la protection des droits de l'enfant puisque sa passivité face à leur violation et la non-utilisation des mécanismes de sanction existants informent les États qu'elle n'accorde pas d'intérêt crucial à ces droits, cela les incitant à maintenir leur comportement.

**536.** Les droits de l'enfant sont donc un véritable enjeu de la PAD, soit qu'ils soient considérés comme un instrument, soit qu'ils fassent l'objet d'une action négative de la part de l'UE, ils sont impactés par cette politique.

---

<sup>863</sup> Rappelons que les 17 ODD sont : Pas de pauvreté, faim « zéro », bonne santé et bien-être, éducation de qualité, égalité des sexes, eau propre et assainissement, énergie propre et d'un coût abordable, travail décent et croissance économique, industrie, innovation et infrastructure, inégalités réduites, villes et communautés durables, consommation et production responsables, mesures relatives à la lutte contre le changement climatique, vie aquatique, vie terrestre, paix, justice et institutions efficaces et enfin, partenariats pour la réalisation des objectifs.

<sup>864</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit.*, p. 3.

## **Conclusion de la Première Partie :**

**537.** En définitive, nous constatons que les politiques extérieures à caractère économique de l'UE ne sont pas le cadre propice à la protection des droits de l'enfant. D'aucuns pourraient avancer que ce constat aurait pu être fait *a priori*. Toutefois, l'étude approfondie qui vient d'être menée quant aux politiques extérieures économiques comme cadre de la protection des droits de l'enfant nous a permis de voir que contrairement à ce qu'il aurait été possible de penser, ce n'est pas un manque de mécanismes juridiques qui est la cause de ce constat décevant. Cette étude de la PAD et de la PCC nous a appris d'une part, que l'UE dispose des instruments juridiques pour assurer une protection des droits de l'enfant ou *a minima* une prise en compte de ces droits au sein de ces politiques. Et d'autre part, cette étude nous a appris que c'est un fait un conflit des identités de l'Union qui est la cause de cette protection insuffisante des droits de l'enfant ou plutôt de cette protection ineffective.

**538.** Si l'UE voulait effectivement réaliser son objectif constitutionnel de protection de ces droits, elle pourrait le faire au moyen de ces deux politiques. Mais sa nature économique prévaut sur ses ambitions politiques. Ce constat est prégnant lorsqu'on étudie la PAD. Même dans une politique aussi vaste que celle-ci, l'UE ne parvient pas à faire une place aux droits de l'enfant autrement que sous la forme d'un tigre de papier. Le SPG+ pourrait être un véritable instrument de protection de ces droits, au surplus lorsque nous savons que la Commission contrôle l'application par les États bénéficiaires de leurs obligations à l'égard du Comité des droits de l'enfant. De même l'interdiction de certaines réserves à la CIDE et le contrôle des réserves formulées sont un vrai marqueur de l'intérêt et de l'engagement en faveur de ces droits. Cependant, l'incapacité de l'UE à mener une PAD cohérente vient anéantir tous les efforts faits par ailleurs. Ainsi, les États bénéficiaires du SPG+ qui se voient sanctionner au titre de l'Accord de Cotonou continuent à bénéficier du SPG+. Une telle incohérence devrait davantage être dénoncée dans les forums relatifs au développement. Outre l'incohérence elle-même, ce qui nous importe ici ce sont ses conséquences. Nous les avons déjà traitées : elles consistent en une perte de crédibilité totale de l'UE comme acteur international de la protection des droits de l'enfant. Pourquoi ? Parce qu'elle est incapable de concilier ses besoins économiques et ses ambitions politiques. Une telle conciliation appelle nécessairement des compromis. Si l'UE veut prétendre à ce rôle d'acteur global, elle devra apprendre à concilier économie et politique.

**539.** Se poser en acteur de la protection des droits de l'enfant peut constituer ce compromis. En effet, ces droits bénéficient d'une reconnaissance juridique internationale, leur statut

juridique n'est donc pas problématique. De plus, ils constituent un avantage économique à long terme. C'est sur ce dernier aspect que l'UE commet une erreur d'appréciation. Elle doit s'inscrire dans la démarche internationale consistant à reconnaître ces droits comme un levier du développement global. Ce faisant, d'une part elle réaliserait son objectif constitutionnel et d'autre part, elle entrerait enfin dans la catégorie des acteurs du développement global. Car pour l'heure, elle est un acteur du développement économique mais pas du développement global. En devenant un tel acteur, elle ferait d'une pierre deux coups. Elle répondrait au besoin du développement mondial tout en assurant le respect de ses propres objectifs relatifs aux enfants.

**540.** Ainsi, traiter des politiques extérieures économiques comme cadre de la protection des droits de l'enfant n'est pas si évident que ce qui y paraît *a priori*. Des instruments tout à fait capables d'assurer la protection de ces droits ont été mis en évidence, de grandes lacunes dans leur utilisation également, l'absence de feu le coordinateur des droits de l'enfant, une différence d'approche quant au rôle de ces droits par rapport aux institutions spécialisées, etc. Tous ces éléments ainsi que les propositions que nous avons formulées, qu'elles consistent en la création d'un organe spécialisé ou en un renforcement du rôle et des attributions des institutions européennes existantes démontrent que l'UE a le potentiel pour permettre à ses politiques économiques d'être un cadre de la protection des droits de l'enfant. Mais ils nous ont démontré aussi que l'UE n'exploite pas ce potentiel. Non pas par manque d'idée car les différents personnels de l'Union sont compétents et ont donc dû entrevoir les différentes possibilités pour parvenir à une protection des droits de l'enfant. C'est un manque de volonté qui est à l'origine de ce constat. L'UE n'est pas prête à faire le compromis qui pourtant satisferait ses différents objectifs (article 3 §5 du TUE et 208 du TFUE). La raison de ce refus réside sans doute dans son incapacité à dépasser son identité d'organisation économique. C'est pourquoi ses objectifs politiques ont si peu de place dans ses politiques économiques. L'Union recherche une identité politique qu'elle revendique déjà sur la scène internationale par la voix de son Haut représentant mais ce bluff a ses limites. Le principal problème selon nous est qu'elle ne fait pas le lien entre cette identité et la protection des droits de l'enfant. En effet, et nous le verrons dans la seconde partie de cette thèse, s'agissant de l'action politique internationale en générale, les enfants représentent une part considérable de ses destinataires.

**SECONDE PARTIE :**

**LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS  
L'ACTION POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UNION  
EUROPEENNE**

**541.** L'Union européenne compte deux actions extérieures à caractère politique à même d'assurer sous deux aspects différents une protection des droits de l'enfant. La première est la Politique d'asile qu'elle a créée dans le cadre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) (Titre 1) et la seconde est la Politique étrangère et de sécurité commune (Titre 2). Ces deux politiques se distinguent par bien des aspects mais relèvent toutes deux de moyens dont dispose l'Union pour assurer une protection des droits de l'enfant dans le cadre de son action extérieure. Même si ces deux moyens d'action extérieure portent le nom de « Politique », le titre de cette partie ne peut pas porter sur les politiques extérieures à caractère politique puisque la Politique d'asile a une action extérieure mais ne constitue pas au sens strict du terme une politique extérieure.

**542.** En effet, cette politique entre dans le cadre de l'ESLJ, elle est une politique commune visant à uniformiser les règles minimales en matière d'asile entre les États membres. Toutefois, elle revêt une particularité qu'il nous faut analyser tout en justifiant sa place dans notre étude, puisqu'elle entre *stricto sensu* dans le cadre des politiques internes de l'Union européenne. En effet, l'ELSJ constitue le Titre V du TFUE qui fait partie de sa troisième partie consacrée aux « Politiques et actions internes de l'Union européenne ». Ainsi, de prime abord, toutes les politiques mises en œuvre dans le cadre de l'ESLJ sont des politiques internes. Cependant, nous observons concernant la Politique d'asile et plus largement l'ELSJ, une externalisation de l'action européenne<sup>865</sup>. Cette externalisation de l'ESLJ et donc par voie de conséquence celle des politiques qu'il renferme dont la Politique d'asile permet de justifier la place de cette dernière dans le cadre de notre analyse de la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'UE.

**543.** Il est nécessaire afin d'étayer notre raisonnement de poser les bases de l'ELSJ. Cet Espace trouve sa cause dans l'une des principales actions de l'Union telle qu'elle est posée à l'article 3 §2 du TUE qui dispose que :

« [l']Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures,

---

<sup>865</sup> Marianne Dony, *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Coll. Institut d'études européennes, 2012, 286 p ; Catherine Flaesch-Mougin et Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 670 p.

d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ».

**544.** La mise en œuvre de cette disposition est garantie par les articles 67 à 80 du TFUE qui disposent notamment que l'Union « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers » (article 67 §2). Par ailleurs, l'article 3 §2 du TFUE indique que :

« [l]'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

**545.** Dans ce cadre, l'ELSJ prévoit expressément que l'UE puisse conclure des accords internationaux notamment en matière d'asile puisque l'article 78 §2 g) du TFUE précise qu'afin de développer « une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale », les institutions européennes « adoptent les mesures relatives à un système commun d'asile comportant : g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire »<sup>866</sup>.

**546.** De plus, cette capacité de conclure des accords internationaux dans le cadre de l'ELSJ est de nouveau affirmée à l'article 79 §3 du TFUE dans lequel il est indiqué que : « [l]'Union peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans le pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas ou qui ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire de l'un des États membres ».

**547.** Relevons à titre de rappel que dès 1971 dans l'arrêt *AETR*, la CJCE avait affirmé l'existence de la compétence communautaire pour conclure un traité international lorsqu'il est

---

<sup>866</sup> Voir le commentaire de cet article dans : François-Xavier Priollaud et Davide Siritsky, *Le Traité de Lisbonne- Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La documentation française, 2008, spé. p. 210 : « L'importance du volet externe de la politique d'asile est reconnue avec l'introduction (...) d'une référence au partenariat et à la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire. Cette disposition pourrait servir de base juridique pour le renforcement des capacités de protection dans les pays d'origine ou de transit, le développement de programme de réinstallation et le traitement commun des demandes d'asile en dehors de l'Union évoqué dans le programme de La Haye (...) ».

nécessaire à la réalisation d'un objectif interne<sup>867</sup>. De même, elle avait complété cet arrêt en précisant que la compétence de la CE pour conclure des accords internationaux dans le cadre de ses politiques internes était une compétence exclusive dès lors qu'elle visait une harmonisation des législations<sup>868</sup>.

**548.** Outre ces dispositions spécifiques à l'ELSJ, notons que l'article 216 du TFUE régit de manière subsidiaire et plus largement les cas où l'Union peut conclure un accord international, il prévoit cette possibilité même pour les cas dans lesquels les traités constitutifs seraient restés silencieux sur une telle compétence, faisant ainsi écho à l'article 3 §2 du même traité :

« [l]’Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

**549.** Ainsi aux termes des traités constitutifs de l'UE, l'ELSJ relève également d'une compétence extérieure de l'UE puisque cette dernière est compétente pour conclure des accords afin de réaliser les politiques entrant dans le cadre de cet Espace et particulièrement la Politique d'Asile (article 78 du TFUE)<sup>869</sup>. Le professeur Eleftheria Neframi reconnaissait que : « [l]’exercice par l'Union de sa compétence externe nécessite la mobilisation des instruments d'action extérieure indépendamment de l'objectif poursuivi. Dans une approche instrumentale, l'exercice de la compétence externe de l'Union dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui en fait son aspect externe, permet son rattachement à l'action extérieure de l'Union<sup>870</sup> ». Par ailleurs, cette politique relève d'une compétence exclusive de l'Union puisqu'elle a pour objet non pas une simple harmonisation mais bien une

---

<sup>867</sup> CJCE, 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes – Accord européen sur les transports routiers*, aff. 22-70, Rec. spé. p. 271 et suiv.

<sup>868</sup> CJCE, 5 novembre 2002, *Commission c/ Danemark*, aff. C-467-98, Rec. 2002, p. I-9519, spé. para. 78 et suiv. Voir notamment le para. 83 : « C'est ainsi que, lorsque la Communauté a inclus dans ses actes législatifs internes des clauses relatives au traitement à réserver aux ressortissants de pays tiers ou qu'elle a conféré expressément à ses institutions une compétence pour négocier avec les pays tiers, elle acquiert une compétence externe exclusive dans la mesure couverte par ces actes ».

<sup>869</sup> Sur les différences *ante* et *post* Traité de Lisbonne, voir : Lucia Serena Rossi, « From EU pillar to area : the impact of Lisbon Treaty on the external dimension of Freedom security and justice » In Catherine Flaesch-Mouglin et Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, op. cit., spé. p. 5-21.

<sup>870</sup> Eleftheria Neframi, « Aspect externe de l'ELSJ : objectifs et principe » In Catherine Flaesch-Mouglin et Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, op. cit., p. 510-532.

uniformisation des règles en la matière comme le prévoit l'article 78 §2 du TFUE<sup>871</sup>. L'externalisation de l'ELSJ permet donc de la qualifier de politique extérieure en ce sens que sa réalisation ne peut se faire sans une action extérieure de l'UE et lui est subordonnée<sup>872</sup>. Ainsi, la Politique d'asile entre dans le cadre de notre étude relative aux politiques extérieures de l'Union<sup>873</sup>.

**550.** La Politique d'asile de l'UE est au cœur de plusieurs débats puisque les afflux massifs de migrants demandeurs d'asile vers l'UE, dont un nombre considérable sont des enfants, a accru le problème posait par la capacité de cette politique à satisfaire ses objectifs. Les enfants, en raison de leur vulnérabilité, doivent bénéficier d'une protection particulière, or ils comptent parmi les premières victimes lors des mouvements migratoires importants. Lorsqu'on aborde ce thème, l'image qui vient immédiatement à l'esprit est celle du jeune Aylan Kurdi âgé de 3 ans retrouvé sans vie sur les côtes turques en septembre 2015 après être tombé de son embarcation à destination de l'Union européenne. Dans l'UE, les demandes d'asile formulées par les enfants représentent 29% du nombre total des demandes<sup>874</sup> soit approximativement 377 00 demandes d'asile et leur nombre de cesse d'augmenter<sup>875</sup>. Auteurs de presque un tiers des demandes d'asile en 2015 contre un quart en 2014<sup>876</sup>, les enfants sont donc très présents dans la mise en œuvre de la politique d'asile européenne. Les chiffres avancés par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés font eux état du fait que 35% des migrants entrés dans l'UE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 sont des enfants<sup>877</sup>. Relevons que les migrants ne sont pas tous demandeurs d'asile, d'où la différence quant aux nombres donnés.

---

<sup>871</sup> Article 78 §2 points a) à d) TFUE : « 2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant : a) un statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ; b) un statut uniforme de protection subsidiaire pour les ressortissants des pays tiers qui, sans obtenir l'asile européen, ont besoin d'une protection internationale ; c) un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées ; d) des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut uniforme d'asile ou de protection subsidiaire ; ».

<sup>872</sup> Eleftheria Neframi, « Aspect externe de l'ELSJ : objectifs et principe », *op. cit.*

<sup>873</sup> Voir Marleen Maes, Marie-Claire Foblets et Philippe De Bruycker (dir.), *Dimensions externe du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE/ External dimensions of european migration and asylum law and policy*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 588 p.

<sup>874</sup> Chiffre d'Eurostat pour l'année 2015 : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (consulté le 27 mars 2017, les chiffres pour l'année 2016 seront disponibles à la fin de l'année 2017).

<sup>875</sup> Les demandes d'asile émanant d'enfants représentaient 26% en 2014 (source Eurostat : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr) - consulté le 27 mars 2017).

<sup>876</sup> *Ibidem.*

<sup>877</sup> Voir le site de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés : <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (consulté le 27 mars 2017).



**551.** Toutefois, cette politique, même externalisée ne suffit pas à enrayer le problème des violations des droits de l'enfant. Cette politique ne peut être qu'un pansement sur une plaie béante qui nécessite bien plus de soin pour cicatriser. La PESC peut alors apparaître comme un complément à l'action européenne puisqu'elle permet à l'Union de réagir à certaines situations et d'intervenir notamment en cas de « catastrophes naturelles ou d'origine humaine<sup>878</sup> » et ce faisant, d'agir sur la cause des situations à l'origine de violations manifestes des droits de l'enfant. Toutefois, « l'espace de liberté, de sécurité et de justice, comme la politique étrangère et de sécurité commune (...) touchent au cœur de la souveraineté des États<sup>879</sup> » c'est pourquoi des difficultés apparaissent dans la mise en œuvre de cette politique ce qui tend à nuire à la protection des droits des enfants qui pourtant est prévue par ces deux politiques.

---

<sup>878</sup> Article 21 §2 g) TUE.

<sup>879</sup> François-Xavier Priollaud et David Siritsky, *Le Traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, la Documentation française, 2008, p. 199.

## TITRE 1

### LE CARACTERE LIMITE DE LA POLITIQUE D'ASILE COMME INSTRUMENT DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

**552.** La Politique d'asile de l'Union européenne offre un cadre limité à la protection des droits de l'enfant en raison du fait qu'elle ne prend pas assez en considération leur caractère vulnérable qui est exacerbé lors de flux migratoires importants comme nous les connaissons depuis quelques années. Au regard des chiffres des demandeurs d'asile, il apparaît clairement que les enfants ont place importante en tant que sujet de cette politique (Chapitre 1). Toutefois, il faut s'interroger sur la viabilité de cette politique d'asile comme moyen de protection des droits de l'enfant relevant de pays tiers. En effet, plusieurs problèmes d'ordre pratique se posent, le plus pragmatique étant notamment : l'Union européenne a-t-elle la capacité mais aussi et surtout la vocation à accueillir l'ensemble des enfants victimes nécessitant une protection internationale en raison de violation particulière de leurs droits dans leur pays d'origine (Chapitre 2) ? Bien évidemment, nous apporterons une réponse strictement juridique à cette question et il ne sera en aucun cas question de tomber dans une argumentation politique.

## CHAPITRE 1

### LA PLACE DES ENFANTS DANS LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPEENNE

**553.** La Politique d'asile de l'Union européenne se fonde sur le Titre V du Chapitre 3 du TFUE relatif à l'ELSJ comme nous l'avons dit, mais elle trouve sa base juridique plus spécifiquement dans les articles 67 et 78 du TFUE ainsi que dans l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>880</sup>. Ces articles constituent le cadre primaire de la Politique d'asile de l'Union, toutefois ils ne sont pas suffisants à établir le régime commun mis en place dans les États membres. Le cadre normatif de la politique d'asile est relativement dense puisqu'il s'inscrit dans le contexte international du droit des réfugiés qui trouve un prolongement jusqu'en droit dérivé de l'Union (Section 1). Les dispositions qu'il prévoit couvrent l'entièreté de la procédure depuis l'arrivée des ressortissants d'États tiers jusqu'à leur installation dans l'Union, le cas échéant. Mais ces dispositions laissent apparaître une distinction opérée par l'UE selon le statut familial de l'enfant migrant auteur de la demande d'asile (Section 2).

---

<sup>880</sup> Article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés " les traités" ) ».

## SECTION 1 - LE CADRE NORMATIF DE LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPEENNE

**554.** Le cadre normatif de la Politique d'asile de l'Union s'est construit conformément au droit international des réfugiés constitué de la Convention de Genève relatif au statut des réfugiés de 1951<sup>881</sup> ainsi que de son protocole de 1967. L'article 78 §1 du TFUE dispose que : « [c]ette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés<sup>882</sup>, ainsi qu'aux autres traités pertinents ». De même, l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux indique que : « [l]e droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés "les traités") ». L'on ne peut s'empêcher de remarquer la référence faite « aux autres traités pertinents », cependant, outre la Convention de Genève de 1951 et son protocole de 1967, il n'y a pas d'autres traités généraux relatifs aux droits des réfugiés. Il existe un traité régional, la Convention de l'Union africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique adoptée par le prédécesseur de l'Union africaine, l'Organisation de l'Unité africaine le 10 septembre 1969<sup>883</sup>. Toutefois, le caractère spécifiquement régional de ce texte rend peu probable son utilisation par l'UE. Ces « autres traités pertinents » pourraient être constitués de la Convention relative au statut des apatrides adoptée par l'ONU en 1954 ainsi que celle relative à la réduction des cas d'apatridie adoptée en 1961. En effet, l'article 67 §2 du TFUE indique dans sa dernière phrase qu'« [a]ux fins du présent titre [relatif à l'ELSJ], les apatrides sont assimilés aux ressortissants de pays tiers ». Ainsi, les termes « traités pertinents » pourraient contenir la Convention relative au statut des apatrides, toutefois, l'UE ne donne pas d'éléments supplémentaires permettant de les identifier clairement. Une position alternative consiste à dire que cette inscription pourrait être une mesure d'anticipation de l'Union dans le cas où un autre traité relatif au statut des réfugiés serait adopté dans l'avenir.

---

<sup>881</sup> Convention relative au statut des réfugiés adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, Genève, 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954, Recueil des Traités, Vol. 189, p. 137.

<sup>882</sup> Protocole relatif au statut des réfugiés adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, n°8791, New-York, 31 janvier 1967, entré en vigueur le 4 octobre 1967, Recueil des Traités, Vol. 606, p. 267.

<sup>883</sup> Convention de l'Union africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Addis-Abeba, 10 septembre 1969, entrée en vigueur le 20 juin 1974.

**555.** Nous constatons donc que la politique d’asile de l’Union européenne s’inscrit dans le cadre du droit international général relatif aux réfugiés (paragraphe 1) et qu’elle se concrétise par l’établissement d’un Régime d’asile européen commun (paragraphe 2) qui concerne l’ensemble des étapes d’asile : de la demande à l’accueil dans l’UE. Cette uniformisation du régime d’asile facilite tant le traitement des demandes que l’étude de cette politique qui dès lors est une politique dont l’Union a la compétence exclusive, rappelons-le<sup>884</sup>.

### **Paragraphe 1 - Le droit international comme cadre de la politique d’asile de l’Union européenne**

**556.** Comme nous l’avons dit, aux termes des articles constituant la base juridique de l’action européenne en matière d’asile, l’Union s’appuie sur le droit international général pertinent. En réalité, plus qu’un simple appui elle conditionne sa Politique d’asile au respect de ce droit puisqu’il est bien précisé que son action « doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu’aux autres traités pertinents ». L’UE en mettant en conformité sa politique avec ce droit général se soumet volontairement au droit international général pertinent c’est-à-dire à ce qu’on appellera ici le droit de Genève (A). Toutefois, ce droit est grandement inadapté au contexte actuel. En effet, la Convention a été adoptée en 1951, or, le contexte migratoire et particulièrement le contexte relatif aux réfugiés a beaucoup changé en plus de 60 ans<sup>885</sup>. Les enfants comme en témoignent les chiffres relatifs aux demandes d’asile constituent aujourd’hui une part considérable de ces demandeurs. Or, le droit de Genève ne leur fait aucune place, ce qui traduit son inadaptation au contexte actuel qui ne peut plus désormais faire l’économie de prévoir des dispositions spécifiques aux enfants (B).

---

<sup>884</sup> CJCE, 5 novembre 2002, *Commission c/ Danemark*, aff. C-467-98, Rec. 2002, p. I-9519, spé. para. 83 : « C’est ainsi que, lorsque la Communauté a inclus dans ses actes législatifs internes des clauses relatives au traitement à réserver aux ressortissants de pays tiers ou qu’elle a conféré expressément à ses institutions une compétence pour négocier avec les pays tiers, elle acquiert une compétence externe exclusive dans la mesure couverte par ces actes ».

Relevons que l’arrêt en cause ne concerne pas la Politique d’asile mais sur la répartition des compétences en matière de conclusion d’accords internationaux.

<sup>885</sup> Stefan Maier, « La Convention de Genève face aux problématiques contemporaines » *In* Anne-Marie Tourepiche (dir.), *La protection internationale et européenne des réfugiés*, Paris, Pedone, Coll. Droits européens, 2014, p. 15-23.

## **A- La soumission de l'Union européenne aux normes internationales minimales relatives au statut des réfugiés issues du droit de Genève**

**557.** L'UE en prenant acte du droit international pertinent, l'a inséré dans son droit constitutionnel et a donc importé le dispositif global prévu au niveau général (1) et ce faisant elle y soumet également ses États membres quel que soit leur statut à l'égard de ce droit général relatif aux réfugiés (2).

### ***1) L'insertion du standard minimal international dans le droit de l'Union européenne***

**558.** La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 (la Convention de Genève) est le texte phare en matière de droits des réfugiés et donne pour la première fois la définition juridique de « réfugié ». L'article 1<sup>er</sup> de la Convention donne deux définitions du terme, seule la seconde va nous intéresser puisque la première ne connaît plus d'application aujourd'hui, elle n'est d'ailleurs même pas mentionnée par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés<sup>886</sup>. Cette définition consiste à définir un réfugié comme :

« toute personne : Qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

**559.** Pour être très précis cette définition est tirée du protocole relatif au statut des réfugiés de 1967, qui à son article 1<sup>er</sup> §2 révisait légèrement la définition donnée par l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève. En effet, cette dernière définissait un réfugié comme :

« toute personne : Qui, par suite d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve

---

<sup>886</sup> Cette définition posait à l'article 1<sup>er</sup> A-1) est la suivante : « Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne : Qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés ; Les décisions de non-éligibilité prises par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section ».

hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

**560.** Cette première définition faisait directement suite aux événements de la Seconde guerre mondiale, d'où la connexion entre les « événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951 » et les éléments caractérisant la crainte « d'être persécutée ». Le protocole de 1967 est revenu sur ces éléments de définition en les supprimant purement et simplement, de sorte qu'aujourd'hui, la définition du réfugié est déconnectée de ces événements historiques afin de pouvoir s'appliquer à des situations plus larges<sup>887</sup>.

**561.** Dans la directive du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions à remplir par les ressortissants étrangers pour bénéficier du statut de réfugié<sup>888</sup>, appelée directive « Qualification », l'Union définit un réfugié conformément à la Convention de Genève<sup>889</sup> comme :

« tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12<sup>890</sup> ».

---

<sup>887</sup> Article 1<sup>er</sup> §2 du protocole relatif au statut des réfugiés est rédigé comme suit : « [a]ux fins du présent Protocole, le terme "réfugié", sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots "par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et..." et les mots "...à la suite de tels événements" ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier ».

<sup>888</sup> 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, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte de la 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).

<sup>889</sup> Notons que cette directive « Qualification » est une refonte de la directive « Qualification » de 2004 mais qu'elle a conservé à son article 2, avant même la définition de réfugié la référence à la Convention de Genève qui figure au paragraphe c) précédent la définition de réfugié. Ce qui marque bien l'importance de cette Convention pour l'Union européenne et sa volonté de s'inscrire dans son contexte.

<sup>890</sup> Article 2 d) de la Directive. L'article 12 visé par cet article renvoi au cas où l'acquisition du statut de réfugié est impossible soit en raison d'une part, d'un autre régime qui s'appliquerait à l'individu (protection ou assistance de la part d'un organisme ou institution des Nations Unies ou respect des conditions d'acquisition de la nationalité

**562.** A la lecture de ces définitions, nous constatons clairement la reprise par l'UE de ce qui est prévu par le droit de Genève. Ainsi, l'UE ne fait pas que renvoyer à cette Convention ainsi qu'à son protocole dans son droit primaire, elle reprend le fond de leurs dispositions dans le droit dérivé et notamment la définition générale qui a été reprise presque telle qu'elle dans la directive « Qualification ».

**563.** S'agissant de la Convention de Genève, sans entrer dans une analyse détaillée de ses dispositions<sup>891</sup>, il faut noter qu'outre le fait d'apporter des définitions indispensables, elle a essentiellement pour objet d'établir l'interdiction de discrimination entre les réfugiés et les « étrangers en général<sup>892</sup> » résidant dans l'État refuge. La formule utilisée par la Convention de Genève consiste à dire que les réfugiés doivent avoir « un traitement qui ne soit pas moins favorables que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général<sup>893</sup> »<sup>894</sup>. Sauf exception puisque dans certains cas spécifiques, le réfugié ne pourra pas avoir un traitement moins favorable que celui accordé à un national de l'État refuge<sup>895</sup>. Cette Convention vise « seulement » à protéger le réfugié de traitement discriminatoire, même si le mot n'est pas écrit, par rapport aux autres résidents de l'État refuge. C'est en ce sens que cette Convention est considérée comme un standard minimal de protection des réfugiés, auquel l'Union se conforme sans pour autant être partie à ce traité.

**564.** En effet, sur ce point précis, il faut noter le lien remarquable entre la Convention et le droit primaire de l'Union puisqu'elle est l'un des rares traités avec la CESDH à être mentionné dans les traités constitutifs ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux ce qui indique toute l'importance qui lui est accordée. Nous pouvons considérer que si l'UE a tenu à lui accorder une place aussi importante dans son droit primaire et ainsi se rendre « intérieurement »

---

de l'État refuge), ou d'autre part, de l'existence de « sérieuses raisons » laissant penser que l'individu en cause s'est rendu auteur directement ou indirectement de crimes de guerre, crime contre l'humanité ou contre la paix ou de crimes graves de droit commun dans l'État en dehors du pays refuge.

<sup>891</sup> Voir : Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson (dir.), *Analyse fouillée de la Convention de Genève de 1951 et examen attentif de ses défis*, Bruxelles, Larcier, 2008, 836 p.

<sup>892</sup> Article 13 de la Convention de Genève notamment.

<sup>893</sup> *Ibidem*.

<sup>894</sup> C'est le cas pour l'accès à la propriété mobilière et immobilière (article 13), les droits d'association (article 15), le droit d'exercer une activité professionnelle salariée (article 17 §1), le droit d'exercer une profession non salariée (article 18), le droit d'exercer une profession libérale (article 19), l'accès au logement (article 21), l'accès à l'enseignement autre que l'enseignement primaire (pour lequel les réfugiés doivent bénéficier d'un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui des nationaux) (article 22 §2), l'aide administrative (article 25) et la libre circulation (article 26).

<sup>895</sup> C'est le cas pour l'accès à la propriété intellectuelle et industrielle (article 14), pour l'acquisition des droits sociaux attachés à l'exercice de professions salariées (article 17 §3), lors de rationnement de produits dont il y a pénurie (article 20), pour l'accès à l'éducation primaire (article 22 §1), l'accès à l'assistance publique (article 23), pour le droit du travail et la sécurité sociale (article 24) et les charges fiscales (article 29).



opposable ce droit, c'est sans doute à défaut de pouvoir y adhérer puisque l'article 39 de la Convention ne permet pas à une organisation internationale de devenir partie alors même que d'un point de vue interne elle aurait pu y adhérer<sup>896</sup>. En apportant la précision selon laquelle la Politique d'asile « doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole » dans le TFUE, l'Union se contraint volontairement à les respecter, et ce faisant elle contraint l'ensemble de ses États membres à faire de même quel que soit leur statut vis-à-vis de cette Convention.

## ***2) L'effet ricochet de l'insertion du standard minimal international sur les États membres***

**565.** Cet effet ricochet doit être traité tout en relativisant ses effets. En effet, en prévoyant que sa Politique d'asile doit être conforme à la Convention de Genève, l'UE contraint de fait ses États membres à adopter une législation interne conforme à cette Convention peu importe alors leur qualité de partie ou non-partie à cette Convention.

**566.** La Politique d'asile est principalement concrétisée en droit de l'Union par des directives : la Directive « Qualification » déjà mentionnée, la Directive « Procédure » relative aux procédures d'asile<sup>897</sup> et la Directive « Accueil » relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile<sup>898</sup>. Conformément au régime attaché aux directives européennes, les États sont libres des moyens à mettre en œuvre dans leurs ordres internes afin de parvenir aux buts fixés par la directive. Ainsi, les États vont devoir adopter une législation interne conforme au droit de Genève même s'ils n'y sont pas parties. Cet effet ricochet pourrait donc aboutir à un comportement étatique « schizophrène » puisqu'un État non partie à la Convention pourrait se voir opposer le fond de ses dispositions par l'effet écran de Politique d'asile européenne. Cette situation s'avèrerait problématique et contrariante pour l'État en cause.

---

<sup>896</sup> En effet, notons qu'elle aurait pu y adhérer sur le même fondement que celui qui lui a permis de devenir partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées à savoir l'ex-article 13 du TCE remplacé par l'article 10 du TFUE selon lequel : « l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

<sup>897</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. Applicable à partir du 21 juillet 2015).

<sup>898</sup> 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 de la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Applicable à partir du 21 juillet 2015).

**567.** Toutefois, si nous abordons la question d'un point de vue pragmatique, nous constatons que ce cas de figure ne concerne qu'un État de l'UE, la République Tchèque qui n'est pas partie à la Convention de Genève<sup>899</sup>. Mais deux éléments doivent être précisés : d'une part, le protocole de 1967 est juridiquement autonome vis-à-vis de la Convention, ainsi « [t]ous les États peuvent y adhérer, même ceux qui ne sont pas parties à la Convention<sup>900</sup> ». Or, la République Tchèque, non partie à la Convention, est partie au protocole. Ce dernier, outre le fait d'apporter une définition du terme « réfugié » plus large, consiste principalement à former un bloc de droits indérogeables. L'article 1<sup>er</sup> §1 dispose que : « [l]es États parties au présent Protocole s'engagent à appliquer aux réfugiés, tels qu'ils sont définis ci-après, les articles 2 à 34 inclus de la Convention ». Les dispositions finales de la Convention prévoyaient à l'article 42 la possibilité pour les États parties d'émettre des réserves à tous les articles « autres que les articles I, 3, 4, 16 (I), 36 à 46 inclus<sup>901</sup> ». Il faut donc remarquer que les dispositions susceptibles de dérogation étaient nombreuses. En rendant insusceptible l'exclusion de l'ensemble des dispositions de fond de la Convention, le protocole crée donc un bloc de dispositions indérogeables. Ainsi, même si la République Tchèque n'est pas partie à la Convention, les articles 2 à 34 de cette dernière lui sont opposables. L'effet ricochet du droit de Genève au moyen de la Politique d'asile ne pose donc pas de problème pour les États membres qui vont devoir la mettre en œuvre.

**568.** D'autre part et outre cet élément issu de la ratification du protocole qui entraîne application de la Convention, il faut aussi noter que la Convention de Genève « constitue l'effort de codification des droits des réfugiés<sup>902</sup> ». Ces normes conventionnelles existaient déjà sous la forme de coutume et sont donc opposables en tant que normes coutumières aux États.

**569.** Ainsi, l'effet ricochet à l'œuvre est mesuré et ne fait que réitérer les obligations que les États membres ont accepté de contracter dans leur domaine de compétence. Les actions

---

<sup>899</sup> Voir l'état de ratification de la Convention de Genève consultable sur : [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr) (consulté le 27 mars 2017).

<sup>900</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés*, Genève, 2007, p. 6.

<sup>901</sup> L'article 1<sup>er</sup> est relatif à la définition du terme de réfugié, l'article 3 à la non-discrimination, l'article 4 à la liberté religieuse, l'article 16 au droit d'ester en justice et les articles 36 à 46 concernent les dispositions exécutoires et transitoires.

<sup>902</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Convention et protocole relatifs au statut des réfugiés*, *op. cit.*, p. 5.

étatiques de mises en œuvre des obligations issues de la Politique d’asile se trouvent dès lors également sanctionnées<sup>903</sup>.

## **B- Le droit de Genève inadapté aux enfants réfugiés**

**570.** La Convention de Genève reste silencieuse à propos des enfants réfugiés, même son protocole qui pourtant dans son préambule relevait l’apparition « de nouvelles catégories de réfugiés » et donc l’obsolescence de l’article 1<sup>er</sup> de la Convention, n’a pas remédié à ce silence (1). Cela s’explique par différentes raisons, toutefois, il nous faut traiter de la nécessité de consacrer des dispositions aux enfants (2).

### *1) L’inexistence du statut de l’enfant réfugié dans le droit de Genève*

**571.** A la lecture de la Convention de 1951 dont, outre la définition de l’article 1<sup>er</sup>, toutes les dispositions sont restées inchangées depuis son adoption, il faut noter la présence d’une mention faite aux enfants à l’article 4 relatif à la liberté des pratiques religieuses. Cet article dispose que : « [l]es Etats Contractants accorderont aux réfugiés sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux en ce qui concerne la liberté de pratiquer leur religion et en ce qui concerne la liberté d’instruction religieuse de leurs enfants »<sup>904</sup>. Au sens strict, il n’y a pas un droit de liberté religieuse des enfants réfugiés, mais il y a un droit accordé aux réfugiés relatif à la libre instruction religieuse de leurs enfants. Cette nuance est importante puisqu’elle tend bien à montrer que cette Convention ne consacre pas de droit aux enfants en tant que réfugiés mais en tant qu’enfant de réfugiés. Ainsi aux termes de cet article, l’emploi des termes « leurs enfants » signifie donc que les enfants de réfugiés ne sont pas considérés eux-mêmes comme des réfugiés<sup>905</sup>. La convention ne fait pas mention de ce cas de

---

<sup>903</sup> Rappelons que l’ELSJ et les politiques qu’il contient « respect[ent] les droits fondamentaux et [l]es différents systèmes et traditions juridiques des États membres » (article 67 §1 du TFUE).

<sup>904</sup> L’article 17 relatif à la liberté d’exercer une profession salariée comporte une mention aux enfants. Ces derniers sont alors une cause d’inapplication de mesures restrictives d’accès à l’emploi pour les étrangers (et donc pour les réfugiés puisqu’ils doivent bénéficier d’un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui des étrangers) : « En tout cas, les mesures restrictives imposées aux étrangers ou à l’emploi d’étrangers pour la protection du marché national du travail ne seront pas applicables aux réfugiés qui en étaient déjà dispensés à la date de l’entrée en vigueur de cette Convention par l’Etat Contractant intéressé, ou qui remplissent l’une des conditions suivantes : c) avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence ».

<sup>905</sup> Voir aussi le dernier Compte rendu analytique de la trente-troisième séance de l’Assemblée générale, 30 novembre 1951, point iv) : <http://www.unhcr.org/fr/protection/travaux/4b151d51d/conference-plenipotentiaires-statut-refugies-apatrides-compte-rendu-analytique.html> (consulté le 27 mars 2017).

figure. Ainsi, soit les enfants ne peuvent pas être considérés comme des réfugiés, soit ils le peuvent mais cette Convention manquerait alors d'intelligibilité sur ce point. Entre ces deux options, une alternative se présente tendant à dire que la Convention de Genève a été adoptée en 1951 soit avant même l'adoption de la première Déclaration des droits de l'enfant par les Nations Unies de 1959 et donc bien avant l'adoption de la CIDE en 1989. Ainsi, en 1951, l'appréhension des enfants en tant que sujets de droit n'était que peu voire pas envisagée par le droit international. Il n'est donc pas étonnant qu'ils soient absents de cette Convention.

**572.** Cependant, et malgré la vraisemblance des arguments précédents, il convient de relever que la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le Statut des réfugiés réunie en 1950 réunissant 26 États<sup>906</sup> avait à l'unanimité adopté la recommandation d'une rédaction de la Convention mentionnant que les gouvernements devaient « prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié et en particulier pour : assurer la protection des réfugiés mineurs, notamment des enfants isolés et des jeunes filles, spécialement en ce qui concerne la tutelle et l'adoption<sup>907</sup> ». L'absence de toute référence aux enfants, à leurs droits ou à l'établissement de disposition prévoyant une protection spécifique dans la convention finale relève donc d'un choix et non pas d'un oubli. Cette recommandation est le fruit de l'insistance d'un État, le Saint-Siège, qui a soutenu l'insertion de cette recommandation visant à prévoir une protection pour les enfants réfugiés et « surtout au réfugié isolé qui doit faire face à toutes sortes d'adversités<sup>908</sup> ». De même, outre le cas des enfants réfugiés isolés, cet État indiquait que mentionner une protection à l'égard de l'ensemble des membres de la famille du réfugié allait de soi « mais il n'est peut-être pas inutile de le mentionner explicitement<sup>909</sup> ». Cet État a donc eu gain de cause lors de l'élaboration de l'Acte final de la Conférence renfermant les recommandations pour la rédaction de la Convention, mais pas lors de la rédaction de la Convention elle-même. Il est possible de penser que l'insertion de telles dispositions dans le

---

<sup>906</sup> Les États représentés qui avaient adopté la recommandation relative aux enfants, étaient : Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Colombie, Danemark, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Irak, Israël, Italie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse (la délégation suisse représentait aussi le Liechtenstein), Turquie, Venezuela et Yougoslavie.

<sup>907</sup> Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le Statut des réfugiés et des apatrides, Résolution n°429 (V), Assemblée générale, Genève, 14 décembre 1950, IV-B.

<sup>908</sup> Projets de recommandation présentés par la délégation du Saint-Siège en vue de leur inclusion dans l'Acte final de la Conférence (A/CONF.2/103), Conférence de plénipotentiaire sur le statut des réfugiés et des apatrides, Compte-rendu analytique de la trente-quatrième séance, 30 novembre 1951, para. 4.

<sup>909</sup> *Ibidem*, para. 3.

texte final de la Convention a été rendue impossible par l'ensemble des autres plénipotentiaires, puisqu'aucun d'eux n'a soutenu le Saint-Siège dans l'adoption de cette recommandation.

**573.** Ce dernier élément expliquerait aussi l'absence réitérée de mention aux enfants dans le protocole de 1967. En effet, plus que taire des droits accordés aux enfants, le droit de Genève tait également le statut de l'enfant vis-à-vis de la qualité de réfugié. La question qui se pose après la lecture de la Convention est celle de savoir si un enfant peut ou non être un réfugié. Le statut d'enfant et de réfugié sont-ils compatibles ? Cette question paraît désuète, presque niaise au regard du contexte actuel ainsi que du droit qui s'est développé relatif aux enfants demandeurs d'asile. Toutefois, à la simple lecture de la Convention, cela n'apparaît pas si évident. Mais finalement et en réalité, en se reportant aux travaux préparatoires de la Convention et particulièrement à l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires mentionnée *supra*, dès 1950, il apparaissait que oui l'enfant pouvait être lui-même réfugié, puisque la recommandation visait à assurer « la protection des réfugiés mineurs ». Donc, ces deux statuts étaient *ab initio* considéraient comme compatibles. La Conférence allait même plus loin, puisque comme nous l'avons dit, une recommandation avait été formulée visant à opérer une distinction selon que l'enfant était isolé ou non et selon son sexe. Ainsi les enfants isolés<sup>910</sup> et les filles étaient considéraient comme une catégorie d'enfants plus vulnérable et donc méritant une protection renforcée.

**574.** Force est de constater que la question des enfants réfugiés avait donc été envisagée sans succès lors de l'adoption de la Convention de Genève. Il en fut de même pour l'adoption du protocole, toutefois, il faut regretter que même dans ses travaux préparatoires, le cas des enfants réfugiés n'ait pas été abordé, alors même que leur consacrer des dispositions particulières est véritablement nécessaire et indispensable.

## ***2) La nécessité de dispositions spécifiques aux enfants réfugiés***

**575.** Les chiffres relatifs aux enfants en situation de migration sont incroyablement élevés. Ainsi en 2015, 50 millions d'enfants ont été déplacés dont plus de la moitié, 28 millions en

---

<sup>910</sup> Notons que le terme employé par la Conférence de plénipotentiaires est le terme d'« enfants isolés ». Cette notion ne renvoie pas à une définition juridique précise puisqu'aujourd'hui les enfants isolés sont soit des enfants séparés soit des enfants non-accompagnés, soit des orphelins (voir la catégorisation opérée dans les Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille établis par le CICR, l'IRC, *Save the children*, l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et *World Vision International* en 2004) et sur laquelle nous reviendrons *infra*.

raison de conflits armés ou de violence<sup>911</sup>. Sur ces 28 millions, 10 millions sont réfugiés et quelques autres millions sont en attente suite à leur demande d'asile. D'après un récent rapport de l'UNICEF intitulé *Déracinés : Une crise de plus en plus grave pour les enfants réfugiés et migrants*, il est mis en évidence que les enfants alors qu'ils représentent un tiers de la population mondiale, représentent la moitié des réfugiés. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « les enfants représentaient 51 pour cent des réfugiés dans le monde en 2015 (...) [b]eaucoup ont été séparés de leurs parents ou voyageaient seuls<sup>912</sup> ». Ainsi, en 2015 dans le monde, 1,6 millions enfants étaient réfugiés et parmi eux, 98 400 étaient non accompagnés ou séparés. Le Haut-Commissariat établit un accroissement sans précédent de ces chiffres puisqu'en 2014, le chiffre des enfants réfugiés isolés (pour reprendre un terme plus large) était de 34 300 et de 25 300 en 2013<sup>913</sup>.

**576.** Le tableau est donc dépeint : représentant plus de la moitié des réfugiés dans le monde, les enfants devaient bénéficier de dispositions spécifiques prenant en considération leur caractère vulnérable ainsi que pour un certain nombre d'entre eux, leur solitude. A regard, du contexte migratoire et de ce qui est appelé actuellement la crise des réfugiés, il apparaît évident que la Convention de Genève est inadaptée à régir ces nouveaux types de réfugiés ou *a minima* de demandeurs d'asile. Ce phénomène qui constitue l'une des plus importantes crises depuis l'adoption de la Convention n'est pas le premier. En effet, au début des années 1990, le début de la guerre de Yougoslavie avait entraîné un pic de demande d'asile dans les pays européens, de même avec la guerre du Kosovo, puis ensuite avec le début des guerres d'Afghanistan et d'Iraq. Toutefois, au regard du sujet qui nous intéresse ici, aucun des événements précédents n'avaient à ce point mis en évidence l'insuffisance de la Convention s'agissant du statut des enfants réfugiés.

**577.** La crise actuelle a mis l'UE au centre des débats. Au cœur des polémiques issues de la « crise des réfugiés en Europe<sup>914</sup> » : le nombre considérable de migrants qui arrivent sur les côtes européennes par bateau dont certains font naufrage en raison du trop grand nombre de personnes à bord. Ainsi, selon le Haut-Commissariat, 3 771 migrants sont morts ou ont disparu

---

<sup>911</sup> UNICEF, *Déracinés : Une crise de plus en plus grave pour les enfants réfugiés et migrants*, op. cit.

<sup>912</sup> The UN Refugee Agency, *Global trends forced displacement in 2015*, Genève, juin 2016, spé. p. 3.

<sup>913</sup> *Global trends forced displacement in 2015*, op. cit., p. 44.

<sup>914</sup> *Global trends forced displacement in 2015*, op. cit., p. 32.

en mer sur le trajet vers l'un des pays membre de l'Union (les destinations privilégiées étant la Grèce, l'Italie et l'Espagne)<sup>915</sup>.

**578.** Par ailleurs, ce qui traduit aussi l'inadaptation du droit de Genève à la situation actuelle est l'augmentation du nombre des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés qui se trouvent séparés ou non accompagnés. Les enfants représentent presque un tiers des demandes d'asile formulées dans l'UE, dont 23,1% sont non accompagnés. Ainsi, l'UE comptait en 2015, un peu plus de 87 000 demandes d'asile d'enfants non accompagnés et en 2016, elle en comptait 88 300<sup>916</sup>. En 2014, ce chiffre était trois fois moins important puisqu'il s'élevait à 23 100<sup>917</sup>. Il y a donc une vraie nécessité, pour ne pas dire une impérieuse nécessité de compléter le droit de Genève en la matière puisqu'il n'envisage pas ce phénomène qui n'est pas nouveau dans les faits mais dont l'ampleur est sans précédent. L'UE a adopté une législation interne relative à la Politique d'asile constituée par un Régime d'asile commun. Toutefois, ce régime d'asile commun ne prémunit pas les enfants contre tous les risques liés à la vulnérabilité.

## **Paragraphe 2 - L'établissement d'un Régime d'asile européen commun**

**579.** L'élaboration du Régime d'asile européen commun (RAEC) s'est véritablement concrétisée avec le Traité de Lisbonne même si avant lui les traités constitutifs de l'UE envisageaient cette question sans pour autant développer un dispositif complet. Le Traité de Maastricht l'évoquait à son article K.1 comme étant une question d'intérêt commun<sup>918</sup>. Par la suite, le Traité d'Amsterdam prévoyait l'insertion d'un Titre III A dans le TCE intitulé : « Visas, Asile, immigration et autres politique liées à la libre circulation des personnes »<sup>919</sup>. Ce titre

---

<sup>915</sup> *Ibidem*. Notons que 25% des migrants qui arrivent depuis la mer sont des enfants : <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (consulté le 21 mars 2018).

<sup>916</sup> Eurostat, Communiqué de presse, *Près de 90 000 mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile dans l'UE en 2015*, 87/2016, 2 mai 2016.

<sup>917</sup> Eurostat, Statistique sur l'asile, consultable sur : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/fr#Sources\\_et\\_disponibilit.C3.A9\\_des\\_donn.C3.A9es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr#Sources_et_disponibilit.C3.A9_des_donn.C3.A9es) (consulté le 27 mars 2017).

Europol, *Migrant smuggling in the EU*, *Europol public information*, février 2016, spé. p. 11 et 12.

<sup>918</sup> Article K.1 : « Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les États membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun : 1) la politique d'asile ; 2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ; 3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers ( ... ) ».

<sup>919</sup> Le Traité d'Amsterdam insérait également une modification de l'article B du TUE selon laquelle : « [l']Union se donne pour objectif : (...) de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en

octroyait de nouvelles compétences à l'UE lui permettant d'adoption de normes en matière d'asile<sup>920</sup> ainsi que l'adoption de normes minimales concernant les demandes d'asile. Il est possible de considérer que le Traité d'Amsterdam prévoyait le squelette du futur RAEC. Cette ébauche a été finalisée avec le Traité de Lisbonne pour devenir un véritable dispositif composé de plusieurs degrés de protection. Le RAEC ne prévoit pas seulement le régime applicable aux réfugiés, il prévoit également des régimes de protection subsidiaire garantissant ainsi une protection plus large, du fait que les conditions d'obtention du statut de réfugié sont relativement précises (A). Par ailleurs, l'UE a tenté d'adopter une approche plus pragmatique en envisageant dans son RAEC des mesures en cas de phénomène d'afflux massif de demandeurs d'asile sur le territoire de ses États membres, elle a donc élaboré un régime d'exception destiné à pallier les insuffisances de son dispositif applicable en situation « normale » (B).

## **A- Le dispositif de principe relatif aux demandes d'asile dans l'Union européenne**

**580.** Le RAEC régit l'ensemble de la procédure applicable à la Politique d'Asile, des conditions à remplir par les individus pour pouvoir prétendre au statut de réfugié (1) jusqu'à l'accueil dans l'État refuge en passant par la procédure à respecter lors de la formulation de la demande d'asile (2). Le RAEC, dont certaines composantes ont été mises à jour en 2013, ne manque pas de prendre en compte la situation des enfants demandeurs d'asile et des enfants réfugiés et leur aménageant des dispositions spécifiques.

### ***1) Des conditions nécessaires à la qualification de réfugiés...***

**581.** L'UE conformément aux dispositions de l'article 78 du TFUE reprend la définition de réfugié donnée par la Convention de Genève. Pour autant, ce ne sont pas seulement les réfugiés

---

matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ».

<sup>920</sup> Article 73 I TCE tel que modifié par le Traité d'Amsterdam : « Afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice, le Conseil arrête : a) dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 7 A, en liaison avec des mesures d'accompagnement directement liées à cette libre circulation et concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, conformément à l'article 73 J, points 2) et 3), et à l'article 73 K, point 1), sous a), et point 2), sous a), ainsi que de mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité, conformément à l'article K.3, point e), du traité sur l'Union européenne ; b) d'autres mesures en matière d'asile, d'immigration et de protection des droits de ressortissants des pays tiers, conformément à l'article 73 K ; (...) ».



entendus au sens de cette Convention que l'Union protège. La directive « Qualification »<sup>921</sup> de 2011 prévoit les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du statut de réfugié mais elle prévoit également les conditions à remplir pour bénéficier d'une protection subsidiaire.

**582.** Ainsi, la Politique d'asile de l'Union prévoit une protection élargie. Cette protection élargie est directement issue du programme de Tampere adopté lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 1999. Ce Conseil s'est réuni seulement quelques mois après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et donc des dispositions qu'il contenait relatives à la construction d'une politique d'asile par l'UE. Ce Conseil a établi la nécessité d'« élaborer une politique européenne commune<sup>922</sup> ». Il précisait que « les règles communautaires devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable pour toute l'Union<sup>923</sup> ». Était déjà envisagé ce régime de protection subsidiaire, puisque le Conseil européen indiquait que ce régime commun « devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection<sup>924</sup> ». Cette protection subsidiaire, bien qu'elle ne permette pas la qualification du bénéficiaire de réfugié, entre dans le cadre de la politique d'asile ainsi que dans tous les actes de l'UE relatif à l'asile, c'est pourquoi la distinction est rarement faite et l'on se contente de parler de réfugiés pour les catégories de personne profitant de cette protection internationale offerte par l'UE. Quel que soit le régime de protection internationale, qu'il relève du droit d'asile ou de la protection subsidiaire, les actes susceptibles d'entraîner une protection internationale par l'UE sont des actes de persécutions ou d'atteintes graves commis par : un État, un parti ou une organisation qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire ou des acteurs non étatiques si les deux précédentes catégories (organisations internationales comprises) ne veulent ou ne peuvent accorder une protection contre les actes en cause<sup>925</sup>.

**583.** Il faut noter que s'agissant du contenu de la protection internationale (comprenant le statut de réfugié et le statut de personne bénéficiant d'une protection subsidiaire) les États membres doivent tenir compte de la vulnérabilité de certaines personnes telles que les enfants

---

<sup>921</sup> 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, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *op. cit.*

<sup>922</sup> Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999, para. 10.

<sup>923</sup> Conseil européen de Tampere, *op. cit.*, para. 15.

<sup>924</sup> Conseil européen de Tampere, *op. cit.*, para. 14.

<sup>925</sup> Article 6 de la directive « Qualification » de 2011, *op. cit.*

ou les enfants non accompagnés<sup>926</sup>. De même, « [l']intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres lors de la transposition des dispositions du présent chapitre concernant les mineurs<sup>927</sup> ». En outre, les enfants sont spécialement visés par le droit garanti à l'article 27 de la directive relatif à l'accès à l'éducation<sup>928</sup>. En effet, à la différence de la convention, cette directive établit bien un droit à l'éducation pour les enfants et ce qui est particulièrement important ici est le fait que ce droit est accordé aux enfants « que se sont vu octroyer une protection internationale », donc aux enfants en tant que réfugiés ou en tant que « protégé subsidiaire » et non pas en tant que descendant d'une personne bénéficiaire de ce statut. Enfin, et à titre d'ajout notons que des dispositions sont spécialement consacrées aux enfants non accompagnés en tant que réfugié. Nous reviendrons bien plus longuement sur le statut des enfants et leur place dans le RAEC dans des développements subséquents, pour l'heure il s'agit de déterminer le cadre général de ce régime établi par l'Union en commençant par son point de départ : la qualification de réfugié (a) ou de personne bénéficiaire d'une protection subsidiaire (b).

#### a) La qualification d'un réfugié au sens strict par l'Union européenne

**584.** Comme nous l'avons citée *supra*, la directive « Qualification » définit le réfugié conformément à la Convention de Genève<sup>929</sup>. Cependant, elle va plus loin en définissant précisément les critères à remplir pour être considéré comme réfugié. Les actes de persécution et les motifs de la persécution sont détaillés respectivement aux articles 9 et 10. L'Union inscrit toutes ces définitions dans la suite du droit de Genève puisque l'article 9 débute par ces mots : « [p]our être considéré comme un acte de persécution au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section A, de la convention de Genève, un acte doit : (...) ». La directive n'est donc que la suite de la Convention. Elle détermine que pour être caractérisé d'acte de persécution, un acte doit :

---

<sup>926</sup> Article 20 §3 de la directive : « Lorsqu'ils appliquent le présent chapitre, les États membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, [etc.] ».

<sup>927</sup> Article 20 §5 de la directive.

<sup>928</sup> Article 27 §1 de la directive.

<sup>929</sup> Article 2 d) cité *supra* : « (...) on entend par : "réfugié", tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12 ».

« a) être suffisamment grave du fait de sa nature ou de son caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; ou

b) être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a) ».

**585.** Ces actes de persécution peuvent prendre n'importe quelle forme, l'article 9 §2 liste une série d'actes positifs tels que les violences de toutes sortes ou toutes les catégories de décisions publiques<sup>930</sup> mais aussi « les actes dirigés contre les personnes en raison de leur genre ou contre des enfants ». Ce dernier type d'actes paraît surprenant puisqu'en réalité il ne consiste pas à définir les actes de persécution mais indique seulement qu'un acte dirigé contre des personnes en raison de leur genre ou contre des enfants sont constitutifs d'actes de persécution indépendamment de l'acte positif en cause. Au moyen de cette définition des différentes formes d'actes de persécution, l'on voit que les enfants bénéficient d'un statut plus favorable puisque de fait, la qualification d'acte de persécution à leur encontre est bien plus simple à caractériser<sup>931</sup>.

**586.** Cependant, être victime d'acte de persécution ne suffit pas pour pouvoir bénéficier du statut de réfugié, il faut également que ces actes soient motivés par des considérations particulières<sup>932</sup>. Ces motifs de persécution sont précisément définis à l'article 10 et sont issus de la définition même de réfugié. Les différents motifs de persécution fixés dans la définition du réfugié sont donc précisés. Ainsi, la notion de race recouvre des éléments tels que la couleur,

---

<sup>930</sup> Article 9 §2 : « a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles ; b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire ; c) les poursuites ou sanctions qui sont disproportionnées ou discriminatoires ; d) le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire ; e) les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant du champ d'application des motifs d'exclusion visés à l'article 12, paragraphe 2 ».

<sup>931</sup> Il faut noter s'agissant de cette disposition de l'article 9 §2 que les actes de persécution sont plus simples à qualifier contre les enfants que contre les personnes persécutées en raison de leur genre. En effet, il faut apporter la preuve du fait que le genre est la cause des actes dirigés contre la personne, tandis que le libellé de la disposition laisse entendre que : les actes dirigés contre les enfants peuvent être des actes de persécution. L'âge étant le seul critère de l'existence de la persécution, la qualification d'acte de persécution sera donc plus simple que pour les personnes destinataires d'acte en raison de leur genre.

<sup>932</sup> Article 9 §3 de la directive « Qualification » : « [c]onformément à l'article 2, point d) [définissant le terme de réfugié], il doit y avoir un lien entre les motifs mentionnés à l'article 10 et les actes de persécution (...) ».

l'ascendance ou l'appartenance ethnique ; la notion de religion recouvre l'ensemble des convictions religieuses ou l'absence de conviction, la participation ou non à des cérémonies ou plus largement toutes formes de comportement reflétant une opinion religieuse ; la notion de nationalité quant à elle est entendue au sens large sans considération stricte de la citoyenneté. Elle s'entend comme « l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politique communes, ou sa relation avec la population d'un autre État » ; s'agissant du critère de l'appartenance à un groupe social, ce groupe existe lorsque « ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune (...) une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et [que] ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent (...) ». Enfin concernant, la notion d'opinion publique, elle recouvre « les opinions, idées ou croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels (...) ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes (...) ».

**587.** Outre la définition de l'ensemble des termes de la définition de réfugié, il faut également noter un élément important qui *in fine* tend à éclairer d'un jour nouveau l'appréciation de ces motifs de persécutions puisque que la qualification par l'UE de réfugié est indifférente à l'existence réelle de l'un des motifs de la persécution. Aux termes de l'article 10 §2 de la directive, ce qui importe est que l'une de ces caractéristiques (motif de persécution) soit attribuée à l'individu par l'acteur de la persécution et non son existence réelle<sup>933</sup>.

**588.** Les conditions pour pouvoir être qualifié de réfugié sont donc détaillées dans cette directive « Qualification » et nous remarquons dès ce stade sans nous être focalisé sur l'enfant réfugié, que l'enfant bénéficie d'une simplification dans la qualification de réfugié puisque les actes dirigés contre les enfants, quel que soit leur nature ou leur forme, constitue un acte de persécution lorsqu'ils sont motivés par la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou en raison d'opinion. Cela, comme nous l'avons dit et nous y reviendrons plus longuement, favorise la protection des enfants en ce sens que cela leur facilite l'application d'un régime de protection internationale.

---

<sup>933</sup> Article 10 §2 de la directive « Qualification » : « Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution ».

**589.** Mais le statut de réfugié n'est pas le seul régime de protection internationale que l'UE a mis au point. Son régime de protection subsidiaire assure un large écran de protection aux individus ne répondant pas aux conditions de l'asile mais qui nécessitent une protection.

*b) La qualification d'autres personnes pouvant bénéficier d'un régime de protection internationale*

**590.** Le Chapitre V de la directive porte sur les conditions de la protection subsidiaire et l'article 2 f) définit une personne pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire comme :

« tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays ».

**591.** Retenons donc qu'en substance, ce régime a vocation à intervenir en cas d'existence de « motifs sérieux et avérés de croire » que l'individu en cas de renvoi dans son pays d'origine encourrait un risque réel de se voir infliger des « atteintes graves » et qui ne pourrait pour quelque raison que ce soit obtenir protection de la part de ce pays.

**592.** Ces atteintes graves qui sont au cœur de ce régime de protection sont, aux termes de l'article 15 : « a) la peine de mort ou l'exécution ; ou b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine ; c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international ». Ce régime de protection subsidiaire est donc bien plus large que celui conféré par le statut de réfugié. Cependant, l'UE a pris soin d'établir une limite : l'article 17 porte sur les cas d'exclusion c'est-à-dire sur les situations pour lesquelles la personne demandeuse de la protection internationale ne peut en bénéficier. En effet, le but est que des personnes ayant commis un certain type d'actes revêtant un certain degré de gravité, ne puissent pas trouver refuge dans l'UE au motif qu'elles risqueraient de subir des atteintes graves en conséquence de leurs propres actes.

**593.** L'article 17 vise cinq cas de figure. Les quatre premiers sont visés par le premier paragraphe qui dispose que cette protection est exclue lorsqu'il existe « des motifs sérieux de considérer » à propos du demandeur :

« a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

b) qu'il a commis un crime grave ;

c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la charte des Nations unies ;

d) qu'il représente une menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve<sup>934</sup> ».

Ou qu'il y a participé de quelque que manière que ce soit (deuxième paragraphe).

Le cinquième cas de figure est visé par le troisième paragraphe et consiste en ceci :

« [I]es États membres peuvent exclure un ressortissant d'un pays tiers ou apatride des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire si, avant son admission dans l'État membre concerné, il a commis un ou plusieurs crimes qui ne relèvent pas du champ d'application du paragraphe 1 et qui seraient passibles d'une peine de prison s'ils avaient été commis dans l'État membre concerné, et s'il n'a quitté son pays d'origine que dans le but d'échapper à des sanctions résultant de ces crimes ».

**594.** Il faut ici mettre le risque de confusion issu de la rédaction de l'article 2 f) qui définit une personne pouvant bénéficier de cette protection subsidiaire. En effet, c'est finalement la logique plus que la lettre de la directive qui nous permet de comprendre comment s'organise les cas d'exclusion de ce régime. Cet article dispose de manière succincte qu'une telle personne est « tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux de croire [que si elle été renvoyée, elle] courait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, **l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne**<sup>935</sup>, et cette personne ne pouvant (...) se prévaloir de la protection [de son pays d'origine] ». Il faut bien admettre que cette rédaction peut porter à

---

<sup>934</sup> Article 17 §1 de la directive « Qualification ».

<sup>935</sup> Particulièrement souligné par nous.

confusion : Signifie-t-elle que ces deux paragraphes sont inapplicables à la qualification de « personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire » ? Dès lors, quel est l'intérêt de prévoir ces deux paragraphes si de toute façon aux termes de l'article 2 f) ils ont vocation à ne pas s'appliquer ? De plus cela laisse entendre que la seule cause d'exclusion possible de ce statut réside dans le paragraphe 3 relatif aux crimes nationaux de droit commun commis avant son arrivé dans un État membre de l'UE.

**595.** Il faut en toute logique comprendre l'article 2 f) comme disposant :

« tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, [**sous réserve que l'article 17, paragraphes 1 et 2, ne puisse pas être appliqué à cette personne**], et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays »

**596.** Dans la recherche de plus de clarté et de certitude sur ce point, notons qu'il existe une *Synthèse de l'UE relative aux Conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié et au statut de bénéficiaire d'une protection internationale*<sup>936</sup>. Cette Synthèse comprend cette législation comme la possibilité de refuser le statut reconnu par la protection subsidiaire aux personnes ayant commis : un crime de guerre, contre l'humanité ou contre la paix ; un crime grave de droit commun ; des actes contraires aux principes des Nations Unies.

**597.** Une fois les conditions européennes pour bénéficier d'un régime de protection internationale remplies, le RAEC prévoit la suite du parcours du demandeur d'asile ou d'une protection subsidiaire.

---

<sup>936</sup> Synthèse consultable sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A133176> (consulté le 27 mars 2017). Il faut noter que cette synthèse porte sur la directive « Qualification » avant sa refonte de 2011.

## **2) A la procédure de demande de protection internationale**

**598.** Deux directives sont pertinentes pour traiter de cet aspect : la directive « Procédure<sup>937</sup> » et la directive « Accueil<sup>938</sup> ». Cette dernière a sa place dans l'étude de la procédure relative à la demande de protection internationale puisqu'elle porte sur la procédure d'accueil des personnes demandant cette protection, ainsi, même si elle est appelée directive « Accueil » elle a bien trait à des procédures non pas d'accueil des réfugiés ou des personnes protégées au titre de la protection subsidiaire mais bien aux procédures d'accueil des demandeurs.

**599.** La directive « Procédure » gère l'ensemble de la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié et de personne bénéficiant d'une protection subsidiaire. Ainsi, elle garantit un accès à la procédure pour toutes les personnes qui remplissent les conditions de la directive « Qualification ». Concrètement, « l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande<sup>939</sup> ». Afin de donner un certain poids à cette disposition il est également précisé que l'introduction d'une telle demande est faite dans les meilleurs délais suite à l'arrivée des demandeurs<sup>940</sup>. Sans détailler l'ensemble de la procédure prévue pour les demandeurs de protection internationale pour laquelle la directive est très claire, il faut porter plus spécifiquement notre attention sur la procédure prévue pour les enfants.

**600.** Dès lors, l'une des dispositions importantes est l'article 7 de la directive qui porte sur les « Demandes présentées au nom de personnes à charge ou de mineurs ». L'article 2 définit un mineur comme « un ressortissant d'un pays tiers ou apatride âgé de moins de dix-huit ans » et un mineur non accompagné comme « un mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire des États membres<sup>941</sup> ».

---

<sup>937</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale refonte de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (applicable à partir du 21 juillet 2015).

<sup>938</sup> 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 de la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

<sup>939</sup> Article 6 §1 de la directive « Procédure ».

<sup>940</sup> Article 6 §2 de la directive « Procédure ».

<sup>941</sup> Définition de mineur non accompagné donné par l'article 2, pt 1) de la directive « Qualification » à laquelle renvoie l'article 2 de la directive « Procédure ».



**601.** S'agissant des personnes à charge, elles sont considérées comme des adultes c'est-à-dire des majeurs susceptibles de pouvoir déposer une telle demande en leur propre nom<sup>942</sup>. C'est pourquoi, une distinction est faite avec les enfants, en ce qui les concerne il n'y a aucune considération de l'idée de prise en charge. L'article 7 §3 détermine que :

« [I]es États membres font en sorte que les mineurs aient le droit de présenter une demande de protection internationale soit en leur nom si, conformément au droit de l'État membre concerné, ils ont la capacité juridique d'agir dans les procédures, soit par l'intermédiaire de leurs parents ou de tout autre membre adulte de leur famille, ou d'une personne adulte responsable d'eux, de par le droit ou la pratique de l'État membre concerné, ou par l'intermédiaire d'un représentant<sup>943</sup> ».

**602.** Ainsi, des précautions particulières sont prises pour les enfants. Quant à l'obligation d'entretien personnel avec les demandeurs, « les États membres (...) veillent à ce les entretiens avec les mineurs soient d'une manière adaptée aux enfants<sup>944</sup> ». De la même manière la directive « Accueil » qui s'inscrit dans la suite de la précédente s'agissant du placement en rétention des demandeurs de protection internationale, et bien cette directive prévoit des dispositions spécifiques et appropriées aux enfants.

**603.** Par ailleurs, des garanties spécifiques sont accordées aux enfants non accompagnés par l'article 25 de la directive « Procédure ». Nous reviendrons en détail sur ces garanties dans le cadre de développements subséquents, puisqu'en réalité, il ne s'agit pas de quelques dispositions d'adaptation du régime des adultes, mais bien d'un dispositif complet destiné à ces enfants non accompagnés qui font également l'objet de mesures spécifiques dans la directive « Accueil ».

**604.** Des dispositions existent donc afin de prendre en compte ce phénomène de plus en plus fréquent qu'est la présence d'enfants parmi les demandeurs d'asile (au sens large). Mais, ce phénomène est directement issu d'un autre qui est largement visible depuis une dizaine

---

<sup>942</sup> Article 7 §2 : « [I]es États membres peuvent prévoir qu'une demande puisse être présentée par un demandeur pour le compte des personnes à sa charge. Dans ce cas, les États membres veillent à ce que les personnes majeures à charge consentent à ce que la demande soit introduite en leur nom ; à défaut, ces personnes ont la possibilité de présenter une demande en leur propre nom ».

<sup>943</sup> Un représentant étant entendu aux termes de l'article 2 n) comme : « une personne ou une organisation désignée par les instances compétentes afin d'assister et de représenter un mineur non accompagné au cours des procédures prévues dans la présente directive, afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et, le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques pour le mineur. Lorsqu'une organisation est désignée comme représentant, elle désigne une personne chargée de s'acquitter des obligations de ce représentant à l'égard du mineur non accompagné, conformément à la présente directive ».

<sup>944</sup> Article 15 §3) e) de la directive « Procédure ».

d'années, à savoir l'afflux massifs de migrants vers l'UE qui déposent des demandes d'asile. Ce phénomène a pris une ampleur telle, que l'Union a dû intervenir en adoptant une législation dérogatoire applicable en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

## **B- Le dispositif dérogatoire applicable en cas d'afflux massif de migrants vers l'Union européenne**

**605.** Ce dispositif est principalement porté par la directive du 20 juillet 2001 relative aux normes d'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées<sup>945</sup>. Cette directive est la conséquence plus lointaine du conflit en ex-Yougoslavie et elle est la conséquence directe de « la crise du Kosovo » qui ont tous deux entraîné des déplacements importants de population vers les États membres de l'UE. La création d'« un dispositif exceptionnel assurant une protection immédiate et de caractère temporaire à ces personnes<sup>946</sup> » était donc impérative. Ce régime dérogatoire est *a priori* censé faciliter la gestion d'un nombre important de demandes d'asile, toutefois, qu'en est-il étant donné qu'il est antérieur au régime de principe constitué par les différentes directives précitées, puisque rappelons qu'elles constituent des refontes de première version de directives adoptées en 2003 pour la directive « Accueil », en 2004 pour la directive « Qualification » et en 2005 pour la directive « Procédure ». En réalité, cette directive de 2001 a été le premier texte contraignant relatif aux réfugiés que l'Union ait adopté immédiatement après en avoir reçu la compétence par le Traité d'Amsterdam. Mais, au sens strict du terme elle ne fait pas partie du RAEC en ce sens qu'elle est un régime d'exception<sup>947</sup>. Ainsi, c'est une situation d'afflux massif de personnes déplacées qui a forcé ou a déclenché une réaction européenne se traduisant par son intervention dans ce domaine.

**606.** Ce dispositif d'exception est donc différent du régime de principe (1) mais lui étant antérieur il faut donc noter qu'il n'est pas aussi abouti s'agissant de la prise en considération des enfants en tant que réfugié (2).

---

<sup>945</sup> Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

<sup>946</sup> Préambule de la directive « Régime dérogatoire », para. 2.

<sup>947</sup> Voir : Commission européenne, *Le régime d'asile européen commun*, Office des publications de l'Union européenne, 2014, 12 p.

## ***1) Le régime dérogatoire confronté au régime de principe quant au statut accordé à la personne protégée***

**607.** Cette directive relative à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux de personnes déplacées définit ces dernières comme étant :

« les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays, et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de l'article 1A<sup>948</sup> de la convention de Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier : i) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique ; ii) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard ».

**608.** Ces personnes se trouvent donc en situation de migration, c'est pourquoi, elles sont plus largement qualifiées de migrants<sup>949</sup>. Cette directive est la seule législation de l'UE en la matière alors même que la situation migratoire vers l'UE est d'une ampleur très importante. En effet depuis 2008 et les premiers printemps arabes, l'afflux migratoire n'a jamais été aussi important. Or, l'UE pour seule réaction n'a fait qu'adopter des Décisions<sup>950</sup>, des Conclusions<sup>951</sup> et des Propositions<sup>952</sup>. La seule législation applicable n'a jamais été révisée, ce qui traduit l'idée selon laquelle l'Union considère cette dernière comme « à jour ».

---

<sup>948</sup> Article cité *supra* qui renvoie à la définition de réfugié.

<sup>949</sup> Migrant est un « [t]erme plus large que celui d'immigrant ou d'émigrant, se réfère à une personne qui se déplace d'un pays ou d'une région à un(e) autre pour s'y établir » (Glossaire du Réseau européen des migrations).

<sup>950</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce ; Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

<sup>951</sup> Conclusions des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant la réinstallation, au moyen de mécanismes multilatéraux et nationaux, de 20 000 personnes déplacées ayant manifestement besoin d'une protection internationale.

<sup>952</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n°604/2013 du Parlement 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 (COM(2015) 450), 9 septembre 2015 ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE (COM(2015) 452), 9 septembre 2015.

**609.** Cette directive prévoit qu'une protection temporaire sera accordée aux migrants sans préjugé de la reconnaissance de leur statut de réfugié en cas d'afflux massif<sup>953</sup>. Cette notion clef d'afflux massif renvoie à « l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance de pays ou zone géographiques déterminées, que leur arrivée dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation ». D'aucuns pourraient considérer que les nombreuses arrivées de migrants actuelles entrent bien dans le champ de cette définition puisqu'il s'agit bien d'un nombre important de personnes eu égard aux chiffres qui atteignent des seuils inédits et que ces personnes proviennent toutes d'une zone géographique déterminée, à savoir le Proche et Moyen-Orient. L'UE l'a reconnu en 2015 dans deux décisions<sup>954</sup> adoptées sur le fondement de l'article 78 §3 du TFUE qui dispose qu'« [a]u cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen ». L'Union reconnaît que « [l]a récente situation de crise en Méditerranée a amené [s]es institutions à reconnaître immédiatement le caractère exceptionnel des flux migratoires » et ne manque pas de qualifier ces flux d'« afflux massif de ressortissants de pays tiers<sup>955</sup> » ce qui fait entrer ces personnes dans le champ d'application du régime d'exception<sup>956</sup>. Cependant, d'autres comme Hélène Raspail<sup>957</sup> ont pu déduire que l'UE n'était pas face à un afflux massif de migrants en raison du fait qu'elle n'avait pas mis en œuvre la directive de 2001 relative à l'afflux massif de personnes déplacées vers ses États membres.

Peut-être qu'il est possible de trouver une troisième voie à ces deux positions antagonistes, en effet l'UE n'a pas fait appel à la directive de 2001, toutefois le Conseil a reconnu que certains États membres se trouvaient face à « un afflux massif <sup>958</sup> » de migrants. Ainsi, peut être que l'UE n'a pas souhaité user de cette directive pour éviter de faciliter l'octroi d'un régime de

---

<sup>953</sup> Article 3 §1 de la directive : « [l]a protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève ».

<sup>954</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015, *op. cit.* ; Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015, *op. cit.*

<sup>955</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015, *op. cit.*

<sup>956</sup> Il faut noter que ces décisions relatives à ces afflux importants (considérés comme massif) ne modifient pas la directive relative à la protection temporaire en cas d'afflux massif mais elles consistent à aider la Grèce et l'Italie, qui sont les deux États membres de l'UE vers lesquels les migrants étrangers arrivent en plus grand nombre et qui ne parviennent plus à gérer cet afflux. Il s'agit donc dans ces décisions de relocaliser les demandeurs de protection internationale dans les autres États membres de l'Union.

<sup>957</sup> Hélène Raspail (juge assesseur auprès de la Cour nationale du droit d'asile), propos recueillis lors de la conférence du 30 mars 2018 portant sur *Europe : crise des réfugiés ou crise de l'accueil des réfugiés*.

<sup>958</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015, *op. cit.*

protection immédiate et temporaire à l'ensemble des migrants qui en font la demande. Nonobstant la non-utilisation de cette directive particulière, il faut noter que le Conseil a reconnu que certains des États membres étaient bel et bien face à un afflux massif et soudain.

**610.** Sur le régime provisoire en lui-même, comme cela a été dit, la protection temporaire accordée par les États membres de l'UE ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié du demandeur. Cette protection temporaire est accordée pour une durée de principe d'un an, avec une prorogation automatique maximale de deux fois six mois. Bien que cette protection temporaire soit attribuée par un État membre, il faut insister sur le fait que ce régime d'exception est entièrement contrôlé par l'UE, ainsi la qualification d'afflux massif de migrants doit être constatée par le Conseil. De même, c'est par décision du Conseil que la protection temporaire accordée peut être retirée au bénéficiaire<sup>959</sup>. L'Union a le contrôle de cette procédure d'exception, plus que de la procédure de principe. Cela s'explique par le fait que cette procédure d'exception est beaucoup plus favorable aux migrants demandeurs puisqu'un régime de protection leur est accordé avant même que leur soit ou non reconnu le statut de réfugié, c'est-à-dire avant même l'examen des conditions traditionnelles d'octroi d'une protection internationale.

**611.** Ainsi, une fois l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées constatée par le Conseil, une protection temporaire est automatiquement accordée aux personnes en cause. La décision du Conseil devra toutefois contenir certaines précisions relatives à l'application de cette protection et comporter « une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'applique la protection temporaire ; la date à laquelle la protection temporaire entrera en vigueur ; les informations communiquées par les États membres concernant leurs capacités d'accueil ; les informations communiquées par la Commission, le HCR et d'autres organisations internationales concernées<sup>960</sup> ».

**612.** Il faut noter que tous les bénéficiaires de cette protection temporaire ne seront pas tous réfugiés, ni même demandeurs d'asile. En effet, l'article 17 de la directive prévoit que les bénéficiaires de ce dispositif d'exception « doivent avoir la possibilité de déposer une demande d'asile à tout moment », ce qui signifie donc que la demande d'asile est une capacité dont ils

---

<sup>959</sup> La combinaison des articles 4 §1 et 6 §1 b) de la directive prévoit qu'il peut être mis fin à la protection temporaire accordée à une personne déplacée en cas d'afflux massif constaté par le Conseil lorsque ce dernier adopte une décision à la majorité qualifiée. Cette décision est adoptée dès lors qu'il constate que la situation dans « le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire » (article 7 §2).

<sup>960</sup> Article 5 §3 de la directive relative à une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées.

peuvent user. Ainsi, potentiellement, une personne déplacée peut bénéficier d'un régime de protection pendant deux ans (si les deux renouvellements de six mois interviennent) sans pour autant formuler de demande de protection internationale dans l'UE. C'est le caractère exceptionnel du nombre d'arrivée dans l'UE de groupes de personnes contraintes de quitter leur pays ou région d'origine pour les raisons évoquées *supra* (la fuite de zone de conflit armé ou de violence, la fuite en raison de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou lorsque cette menace existe, ou enfin lorsque les personnes sont victimes de faits les faisant *a priori* entrer dans la catégorie de réfugié) qui justifie les facilités de l'attribution d'un régime de protection. Mais ce régime qui date de 2001 mériterait comme ce fut le cas pour le RAEC, une révision de certaines dispositions afin de mieux prendre en compte le contexte actuel particulier à plusieurs égards, spécialement au regard des enfants.

## ***2) Des enfants migrants moins concernés par ce régime dérogatoire que par le régime de principe***

**613.** La directive de 2001 prévoit des dispositions relatives aux enfants, toutefois ces dernières pourraient être améliorées puisque les mesures relatives aux enfants sont peu nombreuses et s'avèrent aujourd'hui insuffisantes à gérer les arrivées massives d'enfants dans l'UE. Le premier élément relatif aux enfants dans cette directive est la définition qui est donnée de « mineurs non accompagnés » à l'article 2<sup>961</sup>. Puis s'agissant des obligations des États membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire (chapitre III), il est fait mention du fait que les États d'accueil doivent prévoir une aide nécessaire qu'elle soit médicale ou autre au profit des bénéficiaires de ce régime dérogatoire qui ont des besoins particuliers « tels que les mineurs non accompagnés ou les personnes qui ont subi des tortures (...) ». Ainsi, il existe des obligations que nous pouvons qualifier de renforcées à l'égard des enfants non accompagnés s'agissant de leur besoin particulier. En outre, les concernant, les États doivent aussi leur assurer une « représentation appropriée<sup>962</sup> » par tous tiers habilités<sup>963</sup>. Pendant la

---

<sup>961</sup> Cette définition est la définition standard que l'Union retient de cette notion et que nous avons déjà cité *supra* à savoir : « les ressortissants de pays tiers ou apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne, ou les mineurs qui ne sont plus accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres ».

<sup>962</sup> Article 16 de la directive.

<sup>963</sup> Ces tiers habilités pouvant assurer la représentation appropriée des enfants non accompagnés peuvent être aux termes de l'article 16, un tuteur légal ou une organisation chargée de l'assistance aux mineurs ou de leur bien-être.

durée de la protection temporaire soit potentiellement deux années, il est prévu que ces enfants soient placés « auprès d'adultes de leur famille ; au sein d'une famille d'accueil ; dans des centres d'accueil adaptés aux mineurs ou dans d'autres lieux d'hébergement convenant pour les mineurs ; auprès de la personne qui avait pris le mineur en charge lors de la fuite<sup>964</sup> ». Il faut noter que conformément au droit international de l'enfant<sup>965</sup>, son « avis est pris en considération en fonction de son âge et de son degré de maturité » s'agissant de ce placement.

**614.** Ainsi, nous pouvons voir que certaines dispositions minimales sont prévues pour ces enfants non accompagnés afin de leur permettre d'une part, d'avoir accès à cette protection temporaire mais aussi d'autre part, de bénéficier de condition d'accueil convenable durant cette protection. Toutefois, il faut admettre que ces dispositions minimales sont critiquables puisqu'elles se contentent de prévoir en amont, une représentation et en aval, un placement. Ces éléments peuvent être qualifiés de besoin de première nécessité pour des enfants qui arrivent en étant non accompagnés.

**615.** Par ailleurs, outre les enfants non accompagnés, les enfants accompagnés sont aussi visés par la directive mais avec plus de parcimonie et pas de manière autonome. En effet, ils sont davantage appréhendés en tant que membre de la famille du bénéficiaire de la protection temporaire. A titre anecdotique, notons que l'article 2 qui définit les termes clefs employés par la directive ne définit pas le terme seul de mineur. Il définit le terme de mineur non accompagné, à partir de cette définition nous pouvons déduire celle du mineur, toutefois il faut noter que l'ensemble des directives subséquentes formant le RAEC développe une définition autonome du terme mineur en plus du terme de mineur non accompagné. L'absence de cette définition, qui pourrait être considérée comme non-problématique pour la compréhension du terme lui-même, l'est plus quant au statut de l'enfant accompagné. Cette absence tend à indiquer que seul l'enfant non accompagné est visé par des dispositions spécifiques. Qu'en est-il ?

**616.** L'article 15 relatif au regroupement familial précise qu'un enfant est considéré comme faisant partie de la famille d'un bénéficiaire de la protection temporaire lorsqu'il est son descendant direct ou celui de son conjoint et que cet enfant est célibataire<sup>966</sup>. Il faut noter que

---

<sup>964</sup> Article 16 §2.

<sup>965</sup> L'article 12 §1 de la Convention internationale des droits de l'enfant prévoit que : « [L]es Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. ».

<sup>966</sup> Les termes de l'article 15 sont intéressants à expliciter. En effet, ils disposent que : « (...) les personnes suivantes sont considérées comme membre de la famille : a) (...) ; les enfants mineurs célibataires du regroupant ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés ».

le caractère génétique ou non de la filiation, ou son caractère légitime ou non est indifférent à la qualification de descendant. En outre, il est prévu certaines exceptions au retour des personnes protégées dans leur pays d'origine à l'issue de la période de protection temporaire (si aucun régime de protection internationale ne leur est applicable). Ainsi l'état de santé de certaines personnes bénéficiaires peut être un empêchement à leur éloignement. De même, le fait pour une famille d'avoir un enfant scolarisé dans un État membre peut empêcher l'éloignement de la famille durant la période scolaire en cours.

**617.** Excepté dans le cadre de ces deux aspects, l'enfant accompagné n'est pas concerné par ce régime dérogatoire qui ne considère donc pas l'enfant comme bénéficiaire direct de la protection temporaire mais comme un membre de la famille du bénéficiaire. Cette situation peut s'expliquer d'une part, par le fait que cette directive fixe un régime d'exception qui n'a donc pas vocation à traiter de l'entièreté de la problématique soulevée par la présence d'enfants dans un contexte d'afflux massif. D'autre part, elle peut s'expliquer par le fait que cette directive est antérieure au RAEC qui lui a intégré le fait que les enfants représentent une part importante des demandeurs d'un régime de protection, qu'elle soit temporaire ou issue d'une protection internationale (réfugié ou personne protégée au titre de la protection subsidiaire).

**618.** Toutefois, ce régime dérogatoire met clairement en évidence une dichotomie existante entre les enfants non accompagnés et les enfants accompagnés au sein de la législation européenne applicable aux personnes protégées. Cette dichotomie est cœur même de la Politique d'asile de l'Union et aboutie un créer une distinction entre ces deux catégories d'enfants demandeurs d'une protection internationale.

---

Notons ici que le terme « enfant » est entendu au sens filial du terme c'est-à-dire comme le descendant et non au sens juridique du terme c'est-à-dire comme une personne âgée de moins de 18 ans (Convention internationale des droits de l'enfant, *Explications de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Communications de la Commission, etc.). C'est pourquoi il est suivi du terme mineur qui implique que le descendant doit être âgé de moins de 18 ans aux termes des déductions faite de la définition de « mineurs non accompagnés » présente à l'article 2 de la directive.



## **SECTION 2 - LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPEENNE COMME SOURCE D'UNE PROTECTION DIFFERENCIEE ENTRE LES ENFANTS DEMANDEURS D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE**

**619.** La Politique d'asile de l'Union européenne appliquée aux enfants aboutit à créer une différence dans le niveau de protection accordée aux enfants demandeurs d'une protection internationale (réfugié ou protection subsidiaire, de manière indifférenciée). En effet, selon qu'ils sont accompagnés ou non, ce niveau change (paragraphe 1). De même, les dispositions applicables aux enfants dans le cadre de cette Politique d'asile peut parfois aboutir à une instrumentalisation de l'enfant (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - La différence dans le niveau de protection entre les enfants accompagnés et les enfants non accompagnés**

**620.** L'article 22 §1 de la CIDE ne prévoit aucune différence dans le niveau de protection à accorder à un enfant selon son statut accompagné ou pas :

« [L]es Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties ».

**621.** Ainsi, les enfants qu'ils soient accompagnés ou non doivent bénéficier du même niveau de protection. Toutefois, nous ne pouvons pas nier que les enfants non accompagnés sont par définition plus vulnérables que les enfants accompagnés, c'est pourquoi des dispositions plus spécifiques leurs sont expressément consacrées. Toutefois, il ne faut pas que ces adaptations nécessaires à leur situation dénaturent ou disproportionnent le niveau de protection qui leur est accordé par rapport à la catégorie plus générale qualifiée de personnes vulnérables que sont les enfants (B). Il faut aussi noter un problème dans la terminologie employée par l'Union,

puisque'elle semble aussi traiter des enfants séparés<sup>967</sup>. Or ces derniers entrent dans la catégorie plus large des enfants isolés mais sont distincts des enfants non accompagnés sur laquelle l'UE se concentre dans son RAEC. Il faudra donc s'intéresser plus précisément à la terminologie employée par l'Union pour traiter de ces enfants isolés (A).

## **A- Les difficultés terminologiques rencontrées par l'Union européenne pour traiter des enfants isolés**

**622.** Le terme d'enfants non accompagnés est souvent utilisé « à toutes les sauces » alors qu'il renvoie à un régime juridique bien précis. La Politique d'asile de l'UE s'intéresse aux enfants non accompagnés sans traiter explicitement des enfants séparés (1). Toutefois, il faut noter que de fait, ce sont toutes les catégories d'enfants isolés qui sont protégés par le système mis en place par l'UE (2) puisque'en réalité la législation de l'UE tend à s'appliquer à l'ensemble des catégories d'enfants isolés.

### ***1) Une protection exclusive des enfants non accompagnés de jure***

**623.** Il existe trois types d'enfants que l'on qualifie généralement d'enfants isolés : les enfants séparés, les enfants non accompagnés et les orphelins. L'UE ne fait mention dans son RAEC que des enfants non accompagnés en les définissant comme cela a déjà été dit comme : « un mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire des États membres ».

**624.** Cette définition recoupe celle d'enfants non accompagnés déterminée au niveau international par les *Principes directeurs inter-agences relatifs aux Enfants non accompagnés ou séparés de leur famille* publiés en 2004. Selon ces Principes, les enfants non accompagnés sont « des enfants qui se trouvent séparés de leurs deux parents ou d'autres membres de leur famille, et qui ne sont pris en charge par aucun adulte à qui la loi ou la coutume attribue la

---

<sup>967</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne, 2011, 43 p.

responsabilité de s'occuper d'eux<sup>968</sup> ». Nous retrouvons donc une idée sous-jacente commune, à savoir qu'un tel enfant n'est pas accompagné d'une personne responsable de lui au sens juridique. Les directives « Qualification »<sup>969</sup>, « Procédure »<sup>970</sup> et « Accueil »<sup>971</sup> ne traitent que des enfants non accompagnés. A aucun moment il n'est fait mention des enfants d'autres catégories d'enfants isolés dans le RAEC. Toutefois, l'agence des droits fondamentaux de l'UE a édité un rapport intitulé *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*<sup>972</sup>. Dès le titre, nous constatons que ce sont les enfants séparés qui sont visés par ce rapport. Cependant, il faut s'interroger sur la connaissance de l'UE quant aux différentes définitions relatives aux enfants isolés puisque dès l'avant-propos de ce rapport, des phrases telles que : « [c]haque année, des milliers d'enfants originaires de pays tiers ou apatrides, souvent demandeurs d'asile, arrivent sur le territoire de l'Union européenne *sans leurs parents, leur tuteur légal ou principal*<sup>973</sup> » nous poussent à nous interroger. Il semble que ce qui soit décrit là, corresponde à un enfant non accompagné et non à un enfant séparé. De même plus loin, ce rapport indique que « les enfants séparés demandeurs d'asile ne sont pas complètement protégés par l'Union européenne<sup>974</sup> ». Or, si l'UE opère une confusion entre les enfants séparés et les non accompagnés, cette affirmation signifierait en réalité que les enfants non accompagnés ne sont pas complètement protégés.

**625.** L'Agence des droits fondamentaux laisse planer le doute quant à sa compréhension des termes puisqu'après avoir fait cette affirmation, elle opère pour la première fois une distinction claire en indiquant que « [l]e Parlement estime qu'il est urgent de traiter la question de la protection des enfants non accompagnés ou séparés, vu les risques particuliers auxquels ils sont exposés<sup>975</sup> ». Et en effet, le Parlement européen en s'appuyant sur les dispositions prévues au niveau international opère une distinction formelle entre ces deux notions<sup>976</sup>. Toutefois, et il convient d'insister sur le fait que cette distinction n'est que formelle à la manière de l'Agence

---

<sup>968</sup> Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille établis par le CICR, l'IRC, *Save the children*, l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et *World Vision International*, Genève, 2004, p. 13.

<sup>969</sup> Voir les articles 2 l), 20 §3 et 31.

<sup>970</sup> Voir les articles 2 m), 7 §4 et 5, 25 et 31.

<sup>971</sup> Voir les articles 2 e), 11 §3, 21 et 24.

<sup>972</sup> *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, op. cit.

<sup>973</sup> *Ibidem.* p. 3 para. 2.

<sup>974</sup> *Ibidem.*, p. 3 para. 8.

<sup>975</sup> *Ibidem.*, p. 7 para. 3.

<sup>976</sup> Résolution du Parlement européen sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne, 2012/2263(INI), Bruxelles, 12 septembre 2013.

des droits fondamentaux puisque tout en traitant officiellement des enfants séparés, elle se réfère ensuite à la directive « Qualification » qui elle rappelons-le ne considère que les enfants non accompagnés.

**626.** De ce flou général relatif à l'utilisation indifférenciée de ces deux notions, il faut aboutir à la conclusion selon laquelle l'UE accorde un régime de protection qui est bien destiné aux enfants isolés mais que le caractère de cet isolement (séparé ou non accompagné) est imprécis. Si l'on s'en tient aux termes des directives européennes en matière d'asile, il faut conclure que l'UE accorde une protection aux enfants non accompagnés. Toutefois, cette conclusion est insuffisante à comprendre l'étendue de la protection internationale accordée à ces enfants, puisqu'on ne peut s'en tenir à la terminologie employée dans les directives pour préjuger de la catégorie d'enfants isolés qui est protégée par l'Union.

## ***2) Rétablir la bonne terminologie pour les enfants protégés par l'Union européenne : la protection des enfants séparés comme source de protection de facto de tous les enfants isolés***

**627.** *In fine* c'est l'ensemble des différentes catégories d'enfants isolés qui sont protégées par le RAEC de l'UE. Cette dernière, bien qu'elle utilise le terme d'enfant séparé dans certains rapports<sup>977</sup> n'en apporte pas de définition. Aux termes des *Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille*, les enfants séparés « sont séparés de leurs deux parents ou de la personne qui était initialement chargée, selon la loi ou la coutume, de subvenir à leurs besoins ; ils ne sont pas nécessairement séparés d'autres membres de leur famille<sup>978</sup> ». Ainsi, les enfants non accompagnés sont nécessairement des enfants séparés puisqu'ils ne sont plus avec aucun de leurs parents ou membre de leur famille, ils se trouvent dans une situation de solitude familiale et juridique totale.

**628.** S'agissant de la troisième catégorie d'enfants isolés, à savoir les orphelins, ces derniers sont entendus comme « des enfants dont on sait que les deux parents sont morts<sup>979</sup> ». Toutefois, cette catégorie ne présente que peu ou pas d'intérêt de notre point de vu, car, à la différence des autres, elle est moins susceptible de se suffire à elle-même. En effet, c'est une catégorie qui est le plus souvent saisie à travers l'une des deux autres, en raison du fait qu'il est souvent difficile

---

<sup>977</sup> Voir le Rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.*

<sup>978</sup> *Principe directeurs inter-agence relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>979</sup> *Ibidem.*

de prouver la mort des deux parents. En cas de déplacement de population dont des enfants, causé le plus souvent par des conflits armés ou des violences dans l'État d'origine, il est difficile d'apporter la preuve de la mort de ses ascendants directs pour un enfant. Par ailleurs, il faut noter qu'un orphelin peut être sous la responsabilité d'un adulte, il peut être orphelin et pour autant n'être ni séparé, ni *a fortiori* non accompagné. C'est la raison pour laquelle, cette catégorie n'est pas mentionnée dans les différentes sources relatives à la Politique d'asile de l'Union et c'est pourquoi nous n'y consacrerons pas davantage de développement.

**629.** Mais il faut ici insister sur un élément que nous avons apporté *supra* à savoir que la définition d'enfants non accompagnés de l'UE recoupe celle donnée par les institutions internationales. Néanmoins, tout en la recoupant elle ne lui correspond pas exactement. En effet, la définition de l'UE comporte des éléments qui la rendent plus large que celle donnée par les institutions internationales. Attardons-nous sur ces éléments qui vont avoir une conséquence très importante sur l'acception européenne d'un enfant non accompagné.

**630.** Pour l'Union un tel enfant « est un mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne » c'est-à-dire un enfant qui entre dans l'UE sans un adulte qui soit juridiquement responsable de lui. Or, cette idée d'être accompagné d'un adulte responsable de l'enfant renvoie davantage à la notion d'enfant séparé puisque cette dernière renvoie à l'idée selon laquelle un enfant a été séparé de ses parents ou de la personne chargée selon la loi ou la coutume de subvenir à ses besoins. Cette personne est donc juridiquement responsable de l'enfant. Ainsi, il faut conclure que l'UE n'a pas adopté la définition d'enfants non accompagnés adoptée au niveau international. Elle a adopté sa propre définition qui renvoie finalement à celle d'enfant séparé au sens du droit international.

**631.** Alors pourquoi avons-nous considéré que la définition d'enfants non accompagnés de l'UE recoupe celle des institutions internationales ? Parce qu'au sens strict, les définitions d'enfants non accompagnés et d'enfants séparés, elles-mêmes, se recoupent. Ainsi, au sens du droit international un enfant non accompagné sera un enfant séparé (c'est-à-dire un enfant sans adulte juridiquement responsable de lui) et sera également sans aucun membre de sa famille.

**632.** Concernant l'impact de la législation européenne sur les enfants isolés, il faut noter que la protection accordée aux enfants séparés (au sens international) dans son RAEC est suffisante à assurer une protection des enfants non accompagnés (au sens international). En effet, en assurant une protection aux enfants venus sans adulte responsable, il est indifférent à l'UE qu'ils

soient accompagnés par des membres de la famille ou des proches. Le seul critère pris en compte pour qualifier un enfant de « non accompagné » au sens du RAEC est la présence ou non d'un responsable de l'enfant. Ce critère unique est favorable à toutes les catégories d'enfants isolés puisque même ceux qui sont accompagnés de proches pourront se voir qualifier d'enfant non accompagné et donc bénéficier du régime de protection particulier qui leur est attaché.

**633.** Ce régime de protection ne doit pas être réduit par l'acception internationale des termes « enfants non accompagnés » utilisés par l'UE. C'est la raison pour laquelle l'Agence des droits fondamentaux fait peu de cas de l'emploi correct des termes et use des termes « séparés » et « non accompagnés » indifféremment. L'Union en protégeant les enfants séparés emporte une protection des enfants non accompagnés au sens du droit international, le fait qu'elle ait choisi de les appeler « enfants non accompagnés » ne modifie pas l'étendue régime de protection mis en place. Cette précision sémantique étant faite et sans préjudice de ces développements, il convient d'indiquer que nous continuerons à utiliser les termes employés par l'UE pour traiter de ces enfants sans responsable juridique en les qualifiant d'enfants non accompagnés, ce dans un souci de lisibilité et de clarté du propos.

**634.** Toutes les précisions et explications nécessaires ayant été apportées s'agissant de la terminologie employée par l'Union et de ce qu'elle emporte comme conséquence, il faut plus précisément s'intéresser aux droits accordés à ces enfants non accompagnés par rapport aux droits accordés aux autres enfants bénéficiant de la Politique d'asile de l'Union.

## **B- La conséquence de la distinction entre les enfants accompagnés et les enfants non accompagnés sur le niveau de protection qui leur est accordé**

**635.** Le RAEC prévoit plusieurs dispositions dans chacune des directives qui le composent expressément ou exclusivement consacrées aux enfants non accompagnés tandis qu'aucune n'est spécialement consacrée aux enfants accompagnés. Or, cette pluralité de garanties accordées aux enfants non accompagnés tend à créer un déséquilibre dans la protection des enfants selon leur statut. Finalement les garanties accordées aux enfants non accompagnés tendent à leur assurer une protection plus large (1) que celle qui est accordée aux enfants accompagnés (2).

## *1) Les garanties étendues accordées aux enfants non accompagnés*

**636.** La première garantie pour un enfant non accompagné est d'être représenté dans ses démarches. Ce représentant est défini comme :

« une personne ou une organisation désignée par les instances compétentes afin d'assister et de représenter un mineur non accompagné au cours des procédures prévues dans la présente directive, afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et, le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques pour le mineur. Lorsqu'une organisation est désignée comme représentant, elle désigne une personne chargée de s'acquitter des obligations de ce représentant à l'égard du mineur non accompagné, conformément à la présente directive<sup>980</sup> ».

**637.** Or, cette représentation est soumise à une condition évidente, celle que le demandeur se présentant comme un enfant non accompagné soit bien un enfant (*a*). Apporter la preuve de cet état n'est pas aussi simple qu'il y paraît surtout lorsque l'enfant est au stade de l'adolescence. Une fois seulement cet état reconnu, l'enfant non accompagné bénéficiera de la protection prévue par le RAEC (*b*).

### *a) La détermination délicate de l'âge de l'enfant non accompagné*

**638.** Il existe des garde-fous à la nomination d'un représentant puisqu'une personne ou une organisation ne peut avoir ce statut à l'égard d'un enfant en cas de possible conflit d'intérêts entre ceux de celle-ci et ceux de l'enfant<sup>981</sup>. Il faut toutefois noter une limite à la désignation d'un représentant, en effet, les États membres peuvent s'en abstenir si l'enfant atteint « selon toute vraisemblance l'âge de dix-huit ans<sup>982</sup> ». Or, cette formulation pose un véritable problème quant à l'interprétation de cette notion de « vraisemblance » pour déterminer de l'âge de l'enfant et donc la durée jusqu'à laquelle court la protection internationale. Ce problème est le plus souvent résolu par les États membres par des examens médicaux notamment un examen osseux. Il s'agit d'essayer de déterminer l'âge de l'enfant à partir de radiographies de la main et du poignet qui seront comparées à celles d'enfants pris comme référence à différents âges. La directive « Procédure » le prévoit expressément même si les États le pratiquent souvent

---

<sup>980</sup> Article 2 n) de la directive « Procédure » et article 2 j) de la directive « Accueil ».

<sup>981</sup> Article 25 §1 a) de la directive « Procédure ».

<sup>982</sup> Article 25 §2 de la directive « Procédure ».

d'eux-mêmes. L'article 25 §5 dispose que ces derniers : « peuvent procéder à des examens médicaux afin de déterminer l'âge d'un mineur non accompagné dans le cadre de l'examen d'une demande de protection internationale, lorsqu'ils ont des doutes à ce sujet après avoir pris connaissance de déclarations générales ou de tout autre élément pertinent ».

**639.** Outre cet examen du poignet qui est réalisé quasi-systématiquement, l'examen dentaire est aussi très souvent pratiqué pour déterminer l'âge des enfants par les pays membres de l'Union<sup>983</sup>.

Or, ce type d'examens médicaux est fortement critiqué puisqu'ils ne permettent pas avec certitude de déterminer l'âge de l'enfant. En effet, il n'existe pas de lien absolu entre « l'âge chronologique d'un enfant et le niveau de maturation osseuse atteint par rapport à un squelette adulte<sup>984</sup> ». Certains auteurs s'intéressant à ces méthodes d'établissement de l'âge des enfants sont d'accord pour dire qu'« il est aujourd'hui admis que la maturation osseuse dépend de facteurs ethniques, socioéconomiques et nutritionnels<sup>985</sup> », ainsi il est impossible de déterminer précisément l'âge d'un individu au surplus s'il est en croissance. De même, il existe des différences entre sexes, ainsi nous observons chez les filles une édification radiculaire (poignet) plus avancée que chez les garçons. Ainsi, il est éminemment impossible de « déterminer un "âge fixe" en ne faisant pas état de la marge d'erreur<sup>986</sup> ». A ce propos, même pour les institutions qui adhèrent à cette pratique médicale, une limite est apparue puisqu'il a été affirmé que « la lecture de l'âge osseux permet d'apprécier avec une bonne approximation l'âge de développement d'un adolescent en dessous de 16 ans. Cette méthode ne permet pas de distinction nette entre 16 et 18 ans<sup>987</sup> ».

**640.** Par ailleurs, s'agissant du rôle que joue l'enfant dans cette procédure de détermination de son âge, son consentement est requis pour la réalisation de ces actes qui doivent être « le

---

<sup>983</sup> Il faut noter qu'il existe d'autres méthodes de détermination de l'âge utilisé par les États tels que l'évaluation de la fusion de la clavicule, l'échographie de la hanche, la radiographie de la ceinture pelvienne ou celle de l'épaule (mise au point au Danemark) (UNICEF, *Pratiques de détermination de l'âge, revue documentaire*, 2009, p. 16 et suiv.).

<sup>984</sup> Médecins pour les droits de l'homme et Programme pour les survivants de la torture de Bellevue/N.Y.U, *From Persecution to Prison: The health consequences of detention for asylum seekers*, Boston et New York, 2003, p. 131.

<sup>985</sup> Heaven Crawley, « *When is a child not a child? Asylum, age disputes, and the process of age assessment* », Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), Londres, 2007.

<sup>986</sup> Jean-Luc Rongé, « L'expertise de détermination de l'âge : la vérité tombe toujours sur un os », *Journal du droit des jeunes* 2009/5 (n°285), p. 33-44, spé. p. 35.

<sup>987</sup> Rapport au nom d'un groupe de travail émanant de la commission IX sur la fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés (Académie de médecine), (reproduit dans) *Journal du droit des jeunes* n° 277, 2008/9, p. 46-47.



moins invasif possible<sup>988</sup> ». Outre le droit pour l'enfant de s'exprimer prévu à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, l'article 25 §5 al.3 b) de la directive « Procédure » dispose que : « le mineur non accompagné et/ou son représentant consentent à un examen médical afin de déterminer l'âge du mineur concerné »<sup>989</sup>. Or, sur cet aspect relatif au consentement, il faut noter que de nombreux États ne respectent pas cette obligation comme la France dont certains rapports d'institutions font état du fait qu'elle ne prend aucun compte du consentement de l'enfant<sup>990</sup>. La directive envisage le cas d'un refus de consentement de l'enfant à se soumettre à ces tests médicaux et indique que ce refus n'empêche pas l'État de se prononcer sur la demande de protection internationale formulée. Toutefois, en étant pragmatique il est possible de penser que l'État en cause sera plus suspicieux à l'égard d'une personne prétendant être un enfant qui refuse de se soumettre à ces tests qu'à l'égard d'un enfant qui accepte.

**641.** Ainsi, la détermination de l'âge précis au moyen d'examens physiques est impossible, ces examens sont, au mieux, susceptibles d'apporter une fourchette d'âge dans laquelle le demandeur se trouve. Cependant, ce sont ces examens qui sont utilisés par les États membres pour déterminer l'âge des enfants non accompagnés qui se présentent comme demandeurs d'asile. Il n'est donc pas exclu que des enfants c'est-à-dire des personnes de moins de 18 ans se voient évincés du régime de protection qui devrait leur être accordé au motif que les examens médicaux leur assignent un âge supérieur. Et ce faisant, l'enfant non accompagné se retrouve privé de garanties importantes dont il aurait dû bénéficier. Au lieu de ces garanties, il se voit assigner le régime d'un adulte qui est moins favorable que celui prévu pour les enfants non accompagnés et même pour les enfants tout court.

---

<sup>988</sup> Article 25 §5 al.2 de la directive « Procédure ».

<sup>989</sup> Une remarque plus générale doit être formulée sur ce point : en effet, sa seule déclaration d'âge ne suffit pas à établir son âge, son consentement a toujours été considéré comme indispensable pour l'UE qui en 1997 insistait déjà sur la nécessité d'avoir l'accord de l'enfant pour pouvoir pratiquer de tels actes médicaux sur sa personne (Résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997). Toutefois, lorsqu'il est obtenu ce consentement tend à être vicié puisqu'un enfant non accompagné se trouve dans une situation de vulnérabilité telle qu'il lui est vraisemblablement impossible de s'opposer aux représentants étatiques qui lui présente la situation.

<sup>990</sup> Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national du 26 juin 2014 (p. 7) ou Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques du Comité consultatif national d'éthique du 23 juin 2005, qui précisent respectivement que : « [l]e consentement du mineur ou de son représentant légal n'est toujours pas recueilli dans la majorité des instituts médico-légaux ou des unités médico-judiciaires. A cet égard, il doit être rappelé que les actes médicaux réalisés à l'occasion de l'expertise relèvent du code de la santé publique qui impose la recherche systématique du consentement du mineur apte à exprimer sa volonté » et que : « [c]es examens médicaux sont actuellement pratiqués en l'absence de consentement de la personne elle-même ou d'un tuteur ou d'une personne de référence ».

b) Les garanties prévues pour les enfants non accompagnés reconnus comme étant des enfants

**642.** Une fois que l'État membre de l'UE a déterminé que le demandeur qui s'est présenté comme un enfant non accompagné est bien un enfant aux termes des examens médicaux qu'il a passés, des droits lui sont immédiatement attachés afin de lui garantir une protection plus élevée en raison de sa vulnérabilité accrue.

**643.** Sa représentation est sa première garantie aux termes de l'article 25 de la directive « Procédure » mais elle n'est pas la seule. Un certain nombre de dispositions relatives aux procédures administratives ne s'applique pas aux enfants non accompagnés. Ainsi l'article 31 §8 de la même directive prévoit que ne s'applique pas aux enfants non accompagnés : l'accélération de la procédure d'examen ou le fait de mener cette procédure à la frontière ou en zone d'attente. De même l'application de son article 43 relatif aux procédures à la frontière est aussi exclue pour ces enfants.

**644.** Toutefois, l'élément de différenciation principale les concernant portent sur leur accueil. La directive « Accueil » prévoit des dispositions particulières pour les enfants non accompagnés, particulièrement en ce qui concerne le placement en rétention des demandeurs d'une protection internationale. Ainsi, ces enfants « ne peuvent être placés en rétention que dans des circonstances exceptionnelles. Tout doit être mis en œuvre pour [les] libérer le plus rapidement possible<sup>991</sup> ». De même, lorsqu'ils le sont, ils doivent être séparés des adultes<sup>992</sup>. Toutefois, un autre élément tend à rendre contreproductive cette disposition puisque l'article 24 de cette directive prévoit s'agissant du placement d'un enfant dont la demande de protection internationale a été acceptée, qu'un tel enfant dès lors qu'il est âgé de plus de 16 ans peut être accueilli dans des centres d'hébergement pour adultes. Il semble qu'il y ait là une certaine contradiction : pourquoi un enfant non accompagné ne pourrait-il pas être placé en rétention avec des adultes mais qu'une fois la protection internationale accordée, il pourrait être hébergé avec des adultes ?

**645.** En outre, l'UE tente dans une certaine mesure de conserver l'unité des fratries et de les placer ensemble en limitant les changements de résidence « au minimum<sup>993</sup> ». Il faut aussi noter que d'eux-mêmes les États commencent à chercher les membres de la famille de l'enfant isolé en mettant en œuvre si nécessaire des réseaux d'organisations internationales. Toutefois, cela

---

<sup>991</sup> Article 11 §3 de la directive « Accueil ».

<sup>992</sup> *Ibidem*.

<sup>993</sup> Article 11 §2.

ne signifie pas pour autant que le but est que l'enfant ne reste pas seul dans l'État d'accueil. Car selon cette directive « Accueil », il s'agit simplement pour l'État de rechercher la famille de l'enfant mais pas de prévoir explicitement un regroupement familial dans le cadre de cette obligation de recherche<sup>994</sup>. Cette question du regroupement familiale sera soulevée lors de développements subséquents.

**646.** Par ailleurs, un droit à la scolarisation de ces enfants isolés est prévu puisque les États doivent accorder un « accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles prévues pour leurs propres ressortissants aussi longtemps qu'une mesure d'éloignement n'est pas exécutée contre eux (...) »<sup>995</sup>. De même l'accès à l'enseignement secondaire ne peut être supprimé au seul motif que l'enfant a atteint l'âge de 18 ans<sup>996</sup>. Toutefois, il faut noter que ce droit à la scolarisation n'est pas reconnu exclusivement aux enfants non accompagnés, il l'est également à l'égard des enfants accompagnés. En ce sens ce n'est pas une garantie spécifique accordée aux enfants non accompagnés contrairement aux autres garanties citées mais c'est une garantie qui leur est expressément accordée en plus des garanties générales accordées aux demandeurs de protection internationale (accès aux soins<sup>997</sup>, formation professionnelle<sup>998</sup>, etc.)

**647.** Il faut retenir que ces enfants non accompagnés bénéficient de certaines garanties visant le plus souvent à rendre plus restrictive à leur égard la prise de mesures destinées aux demandeurs de protection internationale. Toutefois, la difficulté majeure réside dans la reconnaissance de leur statut d'enfant par l'État membre d'accueil.

**648.** La différence principale entre les enfants non accompagnés et les enfants accompagnés se trouve principalement dans leur qualité vis-à-vis de la demande de protection internationale. En effet, un enfant non accompagné sera lui-même le bénéficiaire de ce statut, lorsque sa demande est acceptée il est considéré comme réfugié. Rappelons ici qu'il y a eu plus de 88 000 demandes d'asile formulées par des enfants non accompagnés en 2016 soit plus de 23% des demandes d'asile faites par des enfants<sup>999</sup>.

---

<sup>994</sup> Article 24 §3.

<sup>995</sup> Article 14 §1 de la directive « Accueil ».

<sup>996</sup> Article 14 §1 al.3 de la directive « Accueil ».

<sup>997</sup> Article 17 de la directive « Accueil ».

<sup>998</sup> Article 16 de la directive « Accueil ».

<sup>999</sup> Eurostat, Communiqué de presse, *Près de 90 000 mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile dans l'UE en 2015*, 87/2016, 2 mai 2016.

## 2) *Le RAEC plus silencieux concernant les enfants accompagnés*

**649.** La protection internationale accordée aux enfants accompagnés s'exprime sous deux situations. D'une part, lorsqu'ils sont demandeurs eux-mêmes et d'autre part, lorsqu'ils sont considérés comme membre de la famille du demandeur principal et qu'ils bénéficient à ce titre de la protection internationale. Les enfants accompagnés représentent la majorité des demandes d'asile formées dans l'UE. L'article 7 §3 de la directive « Procédure » prévoit qu'un enfant peut demander une protection internationale en son nom par l'intermédiaire de ses parents ou de tout autre adulte membre de sa famille ou de toute personne adulte responsable de lui. Malgré cela, et comme nous l'avons dit ils sont le plus souvent appréhendés comme des membres de la famille du demandeur principal. Ainsi, par exemple, un entretien personnel est prévu pour tous les demandeurs d'une protection internationale<sup>1000</sup>, or lorsque l'enfant est accompagné, le plus souvent ce n'est pas lui qui est le demandeur principal, ce sont généralement ses parents. Cet enfant est donc dispensé de passer cet entretien en tant que membre de la famille. Cette notion de membre de la famille renvoie notamment « [aux] enfants mineurs des couples [dont un est bénéficiaire d'une protection internationale], à condition qu'ils soient non mariés, qu'ils soient nés du mariage, hors mariage ou qu'ils aient été adoptés, conformément au droit national<sup>1001</sup> ». Cet entretien personnel leur est donc dispensé « à moins que l'autorité responsable (...) ne juge que la présence d'autres membres de la famille est nécessaire pour procéder à un examen adéquat<sup>1002</sup> ». Toutefois, lorsque l'enfant accompagné est le demandeur d'une protection internationale, la directive prévoit que l'entretien est mené « d'une manière adaptée aux enfants<sup>1003</sup> ».

**650.** S'agissant de la procédure pour formuler la demande de protection internationale, aucune disposition n'est spécifiquement consacrée à ces enfants contrairement aux enfants non accompagnés qui, comme nous l'avons dit *supra* disposent d'articles complets comportant les garanties procédurales qui leur sont spécifiquement accordées<sup>1004</sup>. Une différence se fait ressentir quant à l'accueil de cet enfant accompagné par rapport à un enfant isolé. S'agissant notamment du placement en rétention administrative, le placement d'enfant accompagné est soumis à moins de restriction que celui des enfants non accompagnés. Ainsi, tandis que pour

---

<sup>1000</sup> Article 14 de la directive « Procédure ».

<sup>1001</sup> Article 2 c) al. 2 de la directive « Accueil ».

<sup>1002</sup> Article 15 §1 de la directive « Procédure ».

<sup>1003</sup> Article 15 §3e) de la directive « Procédure ».

<sup>1004</sup> Article 25 relatif aux « Garanties accordées aux mineurs non accompagnés ».

ces derniers des formules telles que « circonstances exceptionnelles », « libérer le plus rapidement possible », « hébergés séparément des adultes » sont de mise, les dispositions de la directive « Accueil » applicables aux enfants accompagnés sont bien moins limitatives. L'article 11 de la directive « Accueil » établit que les enfants peuvent faire l'objet d'un placement en rétention « qu'à titre de mesure de dernier ressort » et qu'il « doit être d'une durée la plus brève possible »<sup>1005</sup>. Il dispose également que des familles entières peuvent être placées en rétention mais alors elles doivent l'être dans un lieu « qui leur garantit une intimité suffisante »<sup>1006</sup>. Ainsi, alors que le placement en rétention d'enfants non accompagnés répond à des conditions extrêmement restrictives, celui des enfants accompagnés paraît plus simple puisque la mise en rétention de famille c'est-à-dire de parents accompagnés de leur(s) enfant(s) est prévue sans condition particulière excepté la condition d'intimité suffisante de la famille par rapport aux autres personnes placées.

**651.** Notons que ce placement en rétention ayant pour seule motivation le statut de migrant des enfants placés (même accompagnés de leur famille) va à l'encontre de la position du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui a eu l'occasion de rappeler que : « [l]a détention d'un enfant à cause du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et contrevient toujours au principe des meilleurs intérêts de l'enfant. À la lumière de cela, les États doivent promptement et complètement cesser la détention d'enfants sur la base de leur statut migratoire<sup>1007</sup> ». De même s'agissant du placement des familles en rétention, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants a affirmé que : « [l]a décision de mettre des migrants en détention lorsqu'ils sont accompagnés de leurs enfants doit donc être prise dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Les États doivent évaluer avec soin la nécessité d'une mise en détention dans de tels cas et préserver plutôt l'unité familiale en recherchant des solutions de substitution à la détention de la famille au complet<sup>1008</sup> ». Eu égard aux positions des institutions onusiennes relatives aux enfants et aux migrants, le fait que la directive prévoit explicitement le placement de famille en rétention sans que cela ne soit motivé

---

<sup>1005</sup> Il ressort que les conditions de placement en rétention des enfants tendent à se rapprocher des conditions de privation de liberté des enfants fixées par l'article 37 b) de la Convention internationale des droits de l'enfant. En effet cet article indique que la privation de liberté d'enfants de doit intervenir que pour la durée la plus brève que possible, être prévue par la loi (en sens large) et être une mesure de dernier ressort.

<sup>1006</sup> Article 11 §4 de la directive « Accueil ».

<sup>1007</sup> Comité des droits de l'enfant, *Report of the 2012 Day of General Discussion: The Rights of All Children in the Context of International Migration*, spé. para. 78, p. 18. Consultable sur : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf> (consulté le 27 mars 2017)

<sup>1008</sup> François Crépeau, Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, A/HCR/20/24, 2 avril 2012, para. 40.

par des circonstances exceptionnelles pose un véritable problème. Il semble que la mise en œuvre de la Politique d'asile de l'UE ne soit pas véritablement en conformité avec le droit international applicable aux enfants migrants.

**652.** Il faut également mentionner que ces dispositions critiquables au regard de la position des institutions internationales précitées, le sont aussi au regard du droit du Conseil de l'Europe avec lequel l'Union a toujours entretenu des liens étroits. En effet, cette dernière a une législation contraire à la jurisprudence de la CEDH qui par plusieurs arrêts reconnaît que le placement en rétention administrative d'enfants viole l'article 3 de la CESDH relatif à l'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants<sup>1009</sup>. Notons à cet égard que la France<sup>1010</sup> fait figure de grande gagnante des États membres de l'UE condamnée par la CEDH pour cette pratique mais qu'elle n'est pas le seul État membre à en être coutumière<sup>1011</sup>.

**653.** Face à ces positions et souvent contre ces positions, l'UE a choisi d'adopter une approche motivée par la prudence s'agissant des droits accordés aux enfants et particulièrement aux enfants accompagnés afin d'éviter que la présence de ces enfants ne soit non pas un moyen mais un instrument pour faciliter l'installation des adultes dans l'UE. En effet, de tous temps les enfants ont été instrumentalisés, que cela soit dans le cadre de conflits armés<sup>1012</sup>, de débats politiques<sup>1013</sup>, etc. Mais cette instrumentalisation existe également dans le cadre de la Politique d'asile de l'UE.

---

<sup>1009</sup> CEDH, *aff. Popov c/ France*, 19 janvier 2012, n°39472/07 et 39474/07. Plus récemment la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France pour des faits de rétention administrative d'enfant accompagnant leurs parents dans une série d'affaires : A.B. et autres c/ France (n°11593/12), R.M. et M.M. c/ France (n°33201/11), A.M. et autres c/ France (n°24587/14), R.K. c/France (n°68264/14) et R.C. c/France (n°76491/14) du 12 juillet 2016.

<sup>1010</sup> Certaines institutions françaises vont également dans ce sens et rappellent à l'État que cette pratiques viole les différentes conventions internationales de protection des droits de l'homme aux quelles la France est parties, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (voir : Défenseure des enfants, Rapport d'activité 2007, novembre 2007, p. 6 ; Décision du Défenseur des droits MDE-2015-35, 16 février 2015 ; Avis du Défenseur des droits n°16-02, Paris, 15 janvier 2016, p. 18).

<sup>1011</sup> Parmi ces États : le Danemark, la Finlande, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède ou le Royaume Uni (voir *End immigration detention og children*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention> (consulté le 27 mars 2017)).

Voir également le tableau récapitulatif des États pratiquant la rétention administrative des enfants-migrants retenu par le Conseil de l'Europe : <http://endchilddetention.org/data/> (consulté le 27 mars 2017).

<sup>1012</sup> N'oublions pas que le terme militaire d'infanterie qui renvoie aujourd'hui aux troupes qui combattent à pied est issu du terme latin *infans* qui signifie enfant. Car à l'origine ce sont les enfants qui étaient envoyés à pied en première ligne lors de conflits armés.

<sup>1013</sup> Prenons encore une fois l'exemple de la photo du jeune Aylan Kurdi. La photo de cet enfant et de ce qu'il représente a été instrumentalisée par une partie des classes politiques européennes afin d'appuyer leur argument visant à accueillir les réfugiés issus de l'afflux massif de migrants syriens ou iraqiens.

## **Paragraphe 2 - Le risque d'instrumentalisation des enfants dans la Politique d'asile de l'Union européenne**

**654.** L'instrumentalisation dans enfants renvoie au fait d'utiliser un enfant comme « moyen, agent [ou] intermédiaire servant à atteindre une fin<sup>1014</sup> ». Or, dans le cadre de la Politique d'Asile, la fin, c'est-à-dire l'obtention d'une protection internationale et l'installation dans l'UE n'est pas toujours de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>1015</sup>. Cette instrumentalisation des enfants dans le cadre de la crise migratoire que l'Union connaît depuis quelques années a largement commencé à être critiquée depuis la diffusion des photos d'Aylan Kurdi, comme nous l'avons dit. En effet, si les enfants peuvent être un formidable levier de mobilisation internationale, ils peuvent également être les parfaits instruments afin de parvenir à un objectif. Ces deux aspects sont les facettes d'une même pièce, celle de la vulnérabilité des enfants, vulnérabilité qui est incroyablement accrue lors de phénomènes migratoires tels que ceux que le monde connaît.

**655.** Une précaution doit être formulée ici puisque dès lors que l'on traite de l'instrumentalisation des enfants dans un contexte migratoire, l'écueil qui peut nous guetter consiste à s'éloigner de considération purement juridique pour aborder des considérations sociales. Toutefois, nous considérons que cela ne serait pas véritablement un écueil puisque le droit ne peut se détacher totalement de considérations sociales. Ainsi, il faut dès à présent affirmer le fait que passer par cette étude de l'instrumentalisation des enfants dans le cadre de cette politique va nous pousser à élargir nos sources et à considérer d'autres facteurs (humain, économique, financier) mais que cela nous est indispensable pour étudier dans le chapitre suivant la question de la viabilité de la Politique d'asile comme moyen de protection des droits de l'enfant.

**656.** Cette instrumentalisation est toujours à l'origine des adultes mais peut principalement intervenir dans deux cadres soit comme moyen de rester sur le territoire (B) soit comme un moyen d'étendre le régime de protection internationale à d'autres migrants adultes (A).

---

<sup>1014</sup> Définition tirée du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.

<sup>1015</sup> A titre d'interlude (sans doute fantaisiste), nous rappellerons ici cette scène du film de James Cameron, *Titanic* (1997) dans lequel au moment du naufrage du fameux paquebot surnommé l'insubmersible, seuls les femmes et les enfants étaient prioritaires pour embarquer sur les canots de sauvetages. Lorsque Caledon Hockley, ce riche homme d'affaire se rend compte que ni l'argent ni la corruption ne lui assureront une place à bord d'un canot, il décide de prendre une enfant non accompagnée et de la faire passer pour sa fille afin d'obtenir un laissez-passer exceptionnel pour les hommes. Nous nous souvenons de la triste suite puisqu'une fois à bord du canot, celui-ci commence à se retourner, Caledon Hockley s'empresse alors d'abandonner l'enfant à une inconnue afin de quitter au plus vite l'embarcation (voir 142<sup>e</sup> minute et suiv.)

## **A- Les enfants : un moyen limité pour permettre aux adultes d'entrer régulièrement dans l'Union européenne**

**657.** La question qui est au cœur du présent développement est celle du regroupement familial. Le droit relatif au regroupement familial dans l'UE résulte d'une directive de 2003<sup>1016</sup>, cette dernière dispose que : « [l]a situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en famille normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial<sup>1017</sup> ». Cette directive s'intéresse donc particulièrement au cas des réfugiés demandeurs d'un regroupement familial. Pour clarifier les termes employés, retenons qu'un tel regroupement consiste en : « l'entrée et le séjour dans un État membre des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers résidant légalement dans cet État membre afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant<sup>1018</sup> »<sup>1019</sup>.

**658.** L'aspect qui va principalement retenir notre attention ici est le cas de l'enfant en tant que regroupant. Le regroupant est « un ressortissant de pays tiers qui réside légalement dans un État membre et qui demande le regroupement familial, ou dont des membres de la famille demandent à le rejoindre<sup>1020</sup> ». En effet, l'enfant peut être l'objet d'une instrumentalisation par des adultes en tant que regroupant lorsqu'il est réfugié dans l'UE (1) mais cette instrumentalisation de l'enfant regroupant s'avère être limitée par la pratique (2). En effet, une considérable limite à l'instrumentalisation des enfants dans la Politique d'asile existe liée aux lourdeurs du système de traitement des demandes de regroupement familial pour les réfugiés.

---

<sup>1016</sup> Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JOCE 3 octobre 2003, L251/12.

<sup>1017</sup> *Ibidem*, préambule para. 8.

<sup>1018</sup> Article 2 d) de la directive.

<sup>1019</sup> De manière plus large que celle exclusivement relative aux enfants, concernant le regroupement familial et surtout le rôle de la Cour de Justice de l'Union européenne en la matière, voir : Piet Van Nuffel, « Having the law observed : the role played by the european court of justice in the application of EU and international law towards third-country nationals » In Marleen Maes, Marie-Claire Foblets et Philippe De Bruycker (dir.), *Dimensions externe du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE/ External dimensions of european migration and asylum law and policy*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 89-117, spé. p. 91-96.

<sup>1020</sup> Article 2 c) de la directive.



### ***1) L'enfant réfugié comme regroupant***

**659.** Le Chapitre V de la directive est spécialement consacré au regroupement familial des réfugiés et comporte des dispositions spécifiques si le réfugié est un enfant non accompagné. En effet, c'est ce cas de figure qui va particulièrement nous intéresser puisqu'*a priori* un enfant accompagné est rarement réfugié lui-même, il fait partie de la famille du réfugié principal (voir *supra*), de plus, l'enfant accompagné qu'il soit lui-même réfugié ou non se trouve en présence de membre de sa famille. Il n'a donc pas de rôle à jouer en tant que regroupant.

**660.** Aux termes de l'article 10 §3 de la directive, les États doivent autoriser l'entrée et le séjour des père et mère de l'enfant isolé sans que l'enfant regroupant n'est à prouver que ses parents sont à sa charge comme le prévoit le régime de principe concernant les ascendants directs<sup>1021</sup>. Ainsi, eu égard au libellé de cet article, il semble que les États membres n'est pas le choix que d'accorder un droit au regroupement familial à l'enfant regroupant au profit de ses père et mère. A l'inverse ce choix existe d'agissant du tuteur légal ou des autres membres de la famille du regroupant puisque cet article dispose que « les États membres : peuvent autoriser l'entrée et le séjour » de ces personnes<sup>1022</sup>.

**661.** Ces dispositions peuvent être une cause d'instrumentalisation des enfants en ce sens que ces derniers sont envoyés vers l'UE, dans laquelle ils arrivent donc en tant qu'enfant non accompagné et ce statut va leur permettre une fois la qualité de réfugié reconnue de faire venir leurs parents ou va leur donner la possibilité de faire venir d'autres membres de leur famille. Cette législation, qui bien évidemment, vise avant tout le bien être de l'enfant, car il n'est pas dans l'intérêt d'un enfant d'être privé de sa famille et surtout de ses parents, se trouve parfois au cœur de stratégies d'adulte qui envoient des enfants de leur famille vers l'UE et font ensuite une demande visant à rejoindre l'enfant non accompagné.

**662.** Dans un cas d'afflux massif de réfugié tel que l'UE en connaît, le but premier des familles qui envoient leurs enfants vers l'Union est avant tout de leur offrir une autre vie, néanmoins, le moyen utilisé visant à les envoyer seuls afin d'augmenter les chances de la famille d'être réunie plus tard peut s'avérer être un pari dangereux et au détriment de l'enfant qui se retrouve placé en centre d'hébergement en attendant. L'alternative à cette situation

---

<sup>1021</sup> Article 4 §2 a) de la directive prévoit que les États membres peuvent autoriser l'entrée e le séjour des « ascendants en ligne directe en premier degré du regroupant ou de son conjoint, lorsqu'ils sont à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans le pays d'origine ».

<sup>1022</sup> Article 10 §3 b) de la directive.

consiste pour les familles à se rendre ensemble vers l'UE mais alors d'une part, les chances d'y parvenir sont réduites d'autant que le nombre de personnes à acheminer est grand, et d'autre part le coût est alors plus élevé. En effet, il faut bien être conscient du phénomène qui se joue aux portes de l'Union, car il s'agit bien de trafic de migrants ou de « *Smuggling of migrants*<sup>1023</sup> » selon Europol ou l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime<sup>1024</sup>. Il faut bien avoir conscience que les réfugiés qui rejoignent l'Union ont pour la grande majorité d'entre eux dû payer des sommes relativement élevées sans avoir la garantie d'arriver sains et saufs « à bon port ».

**663.** En 2015, le Parlement européen rappelait en priorité que le nombre de demandes d'asile concernant les enfants avait augmenté de manière exponentielle<sup>1025</sup> et que les « passeurs et les trafiquants d'êtres humains (...) mettent en péril la vie des migrants pour leur propre profit (...) et représentent un défi majeur pour l'Union et les États membres<sup>1026</sup> ». D'après Europol, en 2015 le trafic issu des voyages clandestins vers l'UE qu'ils soient par terre ou mer aurait engrangé entre 3 et 6 milliards d'euros pour les trafiquants<sup>1027</sup>. Il faut soulever le fait que ce trafic est directement lié à des considérations de PESC puisqu'il existe un lien étroit entre ce trafic et diverses autres activités criminelles comme le terrorisme, le trafic de drogue ou le trafic d'armes.

**664.** Ainsi, en adoptant un raisonnement fondé sur la logique, il apparaît plus avantageux qu'un enfant arrive seul dans l'UE puis que ses parents fassent une demande de regroupement familiale ou ses proches, plutôt que de prendre le risque de faire le trajet en famille. Lorsque l'État membre a accueilli la demande de regroupement faite par l'enfant réfugié regroupant ou par sa famille hors de l'Union, le premier titre de séjour qui leur est accordé est d'au minimum un an renouvelable. Une limite est posée puisque la durée du titre de séjour des membres de la famille du regroupant ne peut excéder celle du titre de séjour du regroupant lui-même<sup>1028</sup>. Toutefois, et c'est ce qui sera traité plus tard, lorsque le regroupant est un enfant, il bénéficie de certaines garanties tenant notamment à sa scolarité. Ces éléments sont alors de nature à

---

<sup>1023</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU*, *op. cit.*

<sup>1024</sup> UNODC, *The Globalization of Crime- A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, 2010, p. 53, spé. p. 68 et suiv.

<sup>1025</sup> Parlement européen, Proposition de résolution commune sur les migrations et les réfugiés en Europe, (2015/2833(RSP)), 9 septembre 2015, premier considérant A.

<sup>1026</sup> Proposition de résolution commune sur les migrations et les réfugiés en Europe, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> considérant C.

<sup>1027</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU*, *op. cit.*, p. 13. Notons que plus de la moitié des paiements se feraient en espèce d'où l'imprécision des montants établis qui seraient *a priori* en deçà de la réalité. De même, 16% des paiements seraient effectués par des membres de la famille déjà installés dans un État membre de l'UE.

<sup>1028</sup> Article 13 §2 et 3 de la directive.

repousser la date d'expiration du régime de protection qui lui est attribué et ce faisant, à repousser également la date d'expiration du titre de séjour des membres de sa famille.

**665.** Il faut noter à titre d'aparté que l'enfant regroupant peut avoir le statut de réfugié sans que ses parents objet de la mesure de regroupement familial aient ce statut. Ce cas de figure est relativement rare toutefois, il existe. En effet, eu égard aux critères nécessaires à obtenir la qualification de réfugié<sup>1029</sup>, il se peut que des enfants soient victimes d'actes de persécution et pas les parents. Par exemple, les enfants atteints d'albinisme sont particulièrement persécutés en Afrique subsaharienne. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme s'est inquiété du nombre important de personnes albinos « dont une majorité d'enfants, (...) tuées, mutilées ou autrement agressées dans au moins 25 pays d'Afrique en raison de la croyance selon laquelle les parties de leur corps confèreraient des pouvoirs surnaturels<sup>1030</sup> »<sup>1031</sup>. Ces enfants sont le plus souvent amputés de parties de leur corps qui se revendent plusieurs centaines de dollars ensuite. Par conséquent, ces enfants albinos pourraient obtenir le statut de réfugié dans l'UE sans que leurs parents soient eux-mêmes des réfugiés. Ce cas de figure même s'il est rare mérite d'être mentionné.

**666.** En conclusion, il est objectivement plus avantageux pour les familles d'envoyer leur(s) enfant(s) seuls vers l'UE que de les accompagner, c'est en cela que l'enfant devient un instrument permettant aux adultes d'obtenir l'attribution d'un régime leur permettant d'accéder de manière régulière à un État membre de l'Union. Cependant, cette manière de procéder qui paraît relativement « simple » en théorie s'avère plus compliquer en raison des dispositions prévues par le Règlement de Dublin qui est la quatrième pièce composant le RAEC.

---

<sup>1029</sup> Directive « Qualification », 2011, *op. cit.*

<sup>1030</sup> Déclaration du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme Zeid Ra'ad Al Hussein, 12 juin 2015. Consultable sur : <http://www.euroblind.org/newsletter/2015/july-september/newsletter/online/fr/newsletter/articles/nr/2681/> (consulté le 28 mars 2017).

<sup>1031</sup> Ces actes de violences consistent le plus souvent en des mutilations et amputation des membres inférieurs et/ou supérieurs de ces enfants. Plus les enfants sont jeunes plus ils sont vulnérables aux attaques, ainsi en février 2015, un enfant de 18 mois a été retrouvé amputé de ses jambes et bras après avoir été enlevé chez lui. De même, en mars, un enfant de 6 ans s'est fait couper la main. Ces agressions d'enfants albinos arrivent alors même que les États ont été sensibilisés au problème de l'extermination des albinos en Afrique. La Tanzanie, l'État dans lequel ces actes sont très répandus a condamné en janvier 2015 plus de 200 personnes pour la commission de ces actes. Toutefois, la légèreté des peines et les croyances ancrées n'ont pas permis de protéger les enfants albinos de Tanzanie et d'Afrique puisque des actes de barbarie continuent d'être commis.

## **2) L'enfant regroupant pris au piège administratif du RAEC**

**667.** Le RAEC n'est pas composé que des trois directives précitées (directive « Qualification », « Procédure » et « Accueil »). Il est également composé du Règlement de Dublin<sup>1032</sup>. De manière succincte, ce règlement établit les règles applicables afin de savoir quel État membre de l'UE est responsable du traitement de la demande d'asile formulée par un étranger. Un seul État peut être responsable c'est-à-dire qu'une demande d'asile ne peut être examinée et traitée que par ce seul État. Par principe, l'État responsable est l'État auprès duquel la demande de protection internationale a été introduite par le demandeur<sup>1033</sup>. Toutefois, il existe plusieurs exceptions dont la majorité est liées aux questions de regroupement familial et aux enfants. Il faut noter que la CJUE a eu l'occasion de se prononcer à propos du Règlement Dublin sur le fait que la présomption existante selon laquelle le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans les États membres est conforme aux exigences de la Charte des droits fondamentaux, à la Convention de Genève et à la CESDH n'est pas irréfragable<sup>1034</sup>. Cette position est donc favorable aux demandeurs d'asile puisque la CJUE reconnaît que le traitement des demandeurs d'asile peut méconnaître les droits fondamentaux applicables en la matière. Cependant une jurisprudence postérieure est venue poser des conditions restrictives quant à la nature des faits pouvant renverser la présomption<sup>1035</sup>.

L'article 6 du Règlement qui pose les « garanties en faveur des mineurs » est largement consacré aux enfants non accompagnés et prend largement en compte les possibilités de regroupement familial. Ainsi, l'État membre dans lequel l'enfant isolé a introduit sa demande d'asile doit prendre « les mesures nécessaires pour identifier les membres de la famille, les frères ou sœurs, ou les proches du mineur non accompagné sur le territoire des États membres ».

---

<sup>1032</sup> 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 refondu du Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (applicable à partir du 1er janvier 2014). Appelé Règlement de Dublin.

<sup>1033</sup> Article 3 §2 du Règlement de Dublin.

<sup>1034</sup> CJUE, 21 décembre 2011, *N.S c/ Secretary of State for the Home department*, aff. C-411/10.

Voir : Luara Rosenstein, « L'exigence d'une garantie individuelle des conditions d'accueil des familles en demande d'asile dans le cadre du mécanisme Dublin II », *La Revue des Droits de l'Homme*, décembre 2014, consultable sur : <http://journals.openedition.org/revdh/1027?lang=en>

<sup>1035</sup> CJUE, 10 décembre 2013, *Shamso Abdullahi c/ Asylgerichtshof*, aff. C-394/12 : un arrêt précise que cette présomption ne peut être renversée que s'il est constaté des défaillances systématiques au sein de l'État responsable de la demande d'asile.

**668.** Pour ces enfants non accompagnés qui arrivent dans l'UE et qui ont un membre de leur famille déjà installé dans un État membre, la règle déterminant l'État responsable déroge au principe puisque cet État sera celui dans lequel se trouvent légalement un membre de sa famille ou ses frères et sœurs, lorsqu'il a des proches déjà installés dans un État membre<sup>1036</sup>. Pour aller plus loin, non seulement c'est cet État qui sera responsable de l'examen de la demande, mais en plus, c'est vers cet État que l'enfant sera transféré s'il est établi que son proche peut s'occuper de lui<sup>1037</sup>. Pour ce qui est du point spécifique qui nous intéresse particulièrement, il faut mettre en évidence deux éléments qui font apparaître une difficulté qui se transforme en piège à la fois pour l'enfant non accompagné et pour sa famille : tout d'abord, concernant la première difficulté, il faut remarquer que même si l'État dans lequel l'enfant non accompagné fait sa demande d'asile prend contact avec les autres États parties au Règlement de Dublin<sup>1038</sup> afin de retrouver des membres de sa famille au moyen des formulaires que la Commission a mis en place pour cela<sup>1039</sup>, les lenteurs administratives dues aux nombres de demandes sont telles qu'il faut plusieurs mois avant qu'une réponse ne parvienne à l'État primo-accueillant et donc avant d'établir l'État responsable et par la même regrouper l'enfant et sa famille. La Haut-Commissariat pour les réfugiés a eu l'occasion d'affirmer que « [l]e regroupement familial des réfugiés [était] un droit encore hors de portée en Europe<sup>1040</sup> » en raison « [d]es lourdeurs bureaucratiques<sup>1041</sup> ». L'exemple concret donné par le Haut-Commissariat est celui d'une famille syrienne composée de deux parents et deux enfants. La mère et le fils sont en Allemagne et le père et la fille sont en Grèce. Ils entrent dans le champ d'application du Règlement de Dublin, donc le père et la fille devraient pouvoir retrouver le reste de la famille en Allemagne,

---

<sup>1036</sup> Article 8 §1 du Règlement.

<sup>1037</sup> Notons que si l'enfant non accompagné a plusieurs membres de sa famille dans plusieurs États membres (présents de manière régulière), « l'État membre responsable est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur du mineur non accompagné » (article 8 §3). Des critères comme la capacité des membres de sa famille à le prendre en charge et à s'occuper de lui seront déterminants.

<sup>1038</sup> Notons que tous les États membres de l'Union européenne n'appliquent pas le Règlement de Dublin. Le paragraphe 42 du préambule du Règlement précise que le Danemark « ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application ». De même, des États non membres de l'Union mettent en œuvre ce Règlement, ils sont qualifiés d'États associés, il s'agit : de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse.

<sup>1039</sup> Aux termes de l'article 6 §5 du Règlement de Dublin, « [a]fin de faciliter l'adoption des mesures nécessaires pour identifier les membres de la famille, les frères ou les sœurs ou les proches du mineur non accompagné résidant sur le territoire d'un autre État membre en vertu du paragraphe 4 du présent article, la Commission adopte des actes d'exécution, y compris un formulaire type pour l'échange des informations utiles entre les États membres. (...) ».

<sup>1040</sup> Agence des Nations Unies pour les réfugiés, *Le regroupement familial des réfugiés : un droit encore hors de portée en Europe*, 12 Aout 2016, consultable sur : <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/8/57b1aef9a/regroupement-familial-refugies-droit-portee-europe.html>

<sup>1041</sup> *Ibidem*.

mais le système d’asile grec est « totalement débordé<sup>1042</sup> ». Par conséquent, le traitement des demandes de regroupement familial des réfugiés « ne constitue pas une priorité<sup>1043</sup> ». La très grande majorité des migrants demandeurs d’asile arrive en Grèce puis en seconde position des arrivées se trouve l’Italie<sup>1044</sup>. Les États primo-accueillants confrontés aux flux des demandes de protection internationale voient leurs procédures rapidement submergées ce qui paralyse toutes les demandes de regroupement familial. Pour pallier cette situation qui caractérise pour la première fois depuis sa création un blocage du RAEC, le Conseil a adopté en 2015 une décision au profit de ces deux États afin d’accélérer certaines procédures administratives qui autrement auraient pris plus de temps<sup>1045</sup>. En substance, cette décision prévoit une relocalisation des migrants demandeurs d’asile qui arrivent en Grèce et en Italie dans les différents autres États membres afin d’alléger les procédures de ces deux États. Cependant, il faut noter que *in fine* cette décision ne change pas la situation de ces enfants non accompagnés dont l’un des membres de la famille se trouve dans un autre État membre de l’UE que la Grèce ou l’Italie puisque d’après la Règlement de Dublin, l’État responsable pour ces enfants est l’État dans lequel se trouvent ces personnes. Or, la décision de 2015 ne vise que les demandeurs à l’égard desquels l’Italie ou la Grèce auraient été les États responsables si cette décision n’était pas intervenue<sup>1046</sup>. Les enfants non accompagnés dont il est question ici sont donc exclus de l’application de cette décision et se voient bloqués dans ces États primo-accueillants en attendant que soit déterminé l’État responsable c’est-à-dire l’État dans lequel réside un membre de leur famille.

**669.** Ensuite, concernant la deuxième difficulté soulevée, elle concerne cette possibilité d’instrumentalisation des enfants non accompagnés par les membres de leur famille restés dans le pays d’origine. Cette possibilité se trouve compromise précisément par ces lenteurs administratives. Les enfants se retrouvent pris au piège des lenteurs du système causé par une surabondance des demandes à traiter. En revanche, contrairement au cas traité *supra* des enfants non accompagnés qui ont un membre de leur famille dans un autre État membre, ces enfants non accompagnés sans parents dans l’UE sont concernés par la Décision de 2015 du Conseil. En effet, sans membre de leur famille dans l’UE, le régime applicable établissant les critères de

---

<sup>1042</sup> *Ibidem.*

<sup>1043</sup> *Ibidem.*

<sup>1044</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU, op. cit.*, p. 5: « Currently, the largest number of irregular migrants arrives in Greece. (...) Italy is second in the EU in terms of the number of irregular migrant arrivals. ».

<sup>1045</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l’Italie et de la Grèce, *op. cit.*

<sup>1046</sup> Article 3 §1 de la Décision du Conseil de 2015 relative à la Grèce et l’Italie.

détermination de l'État responsable est le régime de principe, c'est donc le premier État auprès duquel la demande de protection a été formulée qui est l'État responsable, il s'agit donc de l'État primo-accueillant (soit en majorité la Grèce ou l'Italie). L'enfant non accompagné pourra donc être relocalisé<sup>1047</sup> dans un autre État membre et c'est cet État de relocalisation qui deviendra l'État responsable à son égard<sup>1048</sup>. Ainsi, la famille restée dans le pays d'origine peut attendre longtemps avant que l'enfant arrivé dans l'UE ne bénéficie effectivement du statut de réfugié et des droits qui l'accompagnent dont celui au regroupement familial prévu au Chapitre V de la directive relative au regroupement familial<sup>1049</sup>. S'ensuit alors une nouvelle période d'attente puisque la mise en œuvre des dispositions de l'article 10 §3 de cette directive qui prévoient l'entrée et le séjour des parents d'un enfant non accompagné réfugié dans l'UE prendra un certain temps.

**670.** *In fine*, même s'il existe une possibilité d'instrumentalisation des enfants par des membres de leur famille pour entrer ou rester dans l'UE, ces situations ne sont plus envisageables aujourd'hui au regard du contexte migratoire inédit qui pousse le RAEC à ses limites. Ces situations existent mais elles ne sont plus efficaces pour obtenir l'entrée et le séjour des adultes membres de la famille d'un enfant non accompagné réfugié regroupant. Si ce type d'utilisation des enfants n'est pas véritablement efficace pour permettre aux adultes membres de leur famille d'obtenir un laissez-passer pour l'UE, la situation est sensiblement différente lorsque la famille bénéficie d'une protection internationale au sein d'un État membre, mais le contexte actuel rend difficile les différentes formes d'instrumentalisation des enfants dans le cadre de la Politique d'asile.

---

<sup>1047</sup> Le terme de relocalisation renvoie au « transfert d'un demandeur du territoire de l'État membre que les critères énoncés au chapitre III du règlement (UE) n°604/2013 désignent comme responsable de l'examen de sa demande de protection internationale vers le territoire de l'État membre de relocalisation ».

<sup>1048</sup> La Décision du Conseil de 2015 relative à la Grèce et l'Italie prévoit en annexe la répartition des 120 000 demandeurs de protection internationale en provenance de chacun des deux pays vers l'ensemble des autres États de l'Union européenne (voir l'article 4 §1 de la Décision ainsi que les annexes I et II).

<sup>1049</sup> Il faut noter à titre accessoire que cette directive relative au regroupement familial en tant que norme plus spéciale vient résoudre un potentiel conflit deux normes plus générales : la directive « Accueil » et le Règlement de Dublin. En effet, la première prévoit que l'enfant non accompagné (en l'absence de parents dans l'UE) est placé dans une famille d'accueil ou des lieux adaptés aux enfants (article 24 §2). Ce qui signifierait que s'il est regroupant, les membres de sa famille devraient le rejoindre dans l'État où il réside. Or, le Règlement de Dublin prévoit que si les membres de la famille bénéficient d'une protection internationale ou sont susceptibles d'en bénéficier, l'État responsable est l'État dans lequel ils ont été admis à résider comme bénéficiaire ou demandeur (article 9). Or, l'enfant et ses parents peuvent alors se trouver dans deux États différents. La directive relative au regroupement familial dans ses dispositions spécialement relatives aux réfugiés et particulièrement aux enfants réfugiés détermine définitivement le régime applicable.

## **B- La potentielle utilisation des enfants réfugiés comme moyen pour les adultes de rester dans l'Union européenne**

**671.** Il existe une possibilité d'utilisation des enfants pour permettre aux membres de leur famille de se maintenir de manière régulière dans l'UE (1). Cette possibilité est importante en ce sens qu'elle est un moyen pour les adultes de rester de manière légale dans l'Union, or la Politique d'asile est fortement liée à une autre : la Politique commune d'immigration. Outre ce lien intrinsèque, les États eux-mêmes considèrent la grande majorité des demandeurs d'asile avant tout comme des migrants illégaux c'est-à-dire comme des migrants entrés de manière illégale dans un État membre<sup>1050</sup> et ne leur accordent donc pas nécessairement l'ensemble des garanties prévues pour les demandeurs d'asile (2).

### ***1) Une mince possibilité d'utilisation des enfants par les membres de leur famille pour se maintenir dans l'Union européenne***

**672.** L'obtention du statut de réfugié par l'enfant est la clef de voute du système de maintien de sa famille dans l'Union aussi longtemps que son statut de réfugié dure. En effet, en tant que réfugié, l'enfant a des droits autonomes. Certes ces droits sont semblables à ceux qu'il a en tant que membre de la famille d'un réfugié, toutefois, cela n'aura potentiellement pas le même impact sur sa famille. L'un de ces droits est par exemple le droit à être scolarisé dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre accueillant. La directive « Accueil » dispose à son article 14 §1 que : « [l]es États membres accordent aux enfants mineurs des demandeurs et aux demandeurs mineurs l'accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour leurs propres ressortissants aussi longtemps qu'une mesure d'éloignement n'est pas exécutée contre eux ou contre leurs parents. (...) »<sup>1051</sup>.

---

<sup>1050</sup> Un migrant illégal ou clandestin est également entendu comme un migrant qui est entré dans un État membre de l'Union européenne de manière régulière mais dont le titre de séjour a expiré, ce qui rend sa présence dans l'État membre et dans l'Union européenne illégale. La clandestinité peut donc être *ab initio* ou intervenir par la suite.

<sup>1051</sup> Notons ici qu'aux termes de l'article 14 §2 al. 1 de la directive « Accueil » cet accès à l'éducation « ne peut être reporté de plus de trois mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale par le mineur lui-même ou en son nom ». Concernant cet aspect, il faut mettre en évidence le fait qu'au regard des grosses difficultés bureaucratiques que connaissent les États d'accueil, l'accès au système éducatif de l'enfant n'intervient que très rarement dans le délai susmentionné. De même, il est prévu que des cours de langue soient dispensés à ces enfants pour faciliter leur accès à l'école (article 14 §2 al. 2 de la directive « Accueil »), toutefois, encore une fois l'application de cette mesure se heurte aux limites administratives des États d'accueil.



**673.** La condition essentielle pour que l'enfant puisse devenir un moyen pour sa famille de se maintenir dans l'UE est que l'enfant soit bénéficiaire du statut de réfugié car dans ce cas il bénéficie par exemple du droit au regroupement familial de ses père et mère<sup>1052</sup> et éventuellement d'autres membres de sa famille<sup>1053</sup>. Si ses parents obtiennent eux aussi un titre de séjour (pas nécessairement issu du statut de réfugié, le titre peut être issu du régime de protection subsidiaire), les parents ne se verront pas éloignés du territoire de l'État membre même à son expiration tant que leur enfant réfugié bénéficiera de ce statut. Il faut noter, par exemple dans les cas où l'enfant à la différence de ces parents remplit les conditions pour être qualifié de réfugié, que le statut de réfugié et donc l'autorisation de résider dans un État membre peuvent être plus longs que ceux de ses parents. Lorsque le titre de séjour des parents arrive à son terme, ceux-ci peuvent mettre en œuvre des procédures afin de rester avec leur enfant réfugié. C'est le principe même du regroupement familial mais qui serait cette fois appliqué alors que les parents sont déjà sur le territoire de l'État membre, l'enfant réfugié est alors un moyen de renouvellement des titres de séjour.

**674.** Toutefois, il faut noter qu'il existe des procédures dont l'exécution est problématique puisque pendant l'examen de la demande de renouvellement des parents (période pendant laquelle ils peuvent être placés en rétention administrative), l'enfant se voit attribuer le statut d'enfant non accompagné et dès lors se voit placé dans des centres d'hébergement ou famille d'accueil. Or, si l'enfant est en bas âge des problèmes apparaissent. Ainsi, et pour ne citer qu'un exemple : il y eut le cas d'un enfant âgé d'un an arrivé en Italie avec sa cousine qui avait été placé en famille d'accueil en attendant l'examen de la demande d'asile déposée par sa cousine en leur deux noms (étant précisé que cette cousine était adulte). Son père était installé en Suisse où il était demandeur d'asile et sa mère était arrivée peu de temps après dans l'UE (Pays-Bas) indépendamment de toute procédure de regroupement familial où elle a à son tour déposé une telle demande. Tous deux ont demandé à récupérer leur enfant qui entre temps avait obtenu le statut de réfugié et s'était attaché à sa famille d'accueil italienne. Cette dernière avait même entamé une procédure d'adoption à l'égard de l'enfant alors que les parents avaient fait les démarches administratives à l'égard des autorités italiennes afin de le récupérer. L'*Italian Refugee Council* informé de cette affaire a pris des mesures rapides afin de stopper la procédure d'adoption engagée à l'égard de cet enfant considéré comme non accompagné alors même qu'elle ne l'était pas à son arrivée. Il est difficile de qualifier la fin qu'a trouvée cette histoire.

---

<sup>1052</sup> Article 10 §3 a) de la directive relative au regroupement familial, *op. cit.*

<sup>1053</sup> Article 10 §3 b) de la directive relative au regroupement familial, *op. cit.*

Elle semble qu'elle se soit bien finie pour les parents mais pour l'enfant il est difficile d'être aussi affirmatif. En effet, il s'est écoulé plus de deux entre le placement en famille d'accueil et le moment où les parents ont pu récupérer leur enfant, or ce dernier s'était attaché à sa famille d'accueil et n'avait plus de souvenirs de ses parents<sup>1054</sup>.

**675.** Cet exemple est certes spécifique mais pas hors sujet puisqu'une analogie peut être faite avec notre cas d'étude. Le temps que les parents obtiennent le renouvellement de leur titre de séjour dans un État membre afin de ne pas laisser seul leur enfant réfugié, ce dernier peut être placé et connaître les mêmes difficultés que l'enfant dont il question dans les faits mentionnés. Cette situation est limitée si les parents peuvent bénéficier du renouvellement de leur titre de séjour sans quitter le territoire, toutefois et c'est là l'une des conséquences des lourdeurs administratives, les parents font parfois l'objet d'une mesure d'éloignement ce qui les oblige une fois éloignés à entreprendre de nouveau une procédure soit sur le fondement du regroupement familial soit sur le fondement d'une demande protection internationale s'ils sont susceptibles d'en bénéficier.

**676.** Cependant, les lourdeurs bureaucratiques ne sont pas les seules fautives puisque parfois certains États en raison de politiques publiques internes vont décider de prendre des mesures d'éloignement à l'encontre de personne et ce en non-conformité avec les règles du droit international applicable aux enfants et aux réfugiés.

## ***2) Une possibilité d'utilisation des enfants aléatoire en raison des imbrications entre la Politique d'asile et la Politique commune de l'immigration***

**677.** Certes les États membres de l'UE doivent faire face à un véritable problème administratif, infrastructurel, humain, etc. Toutefois, certaines pratiques *flirt* avec les violations du droit international des réfugiés. Ce ne sont pas tant les droits nationaux qui posent problèmes que les pratiques factuelles étatiques. Nous verrons *infra* que l'UE connaît en pratique des difficultés pour reconnaître le statut de réfugiés aux enfants. Cependant, d'ores et déjà il faut constater que les États membres de l'UE malgré une uniformisation des règles minimales de procédures ont des pratiques qui diffèrent les unes des autres quant à la manière de traiter les

---

<sup>1054</sup> Kate Halvorsen, « Enfants isolés demandeurs d'asile : un groupe vulnérable », *Journal du droit des jeunes* 2003/1 (N°221), p. 14-17, spé. p. 15.

différentes demandes relatives à la Politique d'asile en raison de l'impact sur cette dernière de leur politique migratoire.

**678.** En effet, Politique d'asile et Politique d'immigration européennes sont très proches, le TFUE les traite d'ailleurs au sein d'un seul chapitre relatif aux Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration dans le cadre du Titre V consacré à l'ELSJ. L'article 79 relatif à la Politique commune de l'immigration porte sur la « gestion efficace des flux migratoires » vers l'UE et prévoit que cette politique vise à assurer la « prévention de l'immigration illégale et [...] la traite des êtres humains (...) ». Or, il est notoire que migration qu'elle soit illégale ou non et asile sont liés. Souvent, les futurs demandeurs d'asile entrent de manière illégale dans l'UE et ensuite déposent une demande visant à obtenir une protection internationale. C'est au moyen de cette immigration clandestine que les trafics de migrants peuvent exister comprenant des enfants. Le programme de Stockholm adopté pour la période 2010-2014 relatif à la politique migratoire de l'UE mettait notamment l'accent sur la vulnérabilité des « mineurs non accompagnés dans le contexte de la politique d'immigration<sup>1055</sup> ». L'article 79 §1 d) du TFUE établit spécifiquement que la Politique commune de l'immigration vise à assurer « la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants ». Il ne s'agit pas de nier le fait que nombre de demandeurs d'asile entrent dans l'UE de façon légale et déposent par la suite une demande de protection internationale. Néanmoins, le contexte actuel d'affluence migratoire sans précédent et le « *migrant smuggling in the EU*<sup>1056</sup> » qui en résulte engendre des entrées illégales dans l'UE particulièrement d'enfants qui sont les plus touchés par la traite des êtres humains qui s'est organisé dans ce contexte<sup>1057</sup>. Ces entrées illégales se font en grande majorité par la mer<sup>1058</sup>, puisque de fait il est plus difficile pour les États tels que la Grèce ou l'Italie qui disposent d'îles proches de contrôler l'ensemble des côtes de ces îles d'une part, et d'autre part, il leur est difficile à la vue d'embarcations inadaptées au transport d'autant de passagers et qui menacent

---

<sup>1055</sup> Conseil de l'Union européenne, *Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert ou protège les citoyens*, 17024/09, Bruxelles, 2 décembre 2009, para. 2.3.2.

<sup>1056</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU*, 2016, *op. cit.*

<sup>1057</sup> Voir la plate-forme de la Commission européenne « Protection des victimes de la traite », consultable sur : [http://ec.europa.eu/immigration/que-dois-je-eviter/sejour-irregulier-droits-et-risques/protection-des-victimes-de-la-traite---quelle-est-l'assistance-offerte-par-lue\\_fr](http://ec.europa.eu/immigration/que-dois-je-eviter/sejour-irregulier-droits-et-risques/protection-des-victimes-de-la-traite---quelle-est-l'assistance-offerte-par-lue_fr) (consulté le 28 mars 2017).

<sup>1058</sup> « *Routes crossing the Aegean and Mediterranean Seas currently see the highest number of irregular migrants trying to reach the EU* », Europol, *Migrant smuggling in the EU*, 2016, *op. cit.*

de chavirer à tout moment de ne pas porter secours aux passagers qui de fait entrent alors sans autorisation formelle sur le territoire de l'État<sup>1059</sup>.

**679.** Ainsi, les migrants arrivés illégalement ont un lien avec la Politique d'asile mais ne sont pas prioritairement considérés par les États comme des potentiels réfugiés, ils sont avant tout considérés comme des migrants clandestins. De plus, lorsque nous sommes dans un contexte d'afflux massif comme c'est le cas actuellement, deux types de comportement étatiques apparaissent. Le premier consiste pour les États à tarder à établir un régime pour les personnes se présentant à leur frontière en raison du nombre important de personnes dont les dossiers sont à traiter. Dès lors, dans l'attente du traitement du dossier, ces personnes sont appréhendées en tant que migrants illégaux et non en tant que demandeurs de protection internationale, c'est donc le régime attaché au premier statut qui leur sera appliqué. Le second comportement consiste pour les États à accorder un titre de séjour temporaire à un grand nombre de migrants illégaux afin que ces personnes traversent leur territoire et aillent formuler une demande de protection internationale dans l'État dans lequel il souhaite s'installer, c'est donc cet autre État qui deviendra l'État responsable. Le premier n'est qu'un État de transit, sachant que les destinations les plus prisées dans l'Union sont l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni<sup>1060</sup>.

**680.** La conséquence de cela est que les parents d'enfants réfugiés dont le titre de séjour arrive à expiration (soit qu'ils aient été réfugiés eux-mêmes soit qu'ils aient été autorisés à séjourner sur le territoire de l'État membre sur un autre fondement) se voient souvent traités de la même manière qu'un migrant illégal et se voient donc opposer une procédure d'éloignement. Les États ont tendance à exprimer plus de hâte à éloigner les migrants illégaux qu'à rattraper le retard dans le traitement de demande d'asile ou de regroupement familial des réfugiés dû au nombre croissant des demandes. Ainsi, des parents qui feraient une demande afin de rester sur le territoire de l'État membre dans lequel se trouve leur enfant qui bénéficie d'une protection internationale peuvent faire l'objet d'une procédure d'éloignement et peuvent la voir exécuter avant qu'une décision ne soit rendue quant à la leur demande. L'imbrication entre ces deux politiques indiscutablement liées tend à nuire, dans un contexte de forte migration, au respect des droits des réfugiés et particulièrement à ceux des enfants réfugiés.

---

<sup>1059</sup> Rappelons à cet égard que de janvier à octobre 2016, 3 654 personnes sont décédées ou portées disparues en mer durant la traversée vers l'Union européenne contre 3771 pour toute l'année 2015 selon l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> - consulté le 28 mars 2017).

<sup>1060</sup> « *Within the EU, the preferred destination countries of these migrants are Germany, Sweden and the United Kingdom* », Europol, *op. cit.*, p. 5.

## Conclusion du chapitre 1 :

**681.** L'UE a bien intégré le droit de Genève dans son droit primaire et a créé son propre système relatif aux droits des réfugiés au moyen de son RAEC. A la différence du droit de Genève, le droit spécial de l'UE a pris en compte l'enfant dans le contexte du droit d'asile. L'enfant soit en tant qu'accompagnant du demandeur d'asile soit en tant que demandeur d'asile lui-même est largement considéré par le RAEC puisque ce dernier lui accorde des garanties spécifiques adaptées à son statut de personne vulnérable. Notons que lorsque certaines dispositions sont consacrées aux groupes de personnes vulnérables comme l'article 11 de la directive « Accueil » relatif au « Placement en rétention de personnes vulnérables et de demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil », les enfants sont majoritairement visés. A titre d'exemple, sur six paragraphes que comprend cet article, quatre sont exclusivement consacrés aux enfants qu'ils soient accompagnés ou non.

**682.** Parmi la catégorie des enfants, une catégorie particulière est traitée, celle des enfants non accompagnés. Ces enfants isolés sont une vraie préoccupation de l'UE, elle leur consacre un dispositif complet de la qualification à l'accueil. Le qualificatif européen d'enfant « non accompagné » dans le RAEC renvoie en réalité à la définition d'enfant « séparé » établi au niveau international notamment dans les *Principes directeurs inter-agence relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés*<sup>1061</sup>. Même si l'UE a choisi un autre qualificatif pour les enfants qui d'après la définition internationalement reconnue sont des enfants séparés, cela ne nuit pas à l'étendue de la protection accordée aux enfants que l'UE qualifie de « non accompagnés ». En effet, la définition qu'elle attache à ce terme renvoie comme nous l'avons dit à celle de l'enfant séparé (au sens du droit international), or, cette dernière est plus favorable puisque les critères nécessaires à qualifier un enfant de « séparé » sont moins restrictifs que ceux nécessaires à la qualification d'enfant « non accompagné » (au sens du droit international). *In fine*, même si l'UE commet une erreur de qualification des enfants isolés qu'elle protège, cela ne prête pas véritablement à conséquence sauf à créer une légère confusion lors de la lecture des définitions données par le RAEC<sup>1062</sup>. Ainsi, la protection accordée aux enfants isolés dans le cadre de la Politique d'asile de l'UE est plus simple à mettre en œuvre à l'égard de ces enfants

---

<sup>1061</sup> Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille, *op. cit.*

<sup>1062</sup> Article 2 1) de la directive « Qualification » : « "mineur non accompagné" [est] un mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne ; cette expression couvre aussi le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire des États membres ».

puisque'il suffit qu'ils ne soient pas accompagnés d'une personne qui soit responsable d'eux. Ils peuvent donc être accompagnés de certains membres de leur famille ou de proches tout en étant considérés comme non accompagnés au sens du RAEC. Ce régime est donc favorable aux enfants qui même s'ils sont accompagnés de proches peuvent bénéficier des garanties renforcées prévues pour les enfants se présentant sans adulte responsable d'eux.

**683.** Même si les enfants bénéficient d'un statut protecteur plus étendu lorsqu'ils sont isolés, il faut relever qu'il existe quelques cas dans lesquels, ils peuvent faire l'objet d'une instrumentalisation par les adultes qu'ils soient isolés ou non. A cet égard, le regroupement familial apparaît comme l'élément central de ce processus d'instrumentalisation. Toutefois, il existe de grandes limites à cette utilisation des enfants, limites tenant surtout au contexte actuel de très grande affluence migratoire vers l'UE. Ce contexte que l'UE n'avait encore jamais connu a mis à rude épreuve le RAEC et l'a poussé dans ses limites jusqu'à entraîner l'adoption d'une décision par le Conseil en 2015 afin de désengorger les administrations des États grecque et italien des innombrables demandes d'asile ou de protection subsidiaire qui ont totalement paralysé le système<sup>1063</sup>. Cette décision qui porte une exception au principe visant à établir que l'État responsable est l'État dans lequel la demande de protection internationale est formulée vise à répartir plus également les migrants dans les différents États membres de l'UE<sup>1064</sup>. Les faits actuels rendent beaucoup plus difficile l'utilisation des enfants par des adultes afin d'obtenir un titre de séjour pour entrer ou rester dans l'UE. De même, l'instrumentalisation des enfants est rendue plus difficile au regard de l'imbrication entre la Politique d'asile de l'UE et sa Politique commune de l'immigration.

**684.** Le contexte actuel singulier met en exergue les faiblesses du RAEC et surtout, il nous pousse à nous interroger sur l'efficacité de cette Politique d'asile comme moyen de protection des droits de l'enfant. En effet, en recherchant l'asile ou une protection subsidiaire dans l'UE, ces enfants relevant de pays tiers (accompagnés ou non de leur famille) cherchent à ne plus

---

<sup>1063</sup> Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *op. cit.*

<sup>1064</sup> Rappelons à cet égard que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne figurent pas parmi les États de relocalisation (voir la décision de septembre 2015 relative à l'Italie et à la Grèce). Notons également un point sur lequel nous reviendrons *infra* consistant en le fait que cette décision n'est pas pleinement appliquée par tous les États et que certains refusent de l'appliquer.

Voir : Commission européenne, *Relocalisation : la Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne*, Bruxelles, 7 décembre 2017, consultable sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5002\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_fr.htm) (consulté le 12 février 2018).

subir de violation de leurs droits. Toutefois, il n'est pas certain que l'Union soit capable de les protéger.

## CHAPITRE 2

### LA QUESTION DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE D'ASILE COMME MOYEN DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

**685.** Le RAEC prévoit nombre de dispositions relatives aux enfants et particulièrement aux enfants non accompagnés. La présence de ces dispositions traduit la conscience qu'a l'UE de la forte présence des enfants dans ce contexte d'asile ainsi que sa volonté de leur accorder une protection particulière au moyen d'un régime plus favorable.

**686.** Toutefois, l'inévitable question à laquelle il nous incombe de répondre après avoir étudié la place des enfants dans la Politique d'asile européenne consiste à savoir si cette politique en tant qu'instrument de protection des droits de l'enfant est viable. La question de la viabilité<sup>1065</sup> passe par l'étude de l'efficacité de cette Politique comme moyen de protection des droits de l'enfant (Section 1). En d'autres termes, parvient-elle effectivement à assurer une protection des droits de l'enfant ? Nous verrons que la réponse est relativement inquiétante. Cette inquiétude est fortement liée aux limites de la Politique d'asile comme moyen de protection des droits des enfants (Section 2). Elle est limitée par différents éléments dont l'un des principaux est sans doute le fait que l'Union n'a pas vocation à accueillir l'ensemble des enfants nécessitant une protection internationale en raison de persécutions commises dans les autres États du monde. Ce dernier aspect va naturellement nous conduire à glisser vers l'autre politique à caractère politique de l'UE qu'elle met en œuvre afin notamment de palier ce dernier aspect et de compléter son action.

---

<sup>1065</sup> La viabilité se définit comme étant le « caractère de ce qui est apte à vivre, à se développer ». Un instrument viable est donc « susceptible de durer, de se développer, [d'être] mené à son terme, à bien » selon la définition du Centre national de ressources textuelles et lexicales.



## **SECTION 1 - L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE D'ASILE EN TANT QU'INSTRUMENT DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT**

**687.** Nous avons vu que la Politique d'asile concrétisée par le RAEC gère l'ensemble des étapes applicables aux réfugiés. Cependant même si les chiffres de l'UE établissent que bien que près d'un tiers des demandes d'asile sont formulées par des enfants<sup>1066</sup>, il y a beaucoup d'appelés mais peu d'élus. L'efficacité de la Politique d'asile dont il est question ici renvoie à sa capacité à assurer une protection effective des enfants réfugiés.

Ainsi, l'efficacité de la Politique d'asile en tant qu'instrument de protection des droits de l'enfant tend à être amoindrie par le nombre réel d'enfants demandeurs d'asile auxquels est accordé le statut de réfugié dans l'UE (paragraphe 1). Par ailleurs, lorsque les enfants réfugiés ou les enfants demandeurs d'asile sont sur le territoire de l'UE, leurs droits ne sont pas nécessairement respectés alors même qu'ils sont garantis par le RAEC (paragraphe 2). Dès lors, l'efficacité de cette politique comme moyen de protection de leurs droits est fortement compromise.

### **Paragraphe 1 - La difficulté de l'Union européenne quant à l'attribution effective du statut de réfugié aux enfants**

**688.** En effet, nous avons vu que les enfants représentent une part considérable des demandeurs d'asile, toutefois, il est difficile de trouver des chiffres sur le nombre réel d'enfants détenteurs du statut de réfugié dans l'UE. Les seuls chiffres disponibles sont des pourcentages desquels on peut déduire le nombre réel d'enfants réfugiés dans l'UE et il s'avère contre toutes attentes, que ce nombre est relativement faible (A). En effet, *in fine* ce sont les États qui ont la main mise sur l'attribution de ce statut puisque rappelons que même si la Politique d'asile est une politique commune, elle entre dans le cadre de l'ELSJ qui tout comme la PESC « touchent au cœur de la souveraineté des États<sup>1067</sup> ».

A l'issue du constat du faible nombre d'enfants qui obtiennent le statut de réfugié, un autre apparaît, celui du statut indéterminé des enfants qui n'ont pas obtenu ce statut mais qui pourtant

---

<sup>1066</sup> 29% des demandes d'asile formulées en 2016 l'étaient par des enfants (source Eurostat : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) - consulté le 28 mars 2017).

<sup>1067</sup> François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, op. cit., p. 199.

se réfugient dans l'UE afin de se protéger des violations des droits dont ils étaient victimes dans leurs États d'origine (B).

## **A- Le faible nombre d'enfants réfugiés reconnus dans l'Union européenne**

**689.** Il existe un véritable problème relatif à la réalité des données concernant l'asile européenne (1). Ce problème met également en exergue le problème issu de la méthode de recueil des données permettant d'établir le nombre réel de réfugiés dans les États. Les chiffres font en réalité état d'un petit nombre d'enfants réfugiés reconnus par les États membres alors même que les critères sont établis par le RAEC et que ce dernier gère l'ensemble de la procédure. Dès lors, un élément doit être étudié relatif aux contrôles existants au sein du droit européen concernant les décisions étatiques de refus des demandes (2).

### ***1) La réalité des données relatives aux enfants réfugiés dans l'Union européenne***

**690.** Nous savons que les enfants demandeurs d'asile représentent une proportion considérable des demandeurs d'asile avec 29% des demandes soit en chiffre absolu 384 935 demandes<sup>1068</sup>. Or, il faut remarquer que les chiffres de l'UE sont relativement silencieux quant au nombre réel d'enfants qui obtiennent effectivement le statut de réfugié dans l'UE.

D'après Eurostat qui est l'office de statistique de l'UE qui rassemble les données et établit des statistiques<sup>1069</sup> en 2015 de manière générale et concernant exclusivement les demandes formulées en première instance, 593 000 décisions ont été rendues sur les un peu plus de 1,3 millions de demandes formulées, ainsi seules 45% des demandes ont obtenus une décision en première instance. Sur le nombre de décisions rendues, 52% des demandes d'asile formulées par des migrants ont obtenu une réponse leur permettant de rester dans l'UE<sup>1070</sup>, ce qui signifie que 286 000 demandes de protection internationale ont été rejetées en première instance. Le statut de ces personnes autorisées à rester dans l'UE peut différer puisque sur ces 52%, 75%

---

<sup>1068</sup> Chiffre d'Eurostat pour l'année 2015. Ce chiffre se détaille entre les enfants de plus de 14 ans qui représentent 128 155 demandes et ceux de moins de 14 ans qui représentent 256 780 demandes, *op. cit.*

<sup>1069</sup> Rappelons à cet égard qu'Eurostat est l'une des Directions générales de la Commission européenne. Pour en savoir plus sur la construction et la mission de cette DG : <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview> - consulté le 28 mars 2017.

<sup>1070</sup> Contre 46% en 2014 : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/fr#Sources\\_et\\_disponibilit.C3.A9\\_des\\_donn.C3.A9es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr#Sources_et_disponibilit.C3.A9_des_donn.C3.A9es) - consulté le 28 mars 2017.

des personnes obtenaient le statut de réfugié soit 229 000 personnes, les 25% restant se partageaient entre le régime de protection subsidiaire et l'autorisation de rester pour des raisons humanitaires. En effet, 18% des demandeurs ont obtenu une protection subsidiaire soit 56 000 personnes et 7% ont obtenu l'autorisation de rester pour raisons humanitaires soit 22 000 personnes.

**691.** Il faut remarquer qu'Eurostat ne distingue pas *a priori* entre les décisions relatives aux enfants et celles relatives aux adultes, alors même qu'il fait la distinction lorsqu'il évoque le nombre de demandes formulées. Ainsi, concernant les décisions relatives aux enfants et concernant le nombre d'enfants ayant obtenu une protection internationale, *a priori* nous serions tentés de procéder par analogie par rapport aux pourcentages établis pour les demandes d'asile en général. Ainsi, nous reprenons notre proportion d'enfants demandeurs d'asile appliquée à ces pourcentages, nous pouvons estimer que 196 040 enfants auraient obtenu une réponse favorable à leur demande de protection internationale (soit 52% des demandes totales formulées par des enfants). Sur ce chiffre 75% soit 147 030 enfants auraient obtenu le statut de réfugié, 18% soit 35 287 auraient obtenu une protection internationale subsidiaire et 7% soit 13 722 auraient été autorisés à rester dans l'UE pour raisons humanitaires.

**692.** Toutefois, cette application des statistiques générales ne fournit aucune certitude quant au nombre réel d'enfants réfugiés ou bénéficiaires d'un régime de protection internationale dans les États membres de l'UE. Après un certain temps de recherche, il a été possible de trouver les chiffres réels d'attribution d'une protection internationale aux enfants demandeurs dans un État membre de l'UE. Toutefois et avant de les confronter à notre extrapolation précédente, il faut ici critiquer le fait qu'aucun des rapports pertinents<sup>1071</sup> ne mentionne le nombre réel d'enfants bénéficiaires d'une protection internationale dans l'UE. Les chiffres les plus accessibles les concernant ne sont que des statistiques, or, sans connaissance des chiffres absolus, il est impossible de donner un sens à ces données ou d'en apprécier la réelle portée. En outre, il faut regretter qu'Eurostat ne permette pas un accès plus simple à ces données pour lesquelles des recherches plus approfondies ont été nécessaires alors même que cet organisme présente différents tableaux relatifs à l'asile accordé par les États membres selon une répartition statistique entre les enfants accompagnés et les enfants non accompagnés ou encore d'autres établissant le pourcentage que représente les enfants dans les décisions de première instance.

---

<sup>1071</sup> Par exemple, l'UNICEF qui émet beaucoup de rapport dont l'un des plus récents sur la situation des enfants demandeurs d'asile dans l'UE est paru il y a peu, même elle ne donne aucune indication quant au nombre d'enfant réfugiés dans l'UE (voir : UNICEF, *Refugee and Migrant Crisis in Europe, Humanitarian situation*, Rapport n°16, 10 octobre 2016, 8 p.) ; Europol, *Migrants Smuggling, op. cit.*

Or, comme cela a été dit, des pourcentages sans chiffres absolus ne peuvent se prétendre que partiellement et imparfaitement informatifs.

**693.** S'agissant de la confrontation des réelles données à nos hypothèses chiffrées tirées des statistiques générales relatives aux demandes d'asile en 2015 : il apparait clairement que nos estimations étaient optimistes puisque d'après les chiffres absolus établis par Eurostat, en 2015, les décisions autorisant les enfants demandeurs à rester dans l'UE s'élevaient à 79 805<sup>1072</sup> soit 21% seulement de réponse positive pour les demandes d'asile formulées par des enfants. Nous constatons donc à ce stade que la moyenne des réponses positives pour les demandes faites par des enfants est largement en deçà de celle des adultes.

Concernant le nombre d'enfants ayant effectivement obtenu le statut de réfugié en 2015, il s'élève à 58 210<sup>1073</sup> soit 15% des demandes formulées par des enfants. Les enfants autorisés à rester dans l'UE pour raisons humanitaires sont au nombre de 7 665<sup>1074</sup> soit 2%. Et enfin, notons qu'il n'y a pas de rubrique consacrée aux enfants bénéficiaires d'un régime de protection subsidiaire, toutefois, au regard des données relatives à la différence entre le nombre total de décisions positives et les nombres portant sur les deux catégories précitées (réfugiés et personnes autorisées à rester pour raison humanitaire), il n'est pas difficile de conclure que le nombre de ces enfants s'élèvent à 13 930<sup>1075</sup> soit près de 4% des demandes de protection internationale. Enfin le nombre total de demandes d'enfant rejetées est de 68 320<sup>1076</sup> soit 18%.

**694.** Ainsi, il est clair que les enfants obtiennent beaucoup plus difficilement une protection internationale que les adultes alors même qu'ils sont plus vulnérables que ces derniers et qu'à ce titre ils mériteraient un régime plus favorable tel que prévu par le RAEC. Toutefois, les États sont relativement libres dans l'attribution du statut de réfugié et assimilé puisqu'il leur revient d'apprécier l'existence des critères prévus par le RAEC. Mais face à ce fossé qui existe entre les demandes relatives aux adultes et celles relatives aux enfants, l'aspect qu'il importe de

---

<sup>1072</sup> Ce chiffre de 79 805 s'obtient en additionnant le nombre de décision positive pour les enfants demandeurs de moins de 14 ans qui est de 57 230 et celui des décisions positives pour les enfants demandeurs dont l'âge est compris entre 14 et 17 ans qui est de 22 575.

<sup>1073</sup> Ce chiffre se divise entre les enfants de moins de 14 ans dont le nombre s'élève à 45 525 et ceux dont l'âge est compris entre 14 et 17 ans dont le nombre s'élève à 12 685.

<sup>1074</sup> Ce chiffre se compose des enfants de moins de 14 ans dont le nombre s'élève à 2 675 et de ceux dont l'âge est compris entre 14 et 17 ans dont le nombre s'élève à 4 990.

<sup>1075</sup> Eu égard au fait que ce chiffre a été déterminé suite à notre propre calcul, il est impossible de déterminer la proportion d'enfant de moins de 14 ans et de ceux de plus de 14 ans.

<sup>1076</sup> Le nombre d'enfants de moins de 14 ans dont la demande a été rejetée est de 56 260 et celui des plus de 14 ans est de 12 060.

traiter est celui du contrôle des décisions étatiques relatives à la non reconnaissance du statut de réfugié ou assimilé à un enfant.

## ***2) La question du contrôle des décisions étatiques de refus d'attribution du statut de réfugié***

**695.** La Politique d'asile touche véritablement à un domaine intrinsèquement lié à la souveraineté des États<sup>1077</sup>, toutefois l'UE en s'emparant de l'établissement des règles minimales applicables n'a laissé aux États que la mise en œuvre de cette politique. Cependant, il est clair que dans la mise en œuvre d'une même politique et dans l'appréciation de critères uniformisés des différences peuvent apparaître en raison précisément de ces divergences dans la mise en œuvre de ces règles et du fait que cette politique relève d'un domaine par nature régalien. Concernant les divergences dans la mise en œuvre du RAEC, il faut noter que certains États battent des records, par exemple l'Italie a répondu favorablement à 82% des demandes d'asile formulées en dernier ressort, la Finlande a fait de même à 67%. A l'inverse, le Portugal ou l'Estonie ont répondu négativement à l'ensemble des demandes d'asile formulées en dernier ressort<sup>1078</sup>. Face à ces grandes fluctuations qui tendent à refléter une certaine différence dans l'appréciation des critères permettant la qualification de réfugiés ou assimilés, le rôle des voies de recours est crucial.

**696.** Un recours contre une décision étatique de refus de protection internationale est du ressort des juridictions nationales comme le prévoit la directive « Procédure » à son article 46. Les États « font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif (...) » pour contester les actes les déboutant de leur demande de protection internationale ou encore les actes leur accordant une protection subsidiaire et non pas le statut de réfugié<sup>1079</sup>. La directive place l'ensemble de la procédure de contrôle des décisions relatives aux demandes d'asile dans

---

<sup>1077</sup> François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, *op. cit.*

<sup>1078</sup> « *High shares of positive final asylum decisions in 2015 were recorded in Italy (82 %) and Finland (67 %); Bulgaria, the Netherlands and Austria were the only other EU Member States where the share passed 50 %. The highest shares of final rejections were recorded in Estonia, Lithuania and Portugal where all final decisions were negative* », Eurostat, *op. cit.*

<sup>1079</sup> Il faut relever que sur ce dernier point, l'article 46 §2 al. 2 de la directive « Procédure » prévoit expressément qu'un recours d'une personne bénéficiant d'une protection subsidiaire contre une décision de refus d'accorder le statut de réfugié peut être déclaré comme irrecevable « en raison de l'intérêt insuffisant du demandeur à ce que la procédure soit poursuivie » lorsque la protection dont il bénéficie « offre les mêmes droits et avantages que ceux offerts par le statut de réfugié ». Cet article anticipe donc sur les motivations des juges nationaux dans leur décision de refus en indiquant que le défaut d'intérêt à agir existe dans ce cas. Il est possible de s'interroger sur l'opportunité d'une telle précision puisque les juges nationaux sont les juges de droits communs du droit européen et que leurs décisions sont indépendantes (tant qu'aucune question préjudicielle n'est posée à la CJUE).

le giron des États. Cette manière de procéder est totalement conforme aux principes régissant les relations entre les États membres et l'UE puisque ce sont bien les juridictions nationales qui sont compétentes pour connaître des recours dirigés contre les actes internes de mise en œuvre du droit dérivé. Rappelons que le RAEC est majoritairement composé de directives, or il n'est pas nécessaire de revenir sur l'essence même de cet acte qui laisse les États libres dans la mise en œuvre de l'objectif fixé.

**697.** Chaque État est autonome dans la mise en œuvre des directives du RAEC et donc dans la gestion des voies de recours tant qu'elles respectent les dispositions de l'article 46 de la directive « Procédure ». Ainsi, une uniformisation des décisions relatives aux demandes d'asile paraît difficile vue la marge d'action des États, cette marge est certes encadrée et n'existe que dans le cadre du RAEC, mais elle existe tout de même. S'en explique les différences importantes concernant les décisions de dernier ressort rendues pour les demandes d'asile entre certains États comme l'Italie et Portugal par exemple<sup>1080</sup>. Ces différences résultent de la divergence dans l'interprétation et l'appréciation des critères d'attribution du statut de réfugié. Ces interprétations et appréciations divergentes aboutissent à des taux traduisant que certains États accordent avec plus de facilité que d'autres ce statut.

Le moyen le plus simple afin d'harmoniser les décisions juridictionnelles étatiques ou à tout le moins de diminuer ces disparités importantes dans les taux d'attribution du statut de réfugié se trouve dans les questions préjudicielles que les juridictions nationales peuvent poser à la CJUE aux termes de l'article 267 du TFUE. Toutefois, il faut noter que la saisine de la Cour pour une telle question n'est obligatoire pour les juges internes que si les décisions de ce dernier sont insusceptibles de recours. Avant, ce stade, les différentes juridictions internes qui auront à connaître de l'affaire ne seront pas tenues de poser une telle question<sup>1081</sup>. La CJUE a eu l'occasion de juger qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'interprétation des dispositions nationales mettant en œuvre l'article 46 de la directive<sup>1082</sup>. La CJUE n'a pas encore

---

<sup>1080</sup> Cf note de bas de page n°1067 : « *High shares of positive final asylum decisions in 2015 were recorded in Italy (82 %) and Finland (67 %); Bulgaria, the Netherlands and Austria were the only other EU Member States where the share passed 50 %. The highest shares of final rejections were recorded in Estonia, Lithuania and Portugal where all final decisions were negative* », Eurostat, *op. cit.*

<sup>1081</sup> Article 267 al. 2 et 3 TFUE : « [I]orsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour ».

<sup>1082</sup> CJUE, renvoi préjudiciel, 17 décembre 2015, *Abdoulaye Amadou Tall c/ Centre public d'action sociale de Huy*, C-239/14, para. 34 et suiv.

eu à connaître de législations internes contraires à l'article 46, elle n'a donc pas eu l'occasion de se prononcer de manière approfondie sur le contenu exact que devait comporter les législations internes. Comme les décisions préjudicielles de la Cour ont une portée générale, c'est-à-dire qu'elles s'imposent non seulement à l'État auteur de la question mais également à l'ensemble des juridictions nationales des États membres, une décision de la Cour relative à une telle question suffirait à harmoniser les décisions des juridictions étatiques. Ainsi, si les décisions de dernier ressort des États relatives aux demandes d'asile peuvent parfois exprimer une grande différence, cette différence s'explique davantage par une interprétation différente des juridictions quant aux législations nationales de transposition que par une application franchement différente des règles minimales issues du RAEC. Rappelons que cette matière touche à un domaine particulièrement sensible et souverain des États, donc les différents droits nationaux et surtout les interprétations qu'en font les juges internes trouvent leurs causes dans les politiques publiques internes au sens large qui promeuvent une interprétation plus ou moins restrictive des dispositions internes.

**698.** Eu égard à ces éléments, le faible taux du nombre d'enfants réfugiés peut s'expliquer par le fait qu'ils ont moins accès que les adultes aux voies de recours de fait. En effet, même si le RAEC impose aux États que le recours soit ouvert pour tous les demandeurs, il faut rappeler que les difficultés rencontrées par les enfants dès leur arrivée dans l'UE sont autrement plus compliquées à surmonter que celles rencontrées par les adultes. En effet, de par leur incapacité juridique, ils sont entièrement dépendants de leur représentant. Or, lorsque ces enfants sont non accompagnés<sup>1083</sup>, ce qui est le cas pour de nombreux enfants demandeurs d'asile dans l'UE, il faut encore qu'ils soient représentés dans leur recours contre la décision de rejet d'une protection internationale. Or, les représentants de ces enfants sont souvent débordés et dans l'incapacité d'assurer pour chaque enfant un suivi complet et suffisant à lui assurer l'obtention d'un régime de protection internationale. L'incapacité juridique des enfants et leur dépendance à l'égard des adultes pour chacune de leur démarche ou pour chacun des choix qui les concernent les rendent particulièrement sensibles et vulnérables lors de la procédure de demande d'asile et lors des rejets de ces demandes.

---

<sup>1083</sup> 25% des demandes d'asile d'enfants formulées en 2015 l'étaient par des enfants non accompagnés soit 96 465 demande (voir les chiffres d'Eurostat : [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyunaa&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyunaa&lang=en) – consulté le 27 mars 2017).

**699.** En réalité un grand nombre d'enfants<sup>1084</sup> se retrouve alors dans l'UE sans avoir obtenu le statut de réfugié ou assimilé : il y a alors ceux qui restent dans l'attente de la révision de la décision de refus et ceux qui ne formulent pas de recours et restent dans l'UE de manière illégale.

## **B- Le statut indéterminé des enfants non réfugiés présents dans l'Union européenne**

**700.** Au regard du nombre d'enfants qui n'obtient pas de protection internationale chaque année, il faut conclure que la majorité d'entre eux se retrouvent privée du régime favorable que représente celui attaché au statut de réfugié. Cependant, ils ne se retrouvent pas totalement dénués de protection dans l'UE puisqu'ils sont protégés en raison de leur qualité d'enfant comme le prévoit l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux mais aussi l'article 3 du TUE (1). Il faut malgré tout noter que cette obligation de protéger les enfants issue du droit constitutionnel de l'Union entraîne de fait un glissement de cette protection puisque ce ne sont plus tous les enfants qui se voient concernés par cette obligation mais seulement les enfants isolés (2). Ces derniers concentrent alors toute l'attention de l'UE et des organisations associatives.

### ***1) L'obligation de protection des enfants « réfugiés<sup>1085</sup> » dans l'Union européenne***

**701.** L'Union n'a de cesse de rappeler les impressionnants chiffres relatifs aux enfants migrants demandeurs d'asile dans l'UE. Nous avons eu l'occasion d'établir qu'elles étaient les règles fixées dans le cadre du RAEC relatives au traitement des enfants durant l'examen de telles demandes. Toutefois, d'une part, tous les enfants ne suivent pas ce cursus normal durant la procédure<sup>1086</sup> soit en raison d'erreurs des administrations étatiques soit car les enfants eux-mêmes lorsqu'ils sont plus âgés s'excluent volontairement de la voie traditionnelle. D'autre part, pour les enfants qui se sont vus refuser le statut de réfugié et assimilé, ce qui est le cas pour un

---

<sup>1084</sup> En 2015, il y a eu 68 320 demandes d'enfant rejetées sur 148 125 demandes examinées soit 46% des demandes d'enfants examinées.

<sup>1085</sup> Le terme « réfugié » ne renvoie pas ici au régime juridique de réfugié mais au terme dans son sens courant.

<sup>1086</sup> Nous avons eu l'occasion de donner certains exemples illustrant les graves problèmes auxquels les enfants même accompagnés sont confrontés à leur arrivée, comme le cas de cette enfant qui alors qu'elle était accompagnée de sa cousine adulte a été placée dans une famille d'accueil et que cette dernière aurait adopté sans l'intervention *in extremis* d'une institution étatique pour les réfugiés (Kate Halvorsen, « Enfants isolés demandeurs d'asile : un groupe vulnérable », *Journal du droit des jeunes* 2003/1 (N°221), p. 14-17, spé. p. 15). Cf. para. 664 de la présente thèse.



grand nombre d'enfants dont la demande a été examinée en 2015<sup>1087</sup>, ils se retrouvent alors dans une situation qui ne relève plus du droit des réfugiés.

**702.** Tous ces enfants, même sortis de la voie officielle tracée par la Politique d'asile sont tout de même protégés par le droit de l'UE du simple fait qu'ils sont des enfants. Néanmoins, il faut noter un changement dans l'un des fondements juridiques de leur protection par l'UE. L'article 24 de la Charte des droits fondamentaux a un rôle important puisqu'il consacre les droits que l'Union entend reconnaître à tout enfant. Il n'est pas la seule disposition fondant l'action européenne, puisque l'article 3 du TUE est fondamental. Il faut toutefois noter que ce n'est pas son cinquième paragraphe relatif aux relations extérieures de l'Union qui a vocation à s'appliquer mais le troisième paragraphe qui lui fixe des objectifs à atteindre à l'intérieur du territoire de l'Union puisque ces enfants se trouvent sur le territoire des États membres. Ce paragraphe est à relier au deuxième en ce qu'ils disposent que :

« L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ».

**703.** Dès qu'ils se retrouvent sur le territoire de l'Union, ces enfants bénéficient également du droit dérivé de l'UE applicable aux enfants<sup>1088</sup>. Toutefois, un problème se rencontre non pas au niveau normatif mais au niveau de l'application. La mise en œuvre des normes de protection des droits de l'enfant au niveau des États est rendue particulièrement difficile par les mouvements des enfants entre les différents États membres. En effet, il y a beaucoup de mouvement intra-UE de ces enfants qui cherchent souvent à rejoindre un membre de leur famille installé dans un État membre<sup>1089</sup>. Ces déplacements ont deux conséquences : d'une part,

---

<sup>1087</sup> Sur 148 125 demandes d'asile d'enfant examinées en 2015, 68 320 ont été rejetées soit 46% des demandes d'enfants examinées.

<sup>1088</sup> Pour une synthèse exhaustive de la législation européenne relative aux droits de l'enfant applicable aux enfants présents sur le territoire d'un État membre, voir : Commission européenne (DG Justice), *EU acquis and policy documents on the rights of the child*, JUST.C1/MT-MTF, Bruxelles, décembre 2015. Consultable sur le site de la Commission : [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/rights-child/index_en.htm) - consulté le 28 mars 2017.

<sup>1089</sup> UNICEF, *The growing crisis for refugee and migrant children*, 2016, p. 89 et suiv.

les mesures de protection prises par les États sont moins efficaces puisque les enfants n'en profitent que momentanément et d'autre part, cela rend les enfants encore plus vulnérables aux différentes formes d'abus. Sur ce dernier point, notons que les enfants isolés sont les plus exposés aux dangers de la solitude et l'UE dans laquelle ils sont venus chercher « refuge » devient alors le théâtre de multiples violations de leurs droits. De ce fait, ils se retrouvent au cœur de la Politique d'asile européenne puisque nous observons un certain glissement : la Politique d'asile relative aux enfants tend à se concentrer exclusivement sur les enfants non accompagnés laissant de côté les enfants accompagnés qui eux par présomption bénéficient d'une protection offerte par leur(s) accompagnant(s)<sup>1090</sup>.

## ***2) Le glissement de l'obligation de protection de tous les enfants vers les seuls enfants isolés***

**704.** Lorsqu'on étudie la protection des droits des enfants demandeurs d'asile dans l'UE ou plus largement des enfants migrants, la majorité des informations disponibles se concentrent exclusivement sur les enfants non accompagnés. A titre d'exemple si nous effectuons une recherche internet avec les mots « enfants demandeurs d'asile dans l'Union européenne », la première page de recherche ne porte que sur les « mineurs isolés<sup>1091</sup> », sur « enfants séparés<sup>1092</sup> », les « mineurs non accompagnés<sup>1093</sup> », les « enfants non accompagnés et

---

<sup>1090</sup> Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur ce glissement qui existe mais de noter que cette présomption selon laquelle les enfants accompagnés bénéficient d'une protection offerte par leur accompagnant est une présomption simple puisqu'elle connaît des limites. Ces limites peuvent être de plusieurs sortes, elles peuvent consister en une faille administrative, il convient ici de rappeler le cas de cet enfant arrivé en Italie qui a été placé en famille d'accueil, dont cette dernière a entamé une procédure d'adoption alors que ses parents étaient dans l'UE et avait demandé à récupérer leur enfant.

<sup>1091</sup> Qui renvoie au site *Espoir d'Asile* consultable sur : [http://www.espoirdasile.org/artc/Le\\_droit\\_d\\_asile\\_des\\_mineurs\\_isoles\\_dans\\_l\\_Union\\_europeenne/148/fr/article/](http://www.espoirdasile.org/artc/Le_droit_d_asile_des_mineurs_isoles_dans_l_Union_europeenne/148/fr/article/) (consulte le 28 mars 2017).

<sup>1092</sup> Qui renvoie au site d'Europa présentant le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE intitulé *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne* paru en 2011, op. cit.

<sup>1093</sup> Qui renvoie au site de Forum réfugié consultable sur : <http://www.forumrefugies.org/s-informer/actualites/mineurs-non-accompagnes-des-demandeurs-d-asile-vulnerables-de-plus-en-plus-nombreux-en-europe> (consulte le 28 mars 2017).

séparés<sup>1094</sup> », « le droit d’asile des mineurs isolés étrangers<sup>1095</sup> », « une protection européenne pour les mineurs isolés<sup>1096</sup> », etc<sup>1097</sup>.

**705.** Ce glissement et la concentration de l’attention sur les enfants non accompagnés est inévitable en raison de leur plus grande vulnérabilité. Si ce problème pouvait passer inaperçu durant les décennies précédentes, le nombre considérable d’enfants isolés dans l’UE est aujourd’hui tel qu’il est impossible de ne plus leur consacrer une attention particulière. Rappelons qu’en 2015, ce sont plus de 87 000 demandes d’asile qui ont été déposées par les enfants non accompagnés contre 10 610 en 2010<sup>1098</sup>. Un *Plan d’action pour les mineurs non accompagnés pour la période 2010-2014* a été adopté par la Commission et le Conseil<sup>1099</sup> en 2010 afin d’adopter une approche commune pour faire face à cette situation qui paraissait d’ores et déjà préoccupante pour l’Union en 2010 alors même que le nombre de ces enfants demandeurs d’asile était presque neuf fois moins important qu’aujourd’hui. Dans ce Plan d’action, la Commission établissait qu’il existait de multiples raisons à l’augmentation de la présence de ces enfants dans l’UE : « des guerres, des conflits, la pauvreté ou des catastrophes naturelles, des discriminations ou des persécutions<sup>1100</sup> ». Toutefois, elle distinguait entre les enfants non accompagnés présents dans l’UE en tant que demandeurs d’asile ou réfugié (et assimilés) et ceux qui sont présents dans l’UE en dehors de ce cadre faisant apparaître le manque de données disponibles pour ces derniers. En effet, le Règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale<sup>1101</sup> adopté en 2007 contraint les

---

<sup>1094</sup> Qui renvoie à l’article publié sur la Revue des migrations forcées éditée par l’Université d’Oxford : Rebecca O’Donnell et Jyothi Kanics, *Enfants non accompagnés et séparés dans l’Union européenne*, Revue des migrations forcées n°51, janvier 2016, consultable sur : <http://www.fmreview.org/fr/destination-europe/odonnell-kanics.html> (consulté le 28 mars 2017)

<sup>1095</sup> Qui renvoie à l’étude coordonnée par France Terre d’asile relative à l’étude comparative dans les 27 pays de l’UE sur le droit d’asile des mineurs isolés étrangers : France Terre d’asile (dir.), *Le droit d’asile des mineurs isolés étrangers dans l’Union européenne-étude comparative des 27 pays de l’Union européenne*, Les Cahiers du social n°33, Paris, 2012, 57 p. Consultable sur : <http://www.infomie.net/IMG/pdf/mi-fr-consolide-web.pdf> (consulté le 28 mars 2017).

<sup>1096</sup> Qui renvoie à un document de l’UNICEF appelant à une protection européenne pour les mineurs isolés étrangers, consultable sur : <https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/AppelleuropeenFTDA.pdf> (consulté le 28 mars 2017).

<sup>1097</sup> Le résultat est sensiblement le même si l’on fait une recherche internet avec les termes « enfants migrants dans l’Union européenne ».

<sup>1098</sup> Voir les données d’Eurostat, *op. cit.*

<sup>1099</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Plan d’action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)*, COM(2010) 213 final, Bruxelles, 6 mai 2010.

<sup>1100</sup> Communication de la Commission, *Plan d’action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)*, *op. cit.*

<sup>1101</sup> Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l’établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers (JO L 199 du 31.7.2007, p. 23-29).

États membres à transmettre à Eurostat uniquement les données relatives aux enfants demandeurs d'une protection internationale. Ainsi, les informations relatives aux autres enfants isolés restent extrêmement lacunaires. Ces enfants isolés qui échappent au regard de l'UE sont des enfants dont la demande d'asile a été rejetée et qui restent dans l'UE de manière illégale ou se sont des enfants qui sont totalement étrangers à la Politique d'asile et qui soit sont entrés illégalement dans l'UE soit sont entrés légalement mais dont le titre de séjour a expiré. Pour ces raisons, il est difficile de quantifier le nombre exact ou même approximatif d'enfants non accompagnés présents dans l'Union. Il est seulement possible d'établir un nombre minimal annuel basé sur le nombre de demande d'asile déposée par des enfants non accompagnés. Les seuls chiffres certains les concernant sont ceux portant sur les enfants non accompagnés entrant dans le cadre de la Politique d'asile. Ce sont précisément ces derniers qui entrent dans le champ de notre étude et qui sont au cœur de nombreux problèmes liés directement à leur protection. En effet, Europol avait annoncé en janvier 2016 que « plus de 10 000 enfants réfugiés et migrants non accompagnés auraient disparus en Europe<sup>1102</sup> ». Il convient de relever l'indistinction faite entre la proportion d'enfants réfugiés et la proportion d'enfants simplement migrants. Tous les enfants réfugiés sont migrants mais tous les enfants migrants ne sont pas réfugiés, ils peuvent être demandeurs d'asile ou bien avoir été déboutés de leur demande ou ne pas en avoir fait, comme cela a déjà été dit. Mais il semble que la qualité d'enfant étranger non accompagné prenne le pas sur les différents régimes juridiques qui leur sont applicables. Dès lors, les enfants migrants isolés présents dans l'UE ont un statut indéterminé en ce sens que leur statut est indifférent pour l'Union qui les considère avant tout en tant qu'enfant non accompagné sans prendre en considération le régime juridique qui leur est applicable aux termes des politiques européennes.

**706.** Ces éléments démontrent encore une fois le glissement qui s'opère puisque ce n'est plus véritablement le caractère d'enfant demandeur d'asile ou réfugié qui semble compter mais bien celui d'enfant migrant isolé. L'on devrait *a priori* considérer que ce glissement-ci est en dehors de notre champ d'étude, toutefois, il faut nuancer ce propos. En effet, étant donné que l'UE ne fait pas de distinction s'agissant des enfants migrants isolés, il semble qu'une grande part de ces enfants entre effectivement dans notre sujet puisqu'une part indéterminée d'entre eux est demandeur d'asile ou réfugié (et assimilé). De plus, et outre ce qui vient d'être dit, ce glissement

---

<sup>1102</sup> Actualité du Parlement européen, « 10 000 enfants réfugiés et migrants non accompagnés portés disparus en Europe », 20 avril 2016, consultable sur : <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160419STO23927/10-000-enfants-r%C3%A9fugi%C3%A9s-et-migrants-non-accompagn%C3%A9s-port%C3%A9s-disparus-en-europe> (consulté le 28 mars 2017).

nous permet de confirmer la tendance selon laquelle dans le cadre exclusif de la Politique d'asile, un glissement se réalise dans l'attention portée aux enfants qui part des enfants demandeurs d'asile et réfugiés (et assimilés) en général vers les enfants demandeurs d'asile et réfugiés (et assimilés) non accompagnés.

**707.** Ces enfants qui sont au cœur de la Politique d'asile mais également de celle de l'immigration sont les premières victimes des lacunes de l'UE dans la protection de leur droit sur le propre sol de ses États membres. Si les enfants étrangers viennent se réfugier dans l'UE afin de voir cesser les violations de leurs droits, les atteintes graves et/ou les actes de persécution, il faut néanmoins soulever un problème grave s'agissant de l'efficacité de la Politique d'asile comme moyen de protection des droits de l'enfant puisque la protection de ces enfants dans l'UE apparaît comme très insuffisante.

## **Paragraphe 2 - Les lacunes de la protection des droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés dans l'Union européenne**

**708.** Nous allons, et une fois n'est pas coutume, traiter de la protection des droits des enfants dans l'UE de manière générale. Cette brève étude de la situation des enfants dans l'UE nous permettra ensuite de mieux apprécier et surtout de mieux comprendre la très claire insuffisance de la protection des enfants qui entrent dans le cadre de la Politique d'asile. En effet, il faut voir que même si l'UE est bien loin d'être une région qui connaît le plus de violations des droits de l'enfant, ses États membres ne sont pas exempts de tout comportement fautif (A). Une fois que nous aurons mis en évidence les insuffisances de l'UE à l'égard de ses propres citoyens enfants, nous verrons qu'il apparaît une certaine redondance dans les comportements étatiques fautifs et que cette redondance facilitera la compréhension des violations des droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés et assimilés existantes (B). Il convient d'insister ici sur le fait que l'UE est l'une des régions du monde où les droits de l'enfant sont les plus respectés. Notre premier développement servira seulement à mettre l'accent sur ses failles sans qu'il s'agisse pour autant de nier l'état relativement positif du respect des droits des citoyens enfants de l'Union.

## A- Panorama général du respect des droits de l'enfant dans l'Union européenne

**709.** Afin d'avoir une vue globale de l'état général du respect des droits de l'enfant dans l'UE, nous avons choisi d'exclure une approche comparative c'est-à-dire d'étudier la situation dans les 28 États membres. Nous préférons établir ce panorama général en nous intéressant aux différents arrêts rendus au niveau du Conseil de l'Europe par la CEDH (1) ainsi qu'aux décisions et documents émis par les institutions de l'UE (2). Nous avons choisi d'exclure les rapports périodiques que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies établi sur chaque État partie à la CIDE parmi lesquels figurent les 28 États membres de l'Union pour deux raisons : la première consiste en notre souhait de nous concentrer sur les organisations ayant rendu des décisions relatives à l'établissement de la responsabilité d'un État dans la violation des droits de l'enfant. En effet, dès lors que les rapports émis par une organisation peuvent être éclairés de la jurisprudence de sa Cour, cela donne un autre regard à cette organisation qui doit dans ces rapports prendre en considération les décisions de la juridiction et de ce fait, faire preuve de plus d'objectivité. Or, même si le troisième protocole facultatif à la CIDE est en vigueur, il ne l'est pas à l'égard de tous les États membres de l'Union<sup>1103</sup>. La seconde raison consiste en le fait que les rapports sur les comportements étatiques que le Comité publie sont établis suite aux informations fournies par les États eux-mêmes, ce qui pose un problème quant à la crédibilité de ces dernières ainsi qu'à leur complétude. En raison de la non ratification du troisième protocole par tous les États membres de l'UE, les potentielles décisions du Comité sont insusceptibles de concerner tous les États. Ainsi donc, les rapports du Comité ne peuvent donc pas être éclairés par des décisions qu'il rendrait à l'occasion d'une saisine pour violation des droits de l'enfant.

---

<sup>1103</sup> Consulter la liste des États parties à ce troisième protocole sur le site des Nations Unies : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-d&chapter=4&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=_fr) – consulté le 28 mars 2017.

Nous n'invoquerons pas ici le fait que ce troisième protocole ne transforme pas au sens strict le Comité en juridiction en raison du fait que certains organes des traités des Nations Unies ont les mêmes prérogatives que le Comité et qu'ils sont considérés comme émetteur de jurisprudence. Même si leurs décisions ne sont pas contraignantes aux termes des protocoles les instituant, la pratique à démontrer que les États s'y soumettaient. Voir : Emmanuel Decaux et Olivier De Frouville (dir.), *La dynamique du système des traités de l'ONU en matière de droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2015, 210 p. et spécialement les communications relatives à « La portée des obligations issues des traités universels des droits de l'homme ».

## *1) L'état du respect des droits de l'enfant dans l'Union européenne à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

**710.** Le Conseil de l'Europe souvent appelé l'antichambre<sup>1104</sup> de l'UE joue un rôle important dans la protection des droits de l'enfant puisqu'il a adopté plusieurs conventions qui leur sont expressément consacrées comme nous avons eu l'occasion de le dire dans la première partie de cette thèse.

La CEDH a développé une vaste jurisprudence relative aux droits de l'enfant dont la majorité a été rendue contre un État membre de l'UE. Sans entrer dans une liste interminable de décisions rendues concernant des atteintes aux droits de l'enfant portées par les États membres de l'UE et dont a eu à connaître la CEDH, il convient d'en citer quelques-unes illustrant ainsi le large domaine concerné par ces décisions. Les différents exemples que nous avons choisis de donner ont pour but d'informer sur le fait que les violations des droits de l'enfant commis par les États concernent divers droits d'une part, et qu'elles sont constantes dans le temps d'autre part, ce qui informe quant au fait que le respect des droits de l'enfant par ces États n'est toujours pas total à l'heure actuelle.

**711.** Ainsi, en 1998, le Royaume-Uni a été reconnu responsable de la violation de l'article 3 de la CESDH relatif aux peines et traitement inhumains et dégradants<sup>1105</sup> en raison d'un châtement corporel consistant en des « coups de bâtons donnés avec beaucoup de force et à plusieurs reprises » à un enfant de 9 ans par son beau-père<sup>1106</sup>. L'enfant a lui-même saisi la juridiction à son adolescence car les juges nationaux avaient déclaré son beau-père innocent en raison selon eux du caractère « raisonnable du châtement », qui était prévu par le droit national. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 « au motif que la loi anglaise n'assurait pas une protection suffisante aux enfants ».

---

<sup>1104</sup> Brite Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, ed. du Conseil de l'Europe, 2013, 258 p. ; Conseil de l'Europe, *Gestion des itinéraires culturels : de la théorie à la pratique*, Strasbourg, ed. du Conseil de l'Europe, 2015, 220 p.

<sup>1105</sup> CEDH, 23 septembre 1998, *aff. A. c/ Royaume-Uni*, n°25599/94, spé. para. 10.

<sup>1106</sup> Les coups infligés à l'enfant et pour lesquels leur auteur a été déclaré innocent par les juges nationaux consistaient entre autre en : « 1) une meurtrissure rouge et linéaire, d'origine récente, sur la partie postérieure de la cuisse droite, marque qui pouvait avoir été occasionnée par un coup asséné avec une canne et dans les vingt-quatre heures précédentes ; 2) une double ecchymose linéaire sur la partie postérieure du mollet gauche, résultant probablement de deux coups séparés portés quelque temps avant la première blessure ; 3) deux traits sur l'arrière de la cuisse gauche, sans doute causés par deux coups et datant d'un jour ou deux ; 4) trois ecchymoses linéaires sur la fesse droite, provenant probablement de trois coups, peut-être assénés à des moments différents et remontant jusqu'à une semaine ; 5) une contusion linéaire déjà estompée, remontant probablement à plusieurs jours ».

**712.** Toujours concernant des faits de maltraitance, cette fois de nature sexuelle, en 2012 la Pologne a été reconnu responsable<sup>1107</sup> de la violation de l'article 8 de la CESDH relatif au respect de la vie privée et familiale ainsi que de l'article 3 en raison du fait qu'une adolescente victime d'un viol s'était vue empêcher d'avorter (alors que l'avortement suite à un viol était légal) et que son histoire avait été volontairement diffusée dans les médias afin d'exercer sur elle une pression destinée à l'empêcher d'avorter. De même, cette adolescente avait été retirée à la garde de sa mère qui la soutenait dans ses démarches et placée en foyer afin de l'empêcher de se rendre dans un autre hôpital. Finalement, le ministère de la santé informa la mère de l'adolescente que cette dernière pourrait avorter dans un hôpital à 500 km de leur domicile. Toutes deux ont saisi la CEDH qui a reconnu la violation de l'article 8 du fait de la divulgation volontaire d'informations personnelles. Par ailleurs, la Cour fait valoir qu'alors que l'adolescente avait subi des violences physiques et morales considérables du fait de son agression, elle a au surplus subi des actes de harcèlements et que face à ces derniers, les forces de police « au lieu de la protéger » l'ont éloignée de sa mère. De plus, la Cour a été « particulièrement frappée par le fait que les autorités ont engagé des poursuites pénales pour rapports sexuels illicites contre l'adolescente, qui, eu égard au certificat du procureur et aux constatations médicolégales, aurait dû être considérée comme une victime d'abus sexuels<sup>1108</sup> »<sup>1109</sup>.

Concernant une autre affaire à caractère sexuel mais qui cette fois portait sur le droit à l'image, nous pouvons citer une affaire de 2013 à l'occasion de laquelle la Suède a été reconnu responsable de la violation de l'article 8 de la CESDH<sup>1110</sup>. En effet, dans cette affaire un beau-père avait tenté de filmer secrètement sa belle-fille de 14 ans nue. Or, aucune législation nationale n'interdisait de filmer un individu sans son consentement. L'adolescente se retrouvait donc sans aucune protection juridique contre ces tentatives. Il n'a pas été difficile pour la Cour de constater la violation de la Convention en notant une circonstance aggravante du fait qu'il s'agissait en l'espèce d'un enfant et que l'auteur des actes était une personne disposant d'une autorité sur lui et en qui il pouvait avoir confiance.

---

<sup>1107</sup> CEDH, 30 octobre 2012, *aff. P. et S. c/ Pologne*, n°57375/08.

<sup>1108</sup> Communiqué de presse du Greffier de la Cour, CEDH 398 (2012), 30 octobre 2012.

<sup>1109</sup> Sur les cas de maltraitements sexuelles, voir aussi : D.P. et J.C. c/ Royaume-Uni, 10 octobre 2002, n°38719/97; E. et autres c/ Royaume-Uni, 26 novembre 2002, n°33218/96; M.C. c/ Bulgarie, 4 décembre 2003, n° 39272/98; P.M. c/ Bulgarie, 24 janvier 2012, n° 49669/07; O'Keefe c/ Irlande, 28 janvier 2014, n°35810/09; Manuello et Nevi c/ Italie, 20 janvier 2015, n°107/10.

<sup>1110</sup> CEDH, 12 novembre 2013, *aff. Söderman c/ Suède*, n°5786/08.



**713.** La Finlande fut également reconnue responsable d'une violation de l'article 8 de la Convention car sa législation relative à la divulgation de données relatives à l'identité de personne détenues par les fournisseurs d'accès internet ne prenait pas en considération la vulnérabilité particulière des enfants<sup>1111</sup>. En l'espèce, une personne se faisant passer pour un enfant de 12 ans dont il avait usurpé l'identité sur internet, avait déposé une annonce destinée à des jeunes hommes les appelant à avoir des relations intimes avec lui. Un homme a répondu à la proposition et a donc contacté l'enfant via les coordonnées que l'usurpateur d'identité avait mis en ligne. Ainsi, la Cour a conclu que la publication de l'annonce faisait du « mineur une cible pour les pédophiles » et que le législateur aurait dû prévoir un cadre qui permette de concilier la confidentialité des données avec la protection des droits individuels, particulièrement pour les personnes vulnérables.

**714.** La France n'est pas en reste, toutefois, les arrêts rendus à son encontre concernent souvent les droits des enfants étrangers. Ainsi, en 2012, la CEDH l'a reconnue responsable de la violation de l'article 4 de la Convention relatif à l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé<sup>1112</sup>. Il s'agissait du cas de deux sœurs burundaises de 16 et 10 ans qui se trouvaient dans un état de servitude et de travail forcé chez leurs oncle et tante. La Cour a conclu que la France n'avait pas mis en place le cadre normatif nécessaire à lutter contre ce type de pratique. Quelques années auparavant en 2005, l'arrêt *Siliadin*<sup>1113</sup> avait également été rendu contre la France à propos de la violation de l'article 4 à l'encontre d'une adolescente togolaise. Toujours s'agissant de la France, il faut noter que la Cour a rendu une série d'arrêts contre cette dernière en juillet 2016 concernant le placement d'enfants migrants en rétention administrative avec leur parent reconnaissant que cette pratique est une violation de l'article 3 de la Convention<sup>1114</sup>.

**715.** Ces quelques exemples de jurisprudence mettent en évidence le fait que la Cour sanctionne le manque de dispositions spéciales adaptées aux enfants dans les législations internes, il y a un manque de prise de compte de la spécificité des enfants. Ils constituent une catégorie de personnes vulnérables qui méritent une protection particulière selon la Cour. Or, c'est l'absence de cette protection particulière qui se trouve être souvent source de violation des droits des enfants tels qu'issus de la CESDH. Ces jurisprudences nous montrent que les États

---

<sup>1111</sup> CEDH, 2 décembre 2008, *aff. K.U. c/ Finlande*, n°2872/02.

<sup>1112</sup> CEDH, 11 octobre 2012, *aff. C.N. et V. c/ France*, n°67724/09.

<sup>1113</sup> CEDH, 25 juillet 2005, *aff. Siliadin c/ France*, n°73316/01.

<sup>1114</sup> CEDH, 12 juillet 2016, *aff. A.B. et autres c/ France*, n°11593/12 ; *aff. R.M. et M.M. c/ France*, n°33201/11 ; *aff. A.M. et autres c/ France*, n°24587/14 ; *aff. R.K. c/France*, n°68264/14 et *aff. R.C. c/France*, n°76491/14 : toutes ces affaires condamnent le placement systématique en rétention administrative des enfants avec leurs parents.

de l'UE ont des difficultés à considérer les enfants comme des personnes devant bénéficier d'une protection accrue même à l'égard de leurs propres nationaux. Même si nous n'avons évoqué que quelques arrêts de la CEDH, les décisions reconnaissant la responsabilité des États membre de l'UE dans la violation des droits des enfants nationaux de ces pays sont légions<sup>1115</sup>. D'ailleurs, eu égard à l'importance tant du nombre d'arrêts que de la catégorie de personne concernée, la CEDH publie régulièrement une liste à jour des arrêts les plus importants qu'elle rend concernant les enfants<sup>1116</sup>. Ainsi, il faut constater que les États membres de l'UE ne sont pas irréprochables à l'égard de leurs propres ressortissants puisque les décisions les concernant sont nombreuses.

**716.** Les institutions de l'UE, elles aussi, font état de violations des droits de l'enfant dans les États membres, toutefois, eu égard aux différences relatives aux modalités de saisine de la CJUE, la jurisprudence de cette dernière est beaucoup moins développée.

## ***2) L'état du respect des droits de l'enfant à l'aune de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne***

**717.** Concernant les contentieux dont l'objet principal porte sur les droits de l'enfant, la CJUE a principalement statué par le biais de questions préjudicielles excepté une fois où elle a eu à statuer sur un recours en annulation dirigé contre un article de la directive relative au droit au regroupement familial<sup>1117</sup> formulé par le Parlement européen<sup>1118</sup>. Il s'agissait de contester plusieurs éléments de la directive qui présentaient selon la demande l'existence d'une discrimination entre les enfants de moins de 12 ans et de plus de 12 ans<sup>1119</sup> puisque le regroupement familial était facilité pour les plus jeunes. De même, était alléguée l'existence d'une discrimination entre les enfants puisque seuls les moins de 15 ans pouvaient valablement introduire une demande de regroupement familial<sup>1120</sup>. Finalement, cette requête en annulation contre certaines dispositions de la directive relatives aux enfants a été rejetée par la Cour qui a conclu à l'absence de dispositions discriminatoires entre les enfants sujets du regroupement

---

<sup>1115</sup> Il convient de rappeler ici que l'ensemble des droits de l'enfant consacrés par le CEDH le sont dans l'UE également que cela soit dans sa Charte des droits fondamentaux, dans son droit dérivé et surtout dans ses PGD.

<sup>1116</sup> Voir : Cour européenne des droits de l'homme, Fiche thématique-Protection des mineurs, octobre 2016 et la Manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant, 2015, *op. cit.*

<sup>1117</sup> Directive 2003/89/CE, *op. cit.*

<sup>1118</sup> CJCE, grande chambre, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-540/03.

<sup>1119</sup> CJCE, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, para. 44.

<sup>1120</sup> *Ibidem.* para.77.

ainsi qu'au fait que si les États avaient quelques difficultés avec la mise en œuvre de ces dispositions, « il incombe à [leurs] juridictions de poser à la Cour une question préjudicielle (...) »<sup>1121</sup>.

**718.** Ce recours en annulation est le seul dont la Cour ait eu à connaître s'agissant du respect des droits de l'enfant. Les différentes questions préjudicielles auxquelles elle a eu l'occasion de répondre et dont la réponse s'impose à l'ensemble des États membres concernait divers domaines. Ainsi, concernant la politique de libre circulation et de citoyenneté de l'UE, la CJUE a eu l'occasion de décider que les enfants bénéficiaient de manière autonome des droits attachés à la citoyenneté de l'Union<sup>1122</sup>. Elle a également eu l'occasion de se prononcer s'agissant du droit pour un enfant d'être entendu dans le cadre de son enlèvement par sa mère vivant en Allemagne<sup>1123</sup>. Dans cette affaire la Cour porte son attention sur l'obligation d'entendre l'enfant dans les procédures de divorce, cela « conformément à l'article 24 de la charte des droits fondamentaux<sup>1124</sup> ». Entre autres exemples, citons la question de l'égalité et de la non-discrimination : la Cour est intervenue dans une affaire<sup>1125</sup> dans laquelle un travailleur avait un enfant atteint de handicap et qui avait un traitement différent et défavorable comparé à celui de ses collègues en raison du handicap de son enfant. Elle a reconnu que le traitement différencié de ce salarié en raison du handicap de son enfant était contraire au droit communautaire<sup>1126</sup> en cause.

**719.** Il est aussi possible de citer quelques rares autres arrêts de la Cour relatifs à l'enlèvement d'enfant<sup>1127</sup>, au droit de garde<sup>1128</sup> ou au droit à l'éducation<sup>1129</sup> mais l'élément important qu'il nous faut voir ici et qui est sensiblement visible dans le *Manuel de droit européen en matière de droits de l'enfant* est que la CJUE a beaucoup de difficulté à se positionner comme un acteur

---

<sup>1121</sup> *Ibidem.* para. 106.

<sup>1122</sup> Voir les affaires: CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-413/99; CJCE, 19 octobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-200/02 ; CJCE, 2 octobre 2003, *Carlos Garcia Avello c/ État belge*, aff. C-148/02; CJCE, 23 février 2010, *London Borough of Harrow c/ Nimco Hassan Ibrahim et Secretary of State for the Home Department* [GC], aff. C-310/08; CJCE, 23 février 2010, *Maria Teixeira c/ London Borough of Lambeth et Secretary of State for the Home Department*, aff. C-480/08.

<sup>1123</sup> CJCE, 22 décembre 2010, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c/ Simone Pelz*, aff. C-491/10 PPU.

<sup>1124</sup> *Ibidem.* para. 44.

<sup>1125</sup> CJUE, 17 juillet 2008, *S. Coleman c/ Attridge Law et Steve Law*, aff. C-303/06.

<sup>1126</sup> Directive 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

<sup>1127</sup> CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2010, *Doris Povse c/ Mauro Alpago*, aff. C-211/10PPU.

<sup>1128</sup> CJUE, 22 décembre 2010, *Barbara Mercredi c/ Richard Chaffe*, aff. C6497/10PPU.

<sup>1129</sup> CJUE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-413/99 (cette affaire concernait le droit à l'éducation d'enfants migrants).

de la protection des droits de l'enfant à l'égard de « ses propres enfants ». Il apparaît que la CEDH est bien plus protectrice des droits de l'enfant dans l'Union que la juridiction de cette dernière. Certes, les différences liées à la saisine de la CEDH et de la CJUE sont possiblement la cause de cette différence de protection, toutefois, les décisions de la CJUE ont une portée autrement plus contraignante que celle de son homologue du Conseil de l'Europe. D'aucuns pourraient alléguer du fait que le droit de l'UE est limité et que par voie de conséquence la CJUE n'a pas compétence pour connaître de tous les cas de violation des droits de l'enfant commis dans les États membres, puisque pour en connaître, les États doivent mettre en œuvre le droit de l'Union. Cependant, ce dernier est tellement vaste et a investi tellement de domaine qu'il touche aujourd'hui à nombre de matière regardant les droits de l'enfant directement ou indirectement. Peut-être faut-il voir dans la jurisprudence très limitée de la CJUE l'absence de vocation de celle-ci à agir comme un acteur de la protection des droits de l'enfant ?

**720.** Il apparaît que la juridiction de l'Union s'avère peu impliquée dans la protection de ces droits, ce qui tend encore à insister sur le fait que les comportements étatiques courent un risque limité devant la CJUE lorsqu'il s'agit des droits de l'enfant ce qu'elle ne les incite pas à lutter contre les violations des droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés qui se produisent sur leur territoire.

## **B- L'incapacité de l'Union européenne à protéger les droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés**

**721.** Il existe des empêchements à ce que l'UE assure une protection effective des droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés (et assimilés) dans ses États membres. Nous devons apporter la précision selon laquelle les enfants qui seront concernés par ce développement sont avant tout les enfants non accompagnés puisqu'ils sont aux termes de nombreux rapports les victimes de ces violations des droits sur le territoire des États membres de l'UE<sup>1130</sup>. Les concernant la question qui se pose alors inévitablement est celle de savoir si l'Union peut surmonter ces empêchements ? En d'autres termes son incapacité à assurer une protection de ces enfants est-elle responsable ? La réponse apportée à cette question sera nuancée mais au regard des informations disponibles, l'UE ne met pas tous les moyens en œuvre pour assurer une protection effective des droits de ces enfants (1). Elle est limitée par plusieurs facteurs, dont

---

<sup>1130</sup> De plus, il faut noter que toutes les données disponibles sur les violations des droits des enfants demandeurs d'asile ou qui l'ont été concernent exclusivement les enfants non accompagnés. De fait, il est donc impossible de traiter cet aspect pour les enfants accompagnés.

certaines sont surmontables d'où sa responsabilité partielle, toutefois, il est très difficile de contrôler les réseaux de trafic d'enfants qui sont à l'œuvre dans ce contexte spécifique de flux migratoire massif vers l'UE (2).

### *1) Une incapacité responsable*

**722.** Les enfants non accompagnés sont trop souvent abusés par les États et leurs procédures, ce qui explique partiellement le très faible nombre d'enfants réfugiés dans l'UE. Ils se trouvent face à des obstacles administratifs que les États dans lesquels ils arrivent n'atténuent pas. Il existe un vrai problème de coopération entre les États de l'UE, souvenons-nous à titre anecdotique de cette affaire largement commentée dans les presses européennes particulièrement françaises et belges de ces policiers belges qui après avoir arrêtés des migrants en Belgique, parmi lesquels se trouvaient trois enfants, les ont relâchés en France dans un champ de maïs<sup>1131</sup>. Cette histoire pourrait faire sourire si elle ne reflétait pas la limite de la coopération des États membres de l'Union européenne en matière de gestion migratoire. En effet, chaque États tentent de se préserver de l'accueil d'un trop grand nombre de migrants, même lorsque ces migrants sont des enfants. Ainsi, les enfants non accompagnés découverts dans le port de Douvres au Royaume-Unis sont bien souvent renvoyés en France sans que ne soit étudié leur besoin d'une protection appropriée et ce en violation du principe de non refoulement prévu par la Convention de Genève. Son article 33 §1 dispose qu' :

« [a]ucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

Or, en leur refusant l'accès à la procédure, les États membres violent ce principe fondamental du droit des réfugiés. Ainsi, les enfants de Douvres sont renvoyés vers la France ou la Belgique.

---

<sup>1131</sup> Le Monde, « Des policiers belges déposent des migrants en France et provoquent un incident diplomatique », 22 septembre 2016, consultable sur : [http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/09/22/des-policiers-belges-deposent-des-migrants-en-france-cazeneuve-convoque-l-ambassadeur\\_5001962\\_1653578.html](http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/09/22/des-policiers-belges-deposent-des-migrants-en-france-cazeneuve-convoque-l-ambassadeur_5001962_1653578.html) (consulté le 28 mars 2017).

Le Figaro, « Des policiers belges arrêtés en France avec des migrants dans leur fourgon », 22 septembre 2016, consultable sur : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2016/09/22/01016-20160922ARTFIG00099-des-policiers-belges-arretes-en-france-avec-des-migrants-dans-leur-fourgon.php> (consulté le 28 mars 2017).

**723.** Outre ce principe de non refoulement, les États participent également des violations des droits des enfants isolés dans l'UE puisque certains font tout pour les dissuader soit par la lenteur volontairement excessive des procédures de demande d'asile soit par la procédure d'établissement de l'âge volontairement viciée<sup>1132</sup>. Ainsi, en République Tchèque la procédure de demande d'asile est prolongée « de façon conséquente (...) sans raison apparente ce qui a pour conséquence d'épuiser les demandeurs d'asile<sup>1133</sup> ». De même à Chypre, les failles du système de représentation des enfants sont telles que les demandes ne sont pas traitées avant que ces derniers n'aient atteint l'âge de 18 ans<sup>1134</sup>. Par ailleurs, et alors même que la prise en considération de l'opinion de l'enfant est un pilier fondamental des droits de l'enfant au niveau international mais aussi au niveau de l'UE, il faut noter que certains représentants décident de ne pas déposer de demande d'asile au nom de l'enfant « sans tenir compte de son opinion<sup>1135</sup> ».

**724.** Il est impossible de faire une liste exhaustive de toutes les insuffisances volontaires des États face aux droits des enfants isolés qui entrent dans le champ de la Politique d'asile, toutefois, le rapport de France Terre d'asile publié en 2012 et cofinancé en grande partie par le Programme Droits fondamentaux et Citoyenneté de l'UE qui adopte une approche comparative entre les États membres s'agissant de la situation des enfants isolés en Europe met en évidence les différentes pratiques qui vont clairement à l'encontre des intérêts de ces enfants. Mais ces pratiques bien qu'elles soient dénoncées ne sont pas sanctionnées par l'UE qui s'est contentée d'établir le cadre normatif d'exercice du droit d'asile dans l'Union sans prendre en compte les possibles disparités dans la mise en œuvre liées aux différences idéologiques des politiques nationales. Cependant, la Commission reconnaît que ce cadre normatif est lacunaire puisque dans son Plan d'action pour les mineurs non accompagnés<sup>1136</sup>, elle indique que plusieurs lacunes existent s'agissant notamment de la réglementation relative à la désignation d'un représentant. Selon elle, la conservation par les États membres d'une marge d'interprétation peut s'avérer problématique puisqu'il « n'existe pas de conception commune des prérogatives, de la qualification et du rôle des représentants<sup>1137</sup> ». Comme nous l'avons dit *supra*, parfois les représentants outrepassent leur pouvoir et font passer les intérêts politiques de l'État avant les

---

<sup>1132</sup> Voir sur ce point : UNICEF, Terry Smith et Laura Brownlees (dir.), *Age assessment practices : a literature review & annotated bibliography*, Discussion Paper, New York, 2011.

<sup>1133</sup> France Terre d'asile (dir.), *Le droit d'asile des mineurs isolés étrangers dans l'Union européenne-étude comparative des 27 pays de l'Union européenne*, op. cit.

<sup>1134</sup> *Ibidem.*

<sup>1135</sup> *Ibidem.*

<sup>1136</sup> *Op. cit.*

<sup>1137</sup> *Ibidem.*, p. 9.

intérêts de l'enfant. Uniformiser une fois pour toute le régime de représentation des enfants isolés permettrait d'éviter ce genre de problème, même si cela ne résoudrait pas l'ensemble des problèmes, assurer une bonne représentation de l'enfant permettrait de défendre ses intérêts comme il se doit et sans doute, les recours contre les décisions de refus d'octroi d'une protection internationale augmenteraient. L'autre problème, outre celui de la représentation lacunaire de ces enfants réside dans la détermination de l'âge. La Commission se range derrière l'avis de l'UNICEF<sup>1138</sup> en reconnaissant que « [I]es procédures et techniques de détermination de l'âge sont variables, leur fiabilité et leur caractère proportionnel suscitant souvent des réserves. La possibilité de former un recours n'est pas toujours garantie<sup>1139</sup> »<sup>1140</sup>.

**725.** Il y a donc une véritable insuffisance dans l'action de l'UE en ce qu'elle ne se saisit pas des problèmes manifestement importants pour les enfants. Par exemple, elle constate grâce à Eurostat les disparités de demandes d'asile accueillies favorablement entre les différents États, mais il apparaît qu'elle ne soit pas capable de résoudre ces problèmes autrement qu'en les constatant par la voie de ses institutions. Or, son incapacité à se saisir de ces problèmes a un impact observable sur les enfants non accompagnés présents dans l'UE et qui voient la plupart de leurs droits totalement méconnus.

## ***2) La difficulté de contrôler les réseaux de trafic d'enfants***

**726.** L'une des autres causes de l'incapacité de l'UE à protéger effectivement les droits des enfants venus chercher refuge dans ses États membres réside dans sa grande difficulté à contrôler et stopper les réseaux de trafic d'êtres humains dont nombreux sont des enfants. La traite des enfants est devenue un problème majeur et qui ne cesse de grandir depuis l'accroissement massif des flux migratoires vers l'UE. Dans son Plan d'action pour les mineurs non accompagnés de 2010, la Commission mettait déjà l'accent sur le fait que les enfants sont les principales victimes de la traite et ils sont « voués à être exploités<sup>1141</sup> ». Les réseaux de traite d'enfants œuvrent lors du trajet mais la traite des enfants n'est pas circonscrite au voyage, elle a largement cours dans les États membres qui accueillent les demandeurs d'asile et réfugiés (b). La traite « sur place » n'est pas le seul fléau dont ont à souffrir ces enfants, puisque nous ne

---

<sup>1138</sup> UNICEF, *Pratiques de détermination de l'âge : revue documentaire, op. cit.*

<sup>1139</sup> *Plan d'action pour les mineurs non accompagnés, op. cit.*, p. 12.

<sup>1140</sup> Concernant les possibilités restreintes de former un recours contre une décision de détermination de l'âge, voir les rapports du Réseau européen des migrations (REM).

<sup>1141</sup> *Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), op. cit.*, p. 2.

pouvons pas faire l'impasse sur les violations de leurs droits les plus basiques dans les États de l'Union (a). Nous avons traité *supra* de l'état du respect des droits de l'enfant à l'aune de la jurisprudence des cours européennes, cependant, loin de traiter de toutes les violations des droits de ses enfants, les jurisprudences de ces cours ne sont amenées à connaître que d'un nombre de cas extrêmement restreints. Ce qui n'a aucun impact réel sur la situation factuelle critique des enfants dans les camps de réfugiés.

a) La méconnaissance des droits les plus basiques de l'enfant dans les États membres de l'Union européenne

**727.** Un rapport de l'UNICEF de 2016 intitulé *Ni sains, Ni saufs* est le résultat d'une enquête sur les enfants isolés dans le Nord de la France<sup>1142</sup> et fait état de la situation catastrophique de ces enfants dans les camps de réfugiés ou de demandeurs d'asile dont le plus connu est tristement appelé « la jungle » et dont le démantèlement a commencé en octobre 2016. Ce rapport indique que les enfants isolés qui le plus souvent sont demandeurs d'asile, réfugiés ou dont la demande d'asile a été rejetée (ce qui est le cas pour de nombreux comme cela a été vu) sont victimes de nombreuses violations de leurs droits alors même que leur protection devrait être accrue puisqu'ils sont sur le territoire d'un État membre. Les enfants de ces camps tels qu'il en existe dans tous les États de l'UE sont symptomatiques de l'indifférence des États à leur égard. Ainsi, les conditions de vie pour ces enfants y sont qualifiées de « inhumaines et dégradantes<sup>1143</sup> » puisqu'il y a des problèmes d'approvisionnement en eau, le froid est également un problème important en hiver ou lorsque les températures commencent à chuter. Finalement pour un enfant isolé présent dans un camp de réfugié, c'est la loi du plus fort qui s'applique et il est évident que les enfants ne sont pas les plus forts. Dès lors ils rencontrent des problèmes liés à l'hygiène puisqu'ils « n'ont aucune priorité aux douches<sup>1144</sup> ». De même, par la force des choses, ils ne sont pas non plus prioritaires pour s'alimenter et « ont du mal à accéder aux distributions de repas<sup>1145</sup> ». Outre les conditions de vie, il faut noter un problème qui a déjà été évoqué à plusieurs reprises dans cette thèse, celui de la scolarisation de ces enfants. Nous avons déjà indiqué que le droit à la scolarité pour ces enfants est une obligation à la charge

---

<sup>1142</sup> UNICEF, *Ni sains, Ni saufs - Enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France*, Rapport, juin 2016, 111 p.

<sup>1143</sup> Rapport de l'UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>1144</sup> *Ibidem*.

<sup>1145</sup> *Ibidem*.



des États aux termes de la directive « Accueil » du RAEC<sup>1146</sup>. Les enfants présents dans ces camps sont privés de scolarité et par voie de conséquence de la possibilité de s'intégrer socialement (sans développer davantage l'aspect tenant à l'apprentissage des notions simples telles que le calcul, la lecture, la géographie, etc.). Cette scolarisation est rendue impossible par un cercle vicieux, en effet, leurs conditions de vie « inhumaines et dégradantes » fait qu'il leur est extrêmement difficile de faire toutes les activités considérées comme normales. Lorsque vous ne bénéficiez pas de repas réguliers voire quotidiens, que vous n'avez pas d'accès aux soins d'hygiène de bases, que votre état physique et mental est diminué en raison du froid ou/et de ces conditions de vie difficile, il est clairement impossible d'aller à l'école et de se mêler aux autres enfants. Tous ces éléments entraînent des conséquences sur la santé mentale de ces enfants, mental qui est déjà fragile en raison de leur état d'enfant qui implique un processus de développement en cours. Le manque de sommeil est le facteur déterminant de la détérioration de leur santé mentale puisqu'il « entraî[n]e des désordres psychologiques potentiellement dangereux pour la santé<sup>1147</sup> ». Additionné à l'inactivité intellectuelle totale causée par la déscolarisation, ces facteurs aboutissent à créer et entretenir une nervosité et des comportements agressifs.

**728.** Toutefois, ces éléments ne sont pas constitutifs en eux-mêmes de traite des enfants mais ils y sont liés. En effet, les enfants ont été amenés à en être victimes soit lors du trajet, soit une fois arrivé dans l'UE dans ces camps.

### b) La traite des enfants dans les États membres

**729.** En effet, ces enfants outre dans le cadre des réseaux qui les ont amenés en Europe, sont victimes de traite une fois sur le territoire des États membres. Revenons un instant sur le terme de traite qui désigne :

« [l]e recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, y compris l'échange ou le transfert du contrôle exercé sur ces personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou

---

<sup>1146</sup> Article 14 de la directive « Accueil ». Notons qu'au-delà du RAEC, la Convention des droits de l'enfant des Nations Unies que tous les États membres ont ratifié prévoit expressément à son article 28 le droit de tout enfant à l'éducation.

<sup>1147</sup> Rapport de l'UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, op. cit., p. 21.

l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, à des fins d'exploitation<sup>1148</sup> »<sup>1149</sup>.

**730.** Malgré la définition de la traite des êtres humains qui est assez large et qui permet d'englober de nombreux actes dans ce qualificatif, il y a peu voire pas d'informations quant à la traite d'enfants durant le voyage qui les conduit dans les États membres. L'opacité et la pluralité des réseaux sont tels qu'il n'est pas possible d'intercepter ces flux lorsqu'ils sont en mouvement avant qu'ils n'aient atteint leur point d'arrivée. Le peu d'indications publiées l'est par Europol qui a établi que le voyage en mer depuis la Libye vers l'Italie coûtait 500 \$ pour trois enfants<sup>1150</sup>. Toutefois, le fait de faire tarifer un passage vers un pays n'est pas à lui seul constitutif de traite. N'oublions pas qu'il faut que le déplacement soit à fin d'exploitation. Or, ce n'est pas toujours le cas. Pour les personnes qui tentent un passage par la mer, le qualificatif de traite peut souvent être exclu car seul le passage est monnayé.

**731.** Toutefois, la situation est différente dès lors qu'ils sont sur ce territoire puisque les éléments constitutifs de la traite sont clairement visibles. Europol a été la première institution européenne à sonner l'alarme sur les différentes formes de traite d'enfants qui existent dans l'Union. Ces enfants sont des enfants non accompagnés comme cela a déjà été dit et ils se retrouvent dans une situation de grande vulnérabilité face aux réseaux organisés. Le chiffre « choc » de l'année 2016 est celui du nombre d'enfants isolés qui ont disparu du circuit du RAEC après avoir fait leur demande ou qui attendaient d'être placés en centres pour enfants. Ce chiffre s'élève à plus de 10 000 enfants. 10 000 enfants qui ont purement et simplement disparu du système<sup>1151</sup>. Même si plusieurs réseaux d'exploitation et de trafic de migrants ont

---

<sup>1148</sup> Article 2 de la Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

<sup>1149</sup> Notons que la définition retenue par l'UE est plus restrictive que celle retenue par l'ONU et selon laquelle la traite : « désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes » : Article 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, New York, 2000. Cette définition a été reprise à l'article 4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE 197, Varsovie, 16 mai 2005.

<sup>1150</sup> « *The cost of a package with travel from Turkey to Libya by air and onward sea journey from Libya to Italy costs USD 3,700. For the sea journey adults cost USD 1,000. Three children cost USD 500* », Europol, *Migrant smuggling in the EU*, op. cit., p. 15.

<sup>1151</sup> Parlement européen, « 10 000 enfants réfugiés et migrants non accompagnés portés disparus en Europe », op. cit.

été démantelés en 2015, ce n'est qu'une goutte d'eau dans cet océan de la traite. Les groupes les plus vulnérables comme les enfants sont eux utilisés dans le cadre de réseau en pleine expansion et spécialisé dans l'exploitation sexuelle. En effet, les violences sexuelles exercées sur les enfants dans ce contexte sont légions. Deux types de violence reflétant deux aspects différents de la traite des enfants apparaissent puisque certains enfants sont contraints à la prostitution pour pouvoir acheter des produits alimentaires, pour bénéficier de la protection d'adulte contre les autres ou de toute autre contrepartie considérée par l'enfant comme « bénéfique » ou « moins pire ». A côté de cet aspect de la traite des enfants, il en existe une autre forme mais cette fois sans contrepartie. Les premières victimes de cette forme de traite sont particulièrement les enfants afghans<sup>1152</sup>. Mais contrairement au premier cas évoqué où pour lequel ce sont les filles qui sont le plus touchées, pour cette seconde forme de traite, ce sont les garçons qui sont les victimes. Une pratique pédophile importée d'Afghanistan est fortement à l'œuvre dans les camps de réfugiés, demandeurs d'asile et plus largement de migrants. Cette pratique du *Batcha boz* consiste à se servir de jeunes garçons qui « jouent le rôle des filles<sup>1153</sup> ». Enfin, et sans pour autant que cet aspect fasse l'objet de long développement en raison du peu de données disponibles, il faut noter que certains de ces enfants qui échappent à l'exploitation sexuelle sont enrôlés dans les réseaux en tant que main d'œuvre. Par exemple, il est possible de citer le témoignage d'un jeune garçon égyptien de 13 ans qui « donne un coup de main aux passeurs » en espérant pouvoir un jour bénéficier du transport qu'il aide à convoier<sup>1154</sup>.

**732.** Pour conclure sur ce point relatif à la traite des enfants et en concluant sur une note qui se veut volontairement plus provocante : la question qui pourrait se poser est celle de savoir si les États membres de l'UE ne sont pas eux-mêmes auteur de traite d'enfants ? La question peut paraître insolente, toutefois, elle se pose. Reprenons ici le cas des policiers belges qui après

---

Rapport de l'UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, *op. cit.*, p. 23 et suiv.

<sup>1152</sup> Notons que les ressortissants afghans sont après les ressortissants syriens, les demandeurs d'asile les plus nombreux (voir Eurostat : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) - consulté le 28 mars 2017).

<sup>1153</sup> UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, *op. cit.*, p. 31 : la pratique du *Batcha boz* « ren[d] davantage acceptable socialement le viol de garçons mineurs par rapport à celui des filles susceptibles de déclencher des vengeances ». Voir aussi Jean-Pierre Perrin, « Les garçons objets des noces afghanes », *Libération*, 5 février 2013 : « [e]n Afghanistan, hommes et femmes ne doivent jamais se rencontrer hors des relations familiales. Dans ces réunions [pratique du *Batcha boz*], où même les prostituées ne sont pas admises, les jeunes garçons jouent le rôle des filles. Il faut donc absolument que ce soit des *berich batcha* (des garçons sans barbe). On joue sur l'ambiguïté, les participants leur donnent des gâteaux, leur lancent des billets. Cette forme de pédophilie est pourtant endémique, plus fréquente dans les régions pachtounes du sud, chez les Ouzbeks au nord, et à Kaboul. En dépit de fortes structures religieuses, le *batcha bozest* tenu comme légitime par les Afghans et n'est pas considéré comme une habitude mauvaise ou illicite ».

<sup>1154</sup> UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, *op. cit.*, p. 38 : Témoignage de Salih, 13 ans.

avoir arrêté des migrants en Belgique les ont déposés en France, parmi ces migrants déplacés se trouvaient trois enfants. Il semble que les critères de la définition de la traite tels que « le transfert (...) par le recours à la force ou d'autres formes de contrainte (...), abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité (...) » sont réunis. Toutefois, la condition tenant « aux fins d'exploitation » du transfert n'est quant à elle pas présente. Nous ne pouvons donc pas qualifier de traite les comportements étatiques des membres de l'Union lorsqu'ils déplacent des migrants demandeurs d'asile hors de leur territoire pour préserver leurs intérêts.

**733.** L'efficacité de la Politique d'asile comme moyen de protection des enfants est donc largement problématique. Entre des règles européennes minimales laissant une grande marge de manœuvre aux États surtout dans leur interprétation ce qui leur permet ne pas toujours agir dans le meilleur intérêt de l'enfant et les faits qui font état de violations régulières des droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés dans ces États : il est difficile de conclure que cette politique est efficace en tant qu'instrument de protection des enfants demandeurs d'asile et réfugiés dans l'UE particulièrement lorsque ces enfants sont isolés. Cette faible efficacité est bien sûr largement causée et entraînée par les flux migratoires importants qui mettent le RAEC à rude épreuve. Toutefois, et dans la continuité de notre développement consistant à nous interroger sur l'efficacité de cette politique en tant qu'instrument de protection des enfants, il faut impérativement prendre en considération les limites de cette politique indépendamment de son efficacité qui est largement influencée par le contexte actuel, limites tenant particulièrement au comportement des États membres de l'UE.

## SECTION 2 - LES LIMITES DE LA POLITIQUE D'ASILE COMME INSTRUMENT DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

**734.** Lors de l'étude de l'efficacité de la Politique d'asile comme instrument de protection des droits de l'enfant, certaines limites sont apparues d'elles-mêmes. Toutefois, lorsqu'elles apparaissaient à l'aune de l'examen de l'efficacité de cette politique et alors qu'elles n'étaient pas expressément recherchées, elles avaient trait aux comportements étatiques qui constituent parfois un obstacle à la reconnaissance du statut de réfugié pour les enfants ou un obstacle à l'exercice de leur droit ou elles étaient liées au comportement de l'UE qui n'investit pas entièrement ce domaine de compétence et qui de ce fait laisse une marge d'appréciation et de manœuvre nuisible aux enfants.

**735.** Sans revenir sur la question de savoir si cette politique est efficace pour protéger les droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés (et assimilés) dans l'UE, il faut s'intéresser aux limites qui empêchent l'UE de devenir un acteur de cette protection. Deux types de limites sont à mettre en évidence : une limite d'ordre juridique qui constitue précisément la justification de l'étude de la Politique d'asile dans cette thèse à savoir son externalisation (paragraphe 1). L'autre limite relève quant à elle d'un aspect plus politique qui ne manquera pas de susciter certaines critiques quant à la pertinence d'un tel développement, toutefois, l'argument consistant en l'absence de vocation de l'UE à accueillir l'ensemble des enfants victimes de violations de leurs droits doit être entendu et une réponse doit être apportée afin de couvrir l'entièreté du sujet (paragraphe 2). Il sera finalement mis en évidence que ces limites trouvent directement leur source dans le comportement des membres de l'UE qui pour certains refusent de mener une politique d'asile conforme au droit de l'Union. Relevons à titre d'exemple que la Pologne, la Hongrie ou encore la République Tchèque ont refusé d'appliquer les décisions du Conseil concernant la relocalisation de plusieurs milliers de personnes depuis l'Italie et la Grèce<sup>1155</sup>.

---

<sup>1155</sup> Décision du Conseil du 14 septembre 2015 et du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *op. cit.*

Commission européenne, *Relocalisation : la Commission saisit la Cour de justice d'un recours contre la République tchèque, la Hongrie et la Pologne*, 7 décembre 2017, *op. cit.*

## **Paragraphe 1 - L'externalisation de la Politique d'asile comme limite à l'action européenne de protection des droits de l'enfant**

**736.** Comme cela a été dit au début de ce Titre consacré à la Politique d'asile, l'ELSJ dans lequel elle intervient connaît une externalisation constitutionnelle depuis l'adoption du Traité de Lisbonne puisque ce dernier prévoit que des traités internationaux peuvent être conclus avec des États tiers afin de réaliser l'objectif des politiques de l'ELSJ<sup>1156</sup>. Cette externalisation explicite était inévitable et était la suite logique du principe de parallélisme selon lequel lorsque les institutions de l'UE adoptent une mesure dans l'ordre interne, une compétence parallèle existe à l'extérieur<sup>1157</sup> (A). Outre cette reconnaissance inévitable de l'externalité de la Politique d'asile qui a résulté d'une nécessité au regard notamment des nouvelles perspectives internationales, il faut noter que l'externalisation de cette politique aboutit d'une certaine manière à sous-traiter les demandes d'asile dans l'UE (B) ce qui apparaît comme largement dangereux pour la protection des droits des enfants.

### **A- L'inévitable externalisation de la Politique d'asile de l'Union européenne**

**737.** La Politique d'asile de l'UE s'est externalisée de manière presque naturelle puisque la dimension externe est la continuité de la dimension interne de cette politique<sup>1158</sup> et lui permet ainsi d'avoir une plus grande cohérence<sup>1159</sup>. Cette dimension extérieure était indispensable puisqu'elle accompagnait l'externalisation d'une autre politique interne étroitement liée à la Politique d'asile : la Politique d'immigration (1). Cependant, cette nouvelle dimension de la

---

<sup>1156</sup> Article 78 §2 g) : « g) [Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant :] le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire ».

<sup>1157</sup> L'importance de la dimension externe de l'ELSJ avait d'ailleurs été reconnue dès 1999 lors du Conseil européen de Tampere.

<sup>1158</sup> « Le volet interne a été conçu comme un dispositif agencé méthodiquement pour constituer une réponse ordonnée aux problèmes posés par l'asile dans l'Union européenne. Le volet externe vient en second et il est la prolongation du volet interne, la projection de ses objectifs, principes et valeurs à l'extérieur de l'Union européenne » : Ségolène Bardou des Places, « Asile et cohérence des volets interne et externe de l'ELSJ » *In* Catherine Flaesch Mouglin et Lucia Serana Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 354 et suiv.

<sup>1159</sup> « Il existe *une* politique de l'asile menée par l'Union, spécifique et autonome, dont les deux volets interne et externe sont les deux facettes d'une même action ; l'impression de cohérence domine donc », Ségolène Bardou des Places, *op. cit.*

Notons par ailleurs qu'étant donné que l'Union européenne cherche à devenir un acteur international global, l'externalisation de certaines politiques apparaissait logique au surplus lorsque ces dernières avaient vocation à avoir une dimension extérieure par nature.

Politique d'asile constitutionnalisée depuis le Traité de Lisbonne a entraîné des conséquences sur les objectifs même de cette politique puisque désormais elle ne peut plus se contenter seulement des objectifs visés à l'article 78 du TFUE. La Politique d'asile doit se concilier avec l'ensemble des objectifs de l'action extérieure dont en particulier la protection des droits de l'enfant (2).

### ***1) L'indéfectible lien entre la Politique d'asile et la Politique d'immigration de l'Union européenne***

**738.** La Politique d'asile est intrinsèquement liée à la Politique d'immigration puisque tous les demandeurs d'asile et réfugiés (et assimilés) sont des migrants auxquelles un régime dérogatoire à celui prévu par la Politique d'immigration est appliqué. L'article 79 du TFUE relatif à cette politique dispose en son paragraphe premier que :

« [l']Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci ».

**739.** En 2014, l'Agence des droits de l'homme pour l'Union européenne a publié un *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontière et d'immigration* dans lequel il n'est opéré aucune distinction formelle entre ces différentes politiques, puisqu'il existe une cohérence entre elles. En outre, les différents Conseils européens de Tampere en 1999, de Laeken en 2001 et de Séville en 2002 traitaient tous de la Politique d'asile et d'immigration comme faisant partie d'un seul et unique volet de l'ELSJ<sup>1160</sup>. Le dernier Conseil européen de Séville rappelait d'ailleurs « la nécessité de développer une politique commune de [l'UE] sur les questions, distinctes – mais étroitement liées – de l'asile et de l'immigration<sup>1161</sup> ».

**740.** Ces deux politiques sont étroitement liées comme le reconnaît l'Union car les individus objets des mesures de l'une seront potentiellement amenés à être également concernés par

---

<sup>1160</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, DOC/01/18 : Partie IV sur « Le renforcement de l'Espace de liberté, de sécurité et de Justice », para.38 et suivants relatifs à « Une véritable politique commune d'asile et d'immigration ».

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Séville, 21 22 juin 2002, 13463/02 : Partie III sur « Asile et immigration », paragraphes 26 et suivants.

<sup>1161</sup> Conseil européen de Séville, *op. cit.*, para. 26.

l'autre. En effet, en amont de la mise en œuvre du RAEC, les demandeurs d'asile sont considérés comme des migrants obéissant alors au régime de la Politique d'immigration. En aval, ils peuvent de nouveau se trouver sous l'empire de la Politique d'immigration si leur demande d'asile est rejetée, ce qui est le cas pour la majorité des enfants non accompagnés comme nous l'avons mis en évidence *supra*<sup>1162</sup>. Toujours concernant cet aspect, certains auteurs font valoir que « la matière immigration et asile est cette partie de l'ELSJ qui se joue nécessairement dans un rapport avec l'extérieur de l'Union européenne<sup>1163</sup> » et que de ce fait, elles sont les deux seules politiques de l'ELSJ qui revêtaient une cohérence dans le « nid à incohérence<sup>1164</sup> » qu'est l'ELSJ.

**741.** Par ailleurs, il faut noter que la traite des enfants qui a cours dans l'UE et pour laquelle certaines données sont disponibles notamment des données approximatives concernant les milliers d'enfants qui disparaissent dans les camps de réfugiés<sup>1165</sup>, et bien cette traite des enfants lorsqu'elle a pour objet de les emmener dans l'UE relève de la Politique d'immigration. En effet, cet objectif de prévention de la traite dans le cadre de l'immigration est déjà présent à l'article 79 §1 déjà mentionné *supra*, mais il est aussi réitéré à l'article 79 §2 d) qui dispose qu' :

« [a]ux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants : (...) d) la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants ».

**742.** L'organisme principal lorsqu'il est question de la Politique d'immigration est l'Agence européenne de garde-frontière et de garde-côtes appelée Frontex<sup>1166</sup>. De par sa mission, Frontex joue aussi un rôle important dans la Politique d'asile puisqu'elle a pour mission d'aider les États membres (et les pays associés à l'espace Schengen) à gérer leur frontière extérieure, or, avec

---

<sup>1162</sup> 18% des demandes d'asile formulées par des enfants ont été rejetées en 2015. Rappelons à cet égard que le nombre d'enfants de moins de 14 ans dont la demande a été rejetée était de 56 260 et celui des plus de 14 ans était de 12 060.

<sup>1163</sup> Ségolène Bardou des Places, « Asile et cohérence des volets interne et externe de l'ELSJ » In Catherine Flaesch Mouglin et Lucia Serana Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, op. cit.

<sup>1164</sup> Fabienne Kauff-Gazin, « L'Espace de liberté, de sécurité et de justice : un laboratoire de la cohérence » In Valérie Michel (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, p. 292.

<sup>1165</sup> Parlement européen, « 10 000 enfants réfugiés et migrants non accompagnés portés disparus en Europe », op. cit.

<sup>1166</sup> Cette agence a été créée par le Règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE 25 novembre 2004, L349/1.



l'afflux massif de demandeurs d'asile, Frontex se trouve en première ligne puisqu'elle apporte une assistance technique supplémentaire aux États tels que l'Italie ou la Grèce. D'ailleurs plusieurs accords internationaux ont été conclus entre l'UE et des États tiers relatifs au retour des migrants clandestins dans le cadre de la Politique d'immigration<sup>1167</sup>. L'un des plus récents a été conclu avec la Turquie le 18 mars 2016 « tendant notamment au retour vers la Turquie de tous les migrants irréguliers arrivés en Grèce à compter du 20 mars 2016, combiné pour les Syriens avec un accord de réinstallation<sup>1168</sup> ». Cet accord sera étudié plus avant dans les développements subséquents puisqu'il a des conséquences directes sur la politique d'asile étant donné que nombre des personnes qui arrivent en Grèce sont des futurs réfugiés nonobstant leur arrivée irrégulière. Se trouve là une limite à la cohérence entre la Politique d'asile et la Politique d'immigration, puisqu'un migrant entrant illégalement sur le territoire d'un État membre fera l'objet de mesure d'éloignement dans le cadre de la Politique d'immigration alors que dans le même temps, il aurait pu devenir réfugié. Cet accord avec la Turquie pose donc un vrai problème concernant l'attribution d'une protection internationale. Dès lors, la Politique d'immigration devient une limite à l'objet de la Politique d'asile.

**743.** Outre ces aspects, il faut noter que la législation relative à la Politique d'immigration est parfois commune avec celle de la Politique d'asile puisqu'à titre d'exemple la Directive relative au droit au regroupement familial entre dans ces deux politiques<sup>1169</sup>. Elles partagent un vrai tronc commun mais peuvent parfois avoir des objectifs antinomiques en théorie. En effet, lorsque Frontex et la Politique d'immigration tentent de limiter et réguler l'accès à l'UE, la Politique d'asile et le RAEC ont vocation à faire de l'UE une terre d'asile pour toutes les personnes qui en remplissent les conditions. Dès lors, ce lien indéfectible liant ces deux politiques en fait en théorie des sœurs ennemies. Toutefois, en pratique, au regard du degré d'efficacité de la Politique d'asile et de l'incapacité responsable de l'UE à protéger les droits des enfants réfugiés et demandeurs d'asile, ces politiques apparaissent davantage comme de parfaites complices puisqu'elles vont toutes deux dans le sens d'une restriction de l'accès ou du maintien réguliers dans l'Union des ressortissants de pays tiers y compris des enfants.

---

<sup>1167</sup> Parmi ces États se trouve : Hong Kong, Macao, le Sri Lanka, l'Albanie, la Russie, l'Ukraine, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, le Pakistan, la Serbie, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Cap-Vert.

<sup>1168</sup> Voir les *Fiches techniques sur l'Union européenne : Politique d'immigration* : « Réalisation C) §3 ».

<sup>1169</sup> Voir les *Fiches techniques sur l'Union européenne : Politique d'immigration* : « Réalisation C) §2 ».

## ***2) La conciliation des objectifs de la Politique d'asile avec les objectifs extérieurs de l'Union européenne***

**744.** La Partie précédente de cette thèse a mis en évidence l'exigence de cohérence de l'action extérieure de l'UE traduite à l'article 21 §3 du TUE qui précise que : « [l']Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. ». Or, en devenant une politique dotée d'une dimension extérieure donc une politique avec un volet international, la Politique d'asile doit répondre aux exigences relatives à l'action extérieure de l'UE. Ainsi, ce n'est plus seulement les objectifs fixés à l'article 3 §2 et 3 du TUE qui s'appliquent à cette politique, dès lors qu'elle a acquis une dimension extérieure, le paragraphe 5 relatif aux relations de l'Union avec le reste du monde doit également s'appliquer. Ainsi, l'externalisation de la Politique d'asile a des conséquences sur ses propres objectifs qui se trouvent alors étendus<sup>1170</sup>.

**745.** Concernant cette extension, il faut relever deux choses : le premier point concerne le fait que d'aucuns pourraient arguer du fait que les objectifs fixés au paragraphe 2 et 3 de l'article 3 du TUE ne sont pas moins contraignants que ceux fixés au paragraphe 5 et que donc l'extension des objectifs matériels n'a pas d'impact sur cette politique. Il faut répondre à cela que ce qui importe ici est que les paragraphes 2 et 3 de l'article 3 ont trait aux actions internes de l'UE. Ils fixent les objectifs au niveau interne des différentes politiques européennes. Ainsi, la Politique d'asile devait s'efforçait d'atteindre l'objectif de « protection des droits de l'enfant<sup>1171</sup> » dans les États membres et nous avons d'ailleurs pu voir que cet objectif n'était pas atteint. Or, si l'externalisation de cette politique n'entraînait pas l'extension de ses objectifs à ceux de l'action extérieure, il n'y aurait aucune obligation pour l'UE d'assurer une protection des droits de l'enfant dans la dimension extérieure de sa Politique d'asile. Comme le soulignait Lucia Serena Rossi dans un ouvrage de référence relatif à la dimension extérieure de l'ELSJ : « la dimension extérieure de l'ELSJ doit réaliser à la fois les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE

---

<sup>1170</sup> Il convient ici de se reporter aux propos du Professeur Eleftheria Neframi qui précisait que : « [l']exercice par l'Union de sa compétence externe nécessite la mobilisation des instruments d'action extérieure, indépendamment de l'objectif poursuivi. Dans une approche instrumentale, l'exercice de la compétence externe de l'Union dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui en fait son aspect externe, permet son rattachement à l'action extérieure de l'Union ». Voir Eleftheria Neframi, « Aspects externes de l'ELSJ : objectifs et principes », *op. cit.*, p. 510.

<sup>1171</sup> Article 3 §3 al. 2 TUE : « [e]lle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ».

et les buts spécifiques de l'ELSJ<sup>1172</sup> ». Cet auteur poursuit en indiquant que : « chacun des principes listés aux articles 3 et 21 du TUE peuvent avoir un rôle significatif dans la conclusion des accords portant sur les différentes facettes de l'ELSJ, notamment dans la coopération judiciaire, l'asile, la protection des réfugiés aussi bien que sur le combat contre l'immigration illégale et le crime transnational. L'article 3 §5 du TUE renvoie à la protection des citoyens de l'UE, à la protection des droits de l'homme, en particulier les droits de l'enfant (...)»<sup>1173</sup> ». Ainsi, l'extension des objectifs n'est pas inutile, ni injustifiée. Bien au contraire, cette extension est indispensable puisqu'elle a un impact sur la mission de l'UE à l'égard des droits de l'enfant comme nous l'avons évoqué à l'instant grâce à Lucia Serena Rossi.

**746.** Le second point qu'il faut relever concernant l'extension et donc la conciliation nécessaire entre les objectifs propres à la Politique d'asile (commun aux différentes actions et politiques de l'ELSJ) et les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE, consiste en la prise en considération des droits de l'enfant dans la dimension extérieure de la Politique d'asile et donc dans les accords que l'UE conclut avec les tiers dans ce cadre. Par ailleurs, l'objectif de cohérence de l'action extérieure prévu à l'article 21 du TUE ne manque pas de préciser que la cohérence doit exister entre les différentes actions extérieures c'est-à-dire par exemple entre la dimension extérieure de la Politique d'asile et celle de la Politique d'immigration, mais il précise aussi que la cohérence doit exister entre les domaines où l'UE mène une action extérieure et « ses autres politiques » ce qui renvoie à ses politiques internes. Ainsi, au niveau du droit primaire de l'UE, un effet miroir apparaît entre les objectifs internes et externes de la Politique d'asile qui tous deux aménagent une place particulière aux enfants.

**747.** Toutefois, l'externalisation de la Politique d'asile se concrétise par la conclusion d'accords internationaux avec les États tiers afin de les aider à « assurer la protection des demandeurs d'asile<sup>1174</sup> ». Cependant, cela aboutit à créer un véritable problème qui s'avère nuisible pour les enfants malgré la conciliation des objectifs internes de la Politique d'asile avec les objectifs extérieurs de l'UE.

---

<sup>1172</sup> Dans sa version originale : « *First of all, the external dimension of the ASFJ must accomplish both the general aims of the EU External action and the specific goals of the AFSJ* » : Lucia Serena Rossi, « *From Eu pillar to area, the impact of the Lisbon Treaty* », *op. cit.*, p. 9.

<sup>1173</sup> Dans sa version originale : « *Each one of the principales listed at Article 3 and 21 TEU can have a significant role in the conclusion of agreements related to the many facets of the AFSJ, notably in judicial cooperation, asylum, protection of refugees, as well as fight against illegal immigration and transnational crime. Articles 3-5 TEU refers to the protection of EU citizens, to the safeguard of human rights, in particular children rights (...)* », Lucia Serena Rossi, « *From Eu pillar to area, the impact of the Lisbon Treaty* », *ibidem*.

<sup>1174</sup> Ségolène Bardou des Places, *op. cit.*, p. 363.

## **B- L'externalisation de la Politique de l'asile de l'Union européenne : une forme de sous-traitance qui ne va pas dans le meilleur intérêt des enfants**

**748.** L'externalisation de la Politique d'asile a pour principal effet de décharger l'UE de la mission de protection internationale au profit ou aux dépens des États tiers avec lesquels elle a conclu un accord de coopération dans ce domaine conformément à l'article 78 §2 g) du TFUE<sup>1175</sup>. Cette externalisation aboutie donc à une forme de sous-traitance puisque cette dernière se définit au sens commun comme l'« opération par laquelle un entrepreneur confie, sous sa responsabilité et sous son contrôle, à une autre personne (sous-traitant) tout ou partie de l'exécution des tâches qui sont à sa charge<sup>1176</sup> ». Une analogie peut être aisément trouvée si nous considérons que l'UE est l'entrepreneur. Nous nous contenterons de cette analogie pour justifier notre utilisation de cette expression de sous-traitance qui est alors dénuée de lien avec le droit commercial. Il s'agit seulement de mettre en évidence ici que l'UE se décharge sur d'autres États de la mise en œuvre de sa Politique d'asile, c'est en ce sens qu'elle sous-traite, le terme ayant ici une connotation volontairement négative.

**749.** La mise en œuvre de cette sous-traitance (1) n'est pas si aisée puisque plusieurs problèmes se posent notamment relatifs à la dénaturation de la Politique d'asile de l'UE et au rôle de celle-ci dans la protection des enfants persécutés et victimes d'atteintes graves à leurs droits qui se trouvent être les principaux touchés par cette sous-traitance (2).

### ***1) La sous-traitance internationale de la mise en œuvre de la Politique d'asile***

**750.** Avant toute chose, il faut ici revenir sur le type d'accord international concerné. Ces accords de coopération entrent dans le cadre plus large des « accords de réadmission<sup>1177</sup> »<sup>1178</sup> et sont notamment issus des Conseils européens de Tampere, Laeken et Séville. L'objet

---

<sup>1175</sup> Article 78 §2 g) : « le Parlement européen et le conseil (...) adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant : g) le partenariat et la coopération avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire ».

<sup>1176</sup> Dictionnaire *Le Larousse* en ligne : [http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/sous-traitance\\_sous-traitances/73949](http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/sous-traitance_sous-traitances/73949) (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1177</sup> Commission européenne, Base de données des communiqués de presse, *Accords de réadmission*, MEMO/05/351, Bruxelles, 5 octobre 2005.

<sup>1178</sup> Juris Gromovs, « EC visa facilitation agreements and readmission agreements – state of play and future perspectives » In Marleen Maes, Marie-Claire Foblets et Philippe De Bruycker (dir.), *Dimensions externe du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE/ External dimensions of european migration and asylum law and policy*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 221-249.

principal de ces accords, qui entrent prioritairement dans le cadre de la Politique d'immigration, est de prévoir des obligations réciproques entre l'UE et l'État tiers relatives au retour dans leurs pays d'origine ou dans le pays de transit des personnes présentes de manière illégale dans l'UE. Plusieurs accords de ce type existent que cela soit avec le Maroc, le Sri Lanka, le Pakistan, Hong Kong, Macao, l'Ukraine, l'Albanie, l'Algérie, la Chine ou la Turquie. Concernant ce dernier État, il faut noter que l'accord conclu en mars 2016 comporte des dispositions particulièrement critiquables et sur lesquelles nous reviendrons. Ces États avec lesquels des accords de réadmission ont été conclus sont majoritairement ceux dont proviennent un grand nombre de migrants présents dans l'UE, pour les autres États tiers, l'UE a trouvé une solution plus facile à mettre en œuvre puisqu'elle intègre des clauses de réadmission dans des accords préexistants<sup>1179</sup>. Dans le cadre de ces accords, l'UE s'était engagée lors du Conseil européen de Séville en 2002 à « garantir aux réfugiés une protection rapide et efficace en mettant en place des mécanismes propres à empêcher les abus et en faisant en sorte que le retour vers leur pays d'origine des personnes dont la demande d'asile a été refusée se fasse plus rapidement<sup>1180</sup> ». Toutefois, depuis lors, le contexte migratoire a changé et l'Union a dû adopter de nouveaux programmes.

**751.** L'*Agenda européen en matière de migration* adopté en mai 2015 par la Commission<sup>1181</sup> a été le point de départ d'un renouveau dans les partenariats de l'UE avec les pays tiers visant à renforcer la dimension extérieure de la Politique d'asile et de la Politique d'immigration. Cet Agenda avait pour but « d'élaborer une approche globale et cohérente permettant de tirer avantage des migrations et de remédier aux problèmes qu'elles posent<sup>1182</sup> ». Bien qu'il affirme aussi que l'UE « doit continuer à être un havre sûr pour ceux qui fuient les persécutions<sup>1183</sup> », une contradiction apparaît puisque la Commission reconnaît elle-même que de façon

---

<sup>1179</sup> Pour ces autres États tiers, l'UE se contente parfois d'introduire des clauses de réadmission dans des accords commerciaux déjà existant ou dans des accords de coopération. Sur ce dernier point, il faut noter que le Conseil européen de Séville a précisé que pour l'avenir : « dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale » (para. 33). Cela évite donc à l'UE de devoir conclure des accords de réadmission avec tous les États auxquels elle est liée (à titre d'exemple, les pays avec lesquels une clause de réadmission a été intégrée dans un accord de coopération ou commercial sont : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Chili, la Communauté andine, la Communauté des États d'Amérique centrale, la Croatie, l'Égypte, la Géorgie, le Liban, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Ouzbékistan et la Syrie, etc.).

<sup>1180</sup> Conseil européen de Séville, *op. cit.*, para. 29.

<sup>1181</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, *Un Agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 mai 2015.

<sup>1182</sup> *Un Agenda européen en matière de migration*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>1183</sup> *Ibidem*.

concomitante, il faut que l'Union soit économiquement prospère et qu'il y règne une cohésion sociale, la conciliation de ces aspects étant selon ses termes « un exercice d'équilibre délicat<sup>1184</sup> ». L'impact principal de cet Agenda a été de renégocier certains accords de réadmission et d'y inclure certaines dispositions pour les réfugiés.

**752.** Concrètement, comment se réalise cette sous-traitance ? Elle se réalise de deux manières : la première manière consiste pour l'UE à offrir une assistance aux États tiers cocontractants afin de renforcer leurs propres capacités d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile. Concrètement elle leur apporte une aide technique afin de leur permettre de faire évoluer leurs propres dispositifs juridiques de protection internationale pour les faire tendre vers les standards internationaux dont la Convention de Genève<sup>1185</sup> et par la même de dissuader les migrants de formuler leur demande d'asile dans l'UE. Cette technique lui permet à la fois de gérer les flux migratoires mais aussi de limiter les demandes d'asile dans ses États membres.

**753.** La seconde manière consiste cette fois en une contribution plus directe de la part de l'UE dans la protection des demandeurs d'asile mais toujours en s'assurant qu'ils ne franchissent pas ses frontières. Cela peut paraître difficile voire impossible : comment assurer une protection des demandeurs d'asile par elle-même sans pour autant les accueillir sur son sol ? Elle réussit grâce à l'ingénieux procéder des Programmes de protection régionaux (PPR)<sup>1186</sup>. « Les programmes de protection régionaux devraient renforcer la capacité des zones proches des régions d'origine à protéger les réfugiés<sup>1187</sup> »<sup>1188</sup>. Leur premier objectif est d'aider les États bénéficiaires du programme « à établir une procédure efficace de détermination du statut de réfugié<sup>1189</sup> » et le second est la réinstallation dans les États membres de l'UE sur la

---

<sup>1184</sup> *Ibidem*.

<sup>1185</sup> Cette forme de sous-traitance s'applique surtout aux États nord-africain, voir : Marleen Maes, Marie-Claire Foblets et Philippe De Bruycker (dir.), *Dimensions externe du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE/ External dimensions of european migration and asylum law and policy*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 588, spé. p. 371 et suiv.

<sup>1186</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, COM(2005) 388 final, Bruxelles, 1 septembre 2005. Il faut noter que s'agissant du financement de ces programmes, la Commission insiste sur le fait ces programmes seront fondés sur les programmes financiers existants tels que le TACIS et qu'il n'est pas question de créer de nouveau cadre financier à cette action (rappelons que le TACIS est un programme financier de l'Union destiné à encourager le développement démocratique et économique de certains États).

<sup>1187</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, *op. cit.*, para. 5.

<sup>1188</sup> Voir Madeline Garlick, « EU "regional protection programmes" : development and prospects » In Marleen Maes, Marie-Claire Foblets et Philippe De Bruycker (dir.), *Dimensions externe du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE/ External dimensions of european migration and asylum law and policy*, *op. cit.*, p. 371-386.

<sup>1189</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, *op. cit.*, para. 6 (2).

base du volontariat de ces derniers des réfugiés présents dans les États tiers en cause. Le terme de réinstallation doit être défini ici en raison de son ambivalence, il « désigne le transfert de personnes déplacées ayant manifestement besoin d'une protection internationale, d'un pays tiers vers un État membre, aux fins d'accorder à ces personnes une protection contre le refoulement, une admission, un droit de séjour et tous autres droits comparables à ceux octroyés au bénéficiaire d'une protection internationale, à la demande du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et en accord avec l'État membre<sup>1190</sup> ».

**754.** C'est ce dernier aspect, entre autres, qui apparaît de manière flagrante comme clairement désavantageux pour les enfants réfugiés. La Commission affirmait lorsqu'elle a mis au point son système de PPR qu'ils auront pour effet « d'améliorer la protection des réfugiés sur le terrain<sup>1191</sup> » et que « [l]eur valeur ajoutée réside dans le partage des responsabilités que suppose la réinstallation<sup>1192</sup> ». S'agissant du premier point, certes, aider les États tiers à élever le standard de protection des réfugiés mais aussi les aider à établir une procédure efficace de détermination de la qualité de réfugié sera favorable à leur protection « sur le terrain ». Cette dernière phrase laisse bien sûr entendre que ces migrants demandeurs d'asile ne seront pas sur le sol des États membres de l'Union. Toutefois, il y a un véritable problème s'agissant de la prétendue valeur ajoutée issue de la réinstallation des réfugiés dans l'UE et du partage de responsabilité entre les États membres qui en découlerait. En effet, contrairement à la vision relativement positive de la Commission, cette sous-traitance ne va pas dans le sens d'une meilleure protection des réfugiés mais surtout elle ne va éminemment pas dans le sens d'une bonne protection des enfants réfugiés.

## ***2) L'impact négatif de la sous-traitance de la mise en œuvre de la Politique d'asile sur les enfants***

**755.** Le principal problème de la sous-traitance du système de protection des réfugiés réside dans les clauses de réinstallation prévues dans les accords de coopération avec les tiers. L'État avec lequel l'UE entretient des relations particulièrement soutenues dans ce domaine est la Turquie puisque c'est par ce pays que la plupart des migrants tente d'atteindre l'UE soit en

---

<sup>1190</sup> Recommandation de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation, C(2015) 3560 final, Bruxelles, 8 juin 2015, p. 4.

<sup>1191</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, *op. cit.*, para. 22.

<sup>1192</sup> *Ibidem*.

passant par la mer pour rejoindre la Grèce soit par la terre pour rejoindre les États membres situés le plus à l'Est. Après de très longues négociations, l'Union et la Turquie sont finalement parvenues à trouver un accord le 18 mars 2016 prévoyant l'approfondissement de leur coopération dans la gestion des flux migratoires. En décembre 2015, la Commission qui était en cours de négociation avec la Turquie pour l'établissement de cet accord mentionnait dans une recommandation que : « [s]i les flux irréguliers entrants via la Turquie sont réduits efficacement, les États membres seront invités à admettre, depuis la Turquie, des personnes qui ont été déplacées en raison du conflit en Syrie et qui ont besoin d'une protection internationale<sup>1193</sup> ».

**756.** C'est précisément l'objet de cet accord, au même titre que les PPR, qui aboutit à un processus de sélection par les États membres de l'UE des migrants qui obtiendront le statut de réfugiés dans l'Union. Or, même si certains documents de la Commission tendent à laisser penser qu'il existe une uniformisation des positions des différents États membres, nous savons qu'une approche coordonnée de la réinstallation sera très difficile puisque cette dernière est fondée sur la base du volontariat des États membres. En juin 2015, dans son programme de réinstallation, la Commission indiquait qu'« [i]l convient que le programme européen de réinstallation s'applique à tous les États membres<sup>1194</sup> ». Le 20 juillet suivant les États membres ont adopté un modèle de réinstallation visant 22 504 migrants hors de l'UE. Plusieurs de ces États membres se sont alors engagés dans ce programme de réinstallation par l'entremise du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Toutefois, et c'est précisément ce que met en évidence le premier rapport relatif à la relocalisation et la réinstallation émis en mars 2016<sup>1195</sup>, il existe un problème de cohérence dans les actions de réinstallation des États membres puisque le modèle de réinstallation dont ils ont convenu en 2015 est basé sur le volontariat, « il ne crée pas clairement de cadre de réinstallation avec des règles et des procédures communes pour les États participants<sup>1196</sup> ». De ce fait, « il y a des divergences

---

<sup>1193</sup> Commission européenne, Communiqué de presse, *La Commission présente une recommandation relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie en faveur des réfugiés syriens*, Strasbourg, 15 décembre 2015.

<sup>1194</sup> Recommandation de la Commission du 8 juin 2015 concernant un programme européen de réinstallation, *op. cit.*

<sup>1195</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, COM(2016) 165 final, Brussels, 16 march 2016 (version française non disponible).

<sup>1196</sup> « Unlike the obligations under the two relocation schemes, the Member States' commitments under the resettlement scheme of 20 July 2015 are based on voluntary pledges. While the scheme is an important milestone in terms of joint EU resettlement efforts, it does not create a clear resettlement framework with common rules and procedures for the participating states, (...) », *First report on relocation and resettlement, op. cit.*, para. 3.2.



substantielles entre les États membres au regard de leurs programmes de réinstallation et de leurs pratiques respectifs, tels que le critère de sélection, la durée des procédures, les outils d'intégration, le statut garanti aux personnes admises, le permis de séjour, [etc.]<sup>1197</sup> ».

**757.** L'absence d'uniformisation ou de simple cohérence entre les différentes positions étatiques des membres de l'UE posent un problème au regard des critères de sélection des migrants manifestement futurs réfugiés qui auront le droit d'entrer dans l'Union. S'agissant des PPR, comme nous l'avons dit, certains réfugiés pourront être réinstallés dans l'UE, cependant, les États membres qui vont accepter d'accueillir ces réfugiés vont les choisir en fonction notamment de ce qu'ils pourront apporter au pays. Cette pratique d'immigration choisie a cours dans plusieurs États du monde, il n'est pas ici question de la critiquer de manière absolue mais il est question ici de critiquer le fait que cette immigration choisie transforme une personne se trouvant dans un contexte de vulnérabilité en « objet » dont la plus-value par rapport aux autres lui permettra d'accéder à l'UE. Les critères que les États observent sont le plus souvent les qualifications, le niveau d'étude, le savoir-faire, l'expérience professionnelle, etc., autant d'éléments qu'ils vont confronter à leur besoin. Leur choix de réinstaller certains réfugiés plutôt que d'autres sera donc un choix d'opportunité. Dès lors les enfants se trouvent par un simple jeu de logique exclu de l'équation. Le seul moyen pour eux de pouvoir bénéficier d'une réinstallation dans l'UE est alors en tant que membre de la famille d'un réfugié qui lui présenterait un intérêt pour un État membre de l'Union. Dès lors, les enfants réfugiés non accompagnés n'ont que peu voire pas de chance de faire l'objet d'une mesure de réinstallation dans l'Union<sup>1198</sup>.

**758.** Au surplus, il faut remarquer que certains enfants ont beaucoup moins de chance que d'autres d'être réinstallés dans l'UE pour deux types de raisons : tout d'abord, les enfants réfugiés dans les pays tiers dans le cadre des PPR sont davantage défavorisés par rapport aux enfants réfugiés en Turquie qui potentiellement peuvent bénéficier de l'accord avec l'UE, surtout s'ils sont syriens. En effet, la coopération entre l'Union et la Turquie prévoit un principe

---

<sup>1197</sup> Dans sa version originale : « *There are substantial divergences among the Member States as regards their respective resettlement programmes and practices, such as the selection criteria, length of procedures, pre-departure orientation programmes, integration tools, the status granted to persons admitted, residence permits as well as the number of places available for resettlement.* », *Ibidem*.

<sup>1198</sup> Bien qu'il n'y ait pas encore de chiffres publiés sur les compétences des réfugiés admis à entrer sur le territoire d'un État membre, il n'en demeure pas moins qu'une véritable sélection des réfugiés est opérée. Par ex. voir : Teresa Bevivino, « L'externalisation de la politique migratoire de l'UE : le cas de l'accord avec la Turquie », *SIRÉAS*, Coll. Analyses & Études Migrations, 2016/13, 2016, p. 3-20.

appelé le « 1 pour 1 » qui consiste à « soulager<sup>1199</sup> » la Turquie de réfugiés syriens. Brièvement, ce « 1 pour 1 » signifie que pour chaque migrant clandestin syrien renvoyé en Turquie depuis la Grèce, un autre syrien dès lors qu'il peut manifestement obtenir une protection internationale sera réinstallé dans l'UE. Ce principe n'est *a priori* pas applicable aux enfants non accompagnés puisqu'il est difficilement envisageable de réinstallé dans l'UE un enfant syrien seul.

**759.** Cet élément nous conduit à aborder l'autre type de raison qui fait que certains enfants ont beaucoup moins de chance d'être réinstallés dans l'UE puisque les enfants non accompagnés, comme nous l'avons évoqué, sont de fait exclus du dispositif de réinstallation prévu dans le cadre de la coopération avec la Turquie. En effet, dans le cadre du « 1 pour 1 », les enfants ne seront pas privilégiés puisque rappelons-le ce sont les États individuellement qui établissent les critères de sélection des réfugiés qu'ils acceptent d'accueillir dans ce cadre. Nous ne pouvons pas écarter la possibilité d'un regroupement familial ultérieur de la part du réfugié réinstallé à l'égard de ses enfants. Toutefois, et cela n'est que prospectif et hypothétique, il est possible d'envisager que dans le contexte économique et politique des États membres qui les pousse à limiter les entrées sur leur territoire de migrants même réfugiés, ces États membres seraient davantage enclins à porter leur choix de réinstallation sur des adultes seuls.

**760.** Par ailleurs, eu égard à ce que nous avons déjà pu constater quant au respect des droits des enfants migrants qu'ils soient réfugiés ou demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE, il n'est pas injustifié d'émettre des doutes quant à l'opportunité pour ces enfants de rejoindre l'Union dans le cadre de cette réinstallation prévue par les PPR ou des accords internationaux avec des États tiers. Mais ces doutes doivent être tus par le fait que le niveau de protection des droits de l'enfant dans l'UE même s'il est insuffisant au regard des droits effectivement consacrés dans le RAEC, ce niveau reste supérieur à celui de nombreux États tiers.

**761.** En conclusion, la sous-traitance de la mise en œuvre de la Politique d'asile par les différents moyens que l'UE a à sa disposition aboutit à une discrimination entre les migrants qui ont manifestement besoin d'une protection internationale. La raison principale étant que l'absence d'harmonisation entre les États membres dans la mise en œuvre du programme européen de réinstallation et le fondement volontaire de la réinstallation entraîne un choix réfléchi de leur part quant aux réfugiés qu'ils vont décider d'accueillir. Or, les critères de chaque État sont discrétionnaires et les enfants ne figurent pas parmi la cible privilégiée des États qui

---

<sup>1199</sup> Communication de la Commission, Communiqué de presse, *Gérer la crise des réfugiés : la Commission fait rapport sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la déclaration UE-Turquie*, Bruxelles, 15 juin 2016.

ont une immigration choisie, ce qui est le cas ici avec cette procédure de réinstallation qui revient à avoir des réfugiés choisis. De plus, il faut ajouter que les conditions de qualification de réfugiés dans les États tiers peuvent largement varier et être bien loin de celles de l'UE, ce qui ne peut être que nuisible aux enfants. Sans pour autant nous répéter, rappelons que les enfants en tant que personnes vulnérables ont difficilement accès aux procédures de demande d'asile et lorsque ces demandes sont rejetées, ils n'ont presque aucune chance de voir une contestation avoir une issue favorable.

**762.** Traitons maintenant de l'aspect plus problématique voire controversé tenant à la vocation de l'UE à « être un havre sûr<sup>1200</sup> » pour les enfants victimes de persécution et d'atteintes graves à leurs droits.

## **Paragraphe 2 - L'absence de vocation de l'Union européenne à accueillir l'ensemble des enfants nécessitant une protection internationale**

**763.** Il est possible d'entendre des critiques s'élever tendant en ce que « l'Union européenne ne peut pas accueillir toute la misère du monde »<sup>1201</sup>. Ce type de remarques récurrentes qui en réalité soulève un véritable problème juridique cristallise une autre limite de la Politique d'asile comme instrument de protection des droits de l'enfant. En présentant une analyse plus scientifique et approfondie que cette simple opinion, nous mettrons en évidence le fait que l'UE n'a pas institutionnellement vocation à accueillir l'ensemble des enfants nécessitant une protection internationale et que donc la Politique d'asile ne peut pas constituer un instrument de protection des droits de l'enfant qui soit viable. Cette incapacité découlant de la non-vocation de l'UE à « être un havre sûr pour ceux qui fuient les persécutions<sup>1202</sup> » résulte principalement du fait que l'Union reste avant tout une union économique et que la croissance économique reste sa vocation première puisque d'elle sont issus les différents progrès réalisés dans les autres domaines. Toutefois, cette conception n'apparaît pas dans les valeurs de l'UE (A), alors même qu'elle est le fondement de la construction et de l'action européenne. Dès lors, il y a une nécessité de modifier ces valeurs afin de les accorder avec la nature et l'idéologie économiques de l'UE (B).

---

<sup>1200</sup> *Un Agenda européen en matière de migration, op. cit.*, p. 2

<sup>1201</sup> Cette phrase est souvent entendue en France depuis que la crise migratoire a commencé puisqu'elle fait écho à la formule de Michel Rocard prononcée le 3 décembre 1989 lors d'une interview télévisée dans le contexte de la politique d'asile : « Nous ne pouvons pas héberger toute la misère du monde ».

<sup>1202</sup> *Un Agenda européen en matière de migration, op. cit.*, p. 2.

## **A- La traduction imparfaite de la vocation idéologique de l'Union européenne en valeurs européennes**

**764.** L'UE est construite sur les valeurs qui ont présidé à sa création et qui ne prévoyaient pas qu'elle devienne un acteur international de la protection des droits de l'enfant et au surplus, certainement pas au moyen de sa Politique d'asile. Ces valeurs de l'UE n'ont été inscrites dans ses traités constitutifs que très tardivement puisque leur formalisation a pris du temps (1) et va finalement de pair avec l'évolution du statut international de l'UE. « Plus encore que les normes, les valeurs font aujourd'hui partie de ce vocabulaire de la sociologie qui s'est progressivement imposé dans le langage courant pour désigner des idéaux ou principes régulateurs des meilleures fins humaines, susceptibles d'avoir la priorité sur toute autre considération. Ce sens actuel de la valeur s'écarte des usages économiques ou mathématiques plus classiques du terme, mais ne contredit pas son étymologie : *valere* qui, en latin, signifie "être fort", puisque c'est bien la puissance de certains idéaux qui semble devoir assurer leur prévalence<sup>1203</sup> ». Cette idée selon laquelle les valeurs doivent avoir la priorité sur d'autre considération en tant qu'idéal ou principes censés être régulateurs est intéressante et sans doute l'UE cherchait à répondre à cette définition lorsqu'elle a intégré ses valeurs aux traités constitutifs.

**765.** Toutefois, la construction européenne est avant tout fondée sur une approche économique, il était évident dès la Déclaration Schuman que les valeurs économiques allaient guider et fonder la construction d'une communauté d'États européens. Ainsi, même si les valeurs qui ont été récemment formalisées dans les Traités constitutifs de l'UE sont relativement larges, il faut noter qu'elles ne reflètent pas ou alors très mal cette idéologie économique. Or, dans la confrontation entre les valeurs que l'Union reconnaît et la logique économique qui sous-tend son action, nous constatons que les valeurs de l'UE n'ont qu'une portée limitée. Dès lors, les valeurs elles-mêmes limitent le rôle de la Politique d'asile comme instrument de la protection des droits de l'enfant puisque malgré leur formalisation, elles sont, tout comme l'UE elle-même, sous-tendues par une idéologie économique (2).

---

<sup>1203</sup> Patrick Pharo, « Valeurs, Sociologie », *Encyclopaedia Universalis*, disponible sur : <http://www.universalis-edu.com.ezproxy.normandie-univ.fr/encyclopedie/valeurs-sociologie/> (consulté le 29 mars 2017).

## *1) La formalisation progressive des valeurs de l'Union européenne*

**766.** Les valeurs de l'UE en tant que « qualité intrinsèque<sup>1204</sup> » à sa construction n'ont été formalisées que récemment avec le Traité de Lisbonne. Les précédents traités sur l'UE ne faisaient pas mention de valeurs particulières attachées à l'Union. Le Traité de Maastricht donnait directement les objectifs de l'Union<sup>1205</sup> après avoir disposé que cette dernière « est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité<sup>1206</sup> ». L'emploi du terme « fondée » aurait pu laisser croire qu'il s'agissait de valeur mais il n'en est rien. Si l'on se réfère au TCE et cela quelle qu'en soit la version, il n'est pas état de valeurs attachées à la Communauté. Cette absence de formalisation ne signifie pas pour autant que l'UE était dépourvue de valeurs avant le Traité de Lisbonne, par exemple l'une d'entre elles, qui a été constitutionnalisées en 2007 était déjà présente bien avant : il s'agit de la non-discrimination. Elle est aujourd'hui érigée au rang de valeur toutefois, la non-discrimination était déjà garantie à l'article 13 du TCE dans sa version consolidée<sup>1207</sup>. Notons d'ailleurs que c'est sur le fondement de cette valeur qui a avait alors le statut d'obligation constitutionnelle que l'UE a ratifié le traité relatif aux droits des personnes handicapées pour pallier son manque de compétence en la matière<sup>1208</sup>.

**767.** Ainsi donc, la formalisation et l'expression des valeurs de l'UE est apparue avec le TUE tel qu'issu du Traité de Lisbonne qui dispose à son article 2 que :

« [I]l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-

---

<sup>1204</sup> Définition partielle du Centre nationale de ressources textuelles et lexicales, consultable sur : <http://www.cnrtl.fr/definition/valeur> (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1205</sup> Article B Traité de Maastricht : « [I]l'Union se donne pour objectif (...) ».

<sup>1206</sup> Article A al.3 Traité de Maastricht.

<sup>1207</sup> Article 12 TCE tel que modifié par le Traité de Nice : « [d]ans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, peut prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations ».

<sup>1208</sup> Article 13 §1 TCE : « [s]ans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Cet article relativement exhaustif s'inscrit dans la lignée des valeurs qui en 2000 lors de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE avaient été consacrées sans pour autant que la valeur juridique de la Charte ne leur permettent d'avoir une réelle résonance. En effet, dans son préambule et pour la première fois dans l'ordre communautaire, des « valeurs communes <sup>1209</sup> » étaient considérées comme le fondement de l'union entre les « peuples d'Europe <sup>1210</sup> ». Outre le fait de reconnaître que les membres de l'UE avaient des valeurs communes, le préambule de la Charte en fait une liste et y ajoute un élément qui n'a pas été repris en tant que valeur dans le TUE, puisque la Charte dispose que :

« [c]onsciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et *en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice* » <sup>1211</sup>.

**768.** Cette disposition du préambule de la Charte confrontée à l'article 2 du TUE laisse apparaître une incohérence dans les valeurs de l'UE et dans le lien qu'elles entretiennent avec l'ELSJ et donc par extension avec la Politique d'asile. Il apparaît donc une problématique issue de la formalisation des valeurs de l'UE qui peut avoir des conséquences sur la Politique d'asile.

## ***2) Les valeurs de l'Union européenne inopérantes concernant la protection des droits des enfants dans le cadre de la Politique d'asile en raison de l'idéologie économique prédominante***

**769.** A titre liminaire, il faut insister sur cette incohérence qui apparaît entre les deux dispositions relatives aux valeurs de l'UE présentes dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux et à l'article 2 du TUE puisque d'une part, ce dernier prévoit une liste plus

---

<sup>1209</sup> Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, *op. cit.*, para. 1.

<sup>1210</sup> *Ibidem.*

<sup>1211</sup> Il faut préciser qu'il existe certaines différences entre la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000 et celle qui a acquis une force contraignante avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, toutefois, les éléments du préambule relatifs aux valeurs de l'UE n'ont pas changé. Voir : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000/C 364/01, JOCE 18 décembre 2000 et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012/C 326/02, JOUE 26 octobre 2012.

détaillée de valeurs européennes et d'autre part, le premier lie les valeurs de l'UE à l'ELSJ en tant qu'il serait l'espace dans lequel ses valeurs doivent être défendues.

**770.** Toutefois, cette liaison ne constitue pas un obstacle à notre thèse tendant à démontrer qu'au regard des valeurs de l'Union, l'UE n'a pas vocation à faire de sa Politique d'asile un instrument de la protection internationale des droits de l'enfant. En effet, il faut noter deux choses : la première est que lorsque le préambule de la Charte a été rédigé, l'ELSJ n'avait pas le même visage que celui qu'il a aujourd'hui en ce sens qu'il n'avait pas acquis une dimension externe aux termes des traités constitutifs. Ainsi, l'ELSJ était encore un domaine d'action exclusivement interne aux termes des traités. C'est pourquoi, la rédaction de cette partie du préambule de la Charte et la liaison qui pouvait exister en 2000 entre les valeurs européennes et l'ELSJ n'entraînent pas de conséquence sur le champ d'application des valeurs de l'UE puisque tant le contenu des valeurs de l'Union que la nature juridique des politiques de l'ELSJ ont changé entre l'adoption des dispositions de la Charte et celles du TUE.

**771.** Deuxièmement, et cela s'inscrit dans la suite du précédent raisonnement, nous pouvons considérer qu'il existe une hiérarchie entre les traités constitutifs de l'UE, d'une part et la Charte des droits fondamentaux, d'autre part. En effet, la Charte n'est qu'un document annexé aux traités constitutifs de l'UE, dès lors en tant qu'annexe et même si elle bénéficie d'un effet contraignant, dans le cadre d'un conflit avec les traités mentionnés, ce sont ces derniers qui priment. En effet, le préambule d'un accord n'est pas, par principe, considéré comme contraignant à l'égard des parties, il ne fait que poser le contexte de l'accord. Dès lors, face à ce préambule ce sont les traités constitutifs que nous devons retenir pour notre analyse<sup>1212</sup>.

**772.** Les valeurs de l'UE formalisées à l'article 2 du TUE et dont la promotion relève également d'un objectif de l'action extérieure aux termes de l'article 3 §5 du même traité doivent prendre en compte l'élément crucial qui sous-tend et a permis la construction européenne à savoir son aspect économique. L'idéologie économique va à l'encontre de l'objectif de la Politique d'asile à l'égard des enfants. Il faut insister ici sur un point, elle ne va pas nécessairement à l'encontre des objectifs de la Politique d'asile en général mais elle va particulièrement à l'encontre des intérêts des enfants.

---

<sup>1212</sup> Par ailleurs, un autre argument pourrait éventuellement être tiré de l'adage *lex posterior derogat lex anterior* puisque le TUE dans sa version consolidée est postérieure à la Charte des droits fondamentaux qui a été adoptée en 2000. Son annexion au Traité de Lisbonne lui a seulement conféré une force juridique différente. Toutefois, différentes critiques peuvent être formulées contre cet argument tenant notamment au fait que la Charte a été légèrement remaniée, ce qui tendrait à faire d'elle un nouvel accord.

En effet, et c'est à cet égard que les valeurs de l'UE sont en réalité inopérantes dans le cadre de la Politique d'asile, puisque même si l'article 3 §5 du TUE prévoit que dans son action extérieure, « l'Union affirme et promeut ses valeurs » (et cela distinctement de l'obligation expressément relative à la protection des droits de l'enfant) les termes employés pourraient être porteurs de bien plus de contrainte pour l'UE<sup>1213</sup>. Affirmer et promouvoir des valeurs à l'extérieur se traduit souvent par une disposition dans le préambule des accords internationaux ou par des déclarations conjointes du représentant de l'UE et d'autres représentants d'acteurs internationaux. Ses valeurs, largement sous-tendues par l'idéologie économique, ne doivent pas constituer un frein à son action dans ce domaine. A cet égard, il convient de rappeler ici les développements réalisés dans le premier titre de la première partie de cette thèse mettant en évidence l'importance de la PCC ainsi que du fait que malgré l'existence d'outil permettant la protection des droits de l'enfant, ces outils n'étaient pas utilisés. La raison en était que l'UE privilégie ses relations commerciales sur la scène internationale à la protection des droits de l'enfant.

**773.** Le point principal sur lequel il faut insister porte sur le fait que l'idéologie économique de l'UE nuit spécialement à la capacité de la Politique d'asile à être un instrument de la protection des enfants. En effet, les différents accords de réinstallation ainsi que les PPR qui prévoient eux aussi des réinstallations de migrants nécessitant manifestement une protection internationale aboutissent à créer une immigration de « réfugiés choisis » parmi d'autres. Or, comme cela a été dit, les États membres qui acceptent de réinstaller des réfugiés vont opérer un choix et chercher à répondre à leurs intérêts, ces intérêts étant avant tout de nature économique, ils feront des choix basés sur leur besoin. Dès lors, l'Union n'a pas vocation au regard de cette idéologie qui a sous-tendu sa création et sous-tend son fonctionnement, à accueillir les enfants nécessitant une protection internationale.

## **B- La nécessité de réviser les valeurs de l'Union européenne**

**774.** Les valeurs de l'UE ne prennent pas en compte sa vocation première qui est l'intégration et la croissance économiques de chacun des membres et du collectif. En effet, aux termes de l'article 2 du TUE, le développement économique et plus largement les intérêts économiques

---

<sup>1213</sup> Rappelons le libellé de l'article 3 §5 qui commence par assurer que dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs avant d'établir qu'elle contribue à la protection des droits de l'enfant. Il faut ainsi distinguer au sein de l'article 3 §5 qui traite des objectifs de l'UE à l'extérieur, son objectif de promotion de ses valeurs et son objectif de protection des droits de l'enfant.



de l'Union ne font pas partie de ses valeurs<sup>1214</sup>. Il est possible d'y trouver une référence dans le préambule du TUE qui mentionne expressément que les États sont :

« **RÉSOLUS** à *renforcer leurs économies* ainsi qu'à en assurer la convergence, et à établir une union économique et monétaire, comportant, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une monnaie unique et stable (...).

**DÉTERMINÉS** à *promouvoir le progrès économique* et social de leurs peuples (...) ».

**775.** L'aspect économique et le fait qu'il soit le socle de la construction européenne n'est donc pas totalement oublié même s'il n'en constitue pas une valeur. Toutefois, malgré cette mention dans le préambule, il est nécessaire de modifier la formalisation des valeurs de l'UE telle qu'elle est présente à l'article 2 du TUE, cela afin de mettre en accord ces valeurs telles qu'elles sont inscrites et l'idéologie économique qui sous-tend les actions européennes. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer l'absence de l'aspect économique au sein des valeurs institutionnalisées de l'UE : soit l'Union pense avoir franchi un cap dans son statut d'organisation régionale et elle pense avoir pu se défaire de ses fondements économiques, soit il existe une sorte de complexe européen à reconnaître constitutionnellement que parmi ses valeurs figure des valeurs de nature économique (1). Toutefois, l'engorgement de la Politique d'asile traduit notamment par l'incapacité du RAEC à assurer une gestion efficace des demandes d'asile ainsi que l'incapacité de la Politique d'immigration à gérer les flux migratoires importants laissent penser qu'une troisième voie est possible quant à l'interprétation de cette formalisation (2).

### ***1) La recherche d'une cohérence entre les valeurs européennes et sa vocation économique***

**776.** L'aspect économique à travers le développement et la croissance économiques notamment sont des objectifs internes de l'UE prévus à l'article 3 §3 qui dispose que :

« [l']Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une

---

<sup>1214</sup> Article 2 du TUE : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique ».

**777.** Cet objectif interne est le premier de tous puisque les aliénas suivants traitent d'objectifs tenant à la protection des droits de l'enfant, la promotion des différentes formes de cohésion, au respect des diversités culturelles, etc<sup>1215</sup>. Toutefois, objectifs et valeurs ne sont pas exclusifs les uns des autres puisque le respect des droits de l'homme est une valeur de l'UE mais c'est également un objectif aussi bien intérieur qu'extérieur. Ainsi, l'Union peut être fondée sur certaines qualités ou certains éléments faisant partie de son identité intrinsèque et pour autant considérer ces éléments ou ces qualités comme des objectifs qu'il faut sans cesse atteindre.

**778.** Dès lors, le développement économique ou encore la solidarité économique doivent être inscrits dans la liste des valeurs européennes. En effet, ces éléments sont le fondement de la construction de l'UE aux termes de la Déclaration de Robert Schuman en 1959<sup>1216</sup>. Or, les seuls éléments sur lesquels l'UE est fondée constituent ces valeurs aux termes de l'article 2 du TUE. Dès lors, il y a une vraie nécessité de mettre en accord les valeurs qui fondent l'UE selon le TUE et ce pour une meilleure lisibilité de l'article 3 §5 qui commence par affirmer que « l'Union affirme et promeut ses valeurs ». Ainsi, cela serait plus cohérent notamment au regard de son objectif de protection extérieure des droits de l'enfant.

Cette révision des valeurs de l'UE aurait un but principal, outre la meilleure lisibilité de l'article 3 §5 du TUE, puisqu'elle permettrait de justifier juridiquement l'agencement voire la primauté de la sauvegarde des intérêts économiques de l'UE sur la protection des droits de l'enfant dans ses relations extérieures. Il s'agirait ici d'améliorer la sincérité de l'action européenne et de la justifier au regard de son propre droit, ce qui pourrait venir éteindre certaines critiques notamment développées *supra*<sup>1217</sup>.

**779.** Dans les différentes pistes que nous avons évoquées en introduction de ce développement, le complexe européen relatif à la reconnaissance de valeurs économiques est

---

<sup>1215</sup> Article 3 §3 al. 2, 3 et 4 TUE :

« [e]lle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

<sup>1216</sup> Robert Schuman parlait plus précisément de « solidarité de production ».

<sup>1217</sup> Cf. para. 763 et suiv. de la présente thèse.

intéressant. Lorsqu'on lit la déclaration de Robert Schuman, il n'y a strictement aucune ambiguïté quant au rôle fondamental qu'a vocation à jouer l'économie dans la construction européenne, au surplus s'agissant de son rôle extérieur. Robert Schuman prend soin de mentionner qu'une fois que la croissance de la production économique de l'UE sera pérenne, « production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain »<sup>1218</sup>. Aujourd'hui il semble que l'UE qui cherche à devenir un acteur international n'assume plus son statut d'acteur économique. Le développement du SEAE le démontre, elle tend à vouloir faire de son activité économique une activité parmi d'autres et ne semble plus vouloir être « réduite » à cela. Toutefois, premièrement, elle ne peut pas renier son fondement principal et deuxièmement, être un acteur économique n'est pas un qualificatif négatif. Mais pour un acteur tel que l'Union qui cherche notamment à devenir un acteur international de la protection des droits de l'enfant et des droits de l'homme, qui a d'ailleurs ratifié l'une de ces conventions, assumer ouvertement son rôle d'acteur économique reviendrait à ne pas voir la problématique née de l'existence de conflits entre ses intérêts économiques et ses nouveaux intérêts nés de son nouveau statut. Or, nous l'avons vu parfois ces intérêts s'opposent. C'est pour ces raisons que nous parlons ici de complexe européen.

**780.** L'autre raison qui a été évoqué *supra* comme une alternative réside dans le fait que l'article 2 du TUE serait une vision actuelle des valeurs de l'UE. Et qu'ainsi, aujourd'hui au regard de son statut d'acteur international disposant d'un service diplomatique (SEAE) et d'un représentant de sa Politique étrangère, l'Union ne considère plus l'économie comme étant l'une de ses valeurs et dès lors ce fondement économique a été volontairement exclu des valeurs européennes. Mais cette raison semble être à éloigner puisque l'UE a décidé de recentrer son attention sur des problématiques qui ont des conséquences directes sur son existence puisque d'après le Haut représentant de l'UE : « [l']Union est menacée<sup>1219</sup> ».

---

<sup>1218</sup> Il est intéressant de voir qu'une différence apparaît entre la vision de Robert Schuman et la constitutionnalisation de l'objectif de croissance économique. En effet, Robert Schuman faisait mention d'objectifs extérieurs de la croissance économique sans expressément utiliser ces termes. Or, l'article 3 §5 du TUE relatif aux objectifs extérieurs de l'Union ne reprend pas cet effet causal entre la croissance économique de l'UE et le développement d'autres régions (comme l'Afrique), d'une part et d'autre part, il parle seulement de contribuer « au développement durable de la planète [et] au commerce libre (...) ».

<sup>1219</sup> Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, SN 10192/16, 28 juin 2016, p. 5.

## ***2) Le RAEC submergé : vers un repli de l'Union européenne sur elle-même***

**781.** Cette menace faite à l'encontre de l'existence même de l'UE est directement liée au contexte international de terrorisme et d'instabilité qui ont entraîné des flux migratoires sans précédents vers ses États membres et un grand nombre de réfugiés. La nouveauté réside dans le fait que ce sont la sécurité et la stabilité européennes qui sont menacées notamment à l'Est où « la sécurité européenne est mise à mal<sup>1220</sup> ». Le Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité reconnaît dans une Stratégie globale publiée en 2016 explique que le RAEC est insuffisant face à ce contexte inédit puisqu'il indique qu'il faut « travailler à un système d'asile européen commun plus efficace », ce qui laisse entendre que le RAEC ne l'est pas ou en tout cas ne l'est plus. Face à la submersion des dispositifs européens de gestion des frontières, d'immigration et de d'asile, l'UE opère un certain repli sur elle-même en se concentrant avant tout sur son action interne afin de retrouver une certaine « prospérité » puisque cette dernière est remise en cause. Ainsi, selon le Haut représentant, « [d]ans ce monde difficile, plus connecté, concurrentiel et complexe, nous serons guidés par nos intérêts, nos principes et nos priorités partagés<sup>1221</sup> ». Cette déclaration traduit manifestement la concentration de l'UE sur certains éléments qu'elle considère comme fondamental et au cœur de sa construction. Son rôle d'acteur économique doit donc être défendu puisque même si sur ce plan, elle figure « parmi les trois plus grandes puissances au monde », plusieurs actions doivent être menées afin de maintenir son statut<sup>1222</sup>.

**782.** Mais l'UE comme le reconnaît le Haut représentant ne peut plus opérer un repli sur elle-même qui soit total, elle doit prendre en compte la place qu'elle occupe désormais sur la scène internationale. Selon ses termes « [o]ù que je me rende, nos partenaires attendent de l'Union européenne qu'elle joue un rôle majeur, notamment en tant que garant de la sécurité au plan mondial<sup>1223</sup> ». Mais il est clair que l'UE ne pourra pas remplir le rôle qui est attendu d'elle au niveau international si elle n'arrive pas à consolider sa position et ses actions au niveau interne : à titre d'exemple, le Brexit voté par les britanniques en juin 2016 et dont la procédure prévue à l'article 50 du TUE a commencé le 29 mars 2017 a largement contribué à fragiliser l'UE et à

---

<sup>1220</sup> *Ibidem.*

<sup>1221</sup> *Ibidem.*

<sup>1222</sup> Voir les propositions faites dans la stratégie globale du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

<sup>1223</sup> *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit., p. 5.*

cristalliser de nombreuses problématiques tenant notamment à la Politique d'asile et d'immigration de l'Union.

**783.** Pour opérer ce repli sur elle-même tout en ne désertant pas des domaines d'action importants relatifs à la Politique d'asile, l'externalisation de celle-ci a été la solution parfaite. Le but de l'UE est de ne plus accueillir de réfugiés à l'exception de ceux qui auront été choisis par les États dans le cadre d'accords ou des PPR. La sous-traitance qui se pratique depuis plusieurs années est la solution que le Haut représentant fait valoir pour éviter de reproduire les conditions qui ont conduit l'UE à la presque-faillite. Ainsi, la gestion de la Politique d'asile se fera désormais principalement, voire dans l'idéal exclusivement de manière délocalisée ou sous-traitée puisque la Stratégie globale prévoit que l'Union travaillera « de concert avec les pays d'origine pour traiter et prévenir les causes profondes des déplacements, gérer les migrations et lutter contre le criminalité transfrontalière<sup>1224</sup> » et elle aidera « les pays de transit en améliorant les capacités d'accueil et d'asile et en travaillant sur les perspectives en matière d'éducation, de formation professionnelle et de moyens de subsistance des migrants ». L'UE va donc se décharger autant que faire se peut de la mise en œuvre de la Politique d'asile sur les pays de transit qui seront chargés d'accueillir, éduquer, former et pourvoir (avec son aide) à la subsistance des migrants.

S'agissant de la Politique d'asile, cette Stratégie globale affirme qu'elle ne doit plus être considérée de manière indépendante mais en corrélation avec d'autres politiques ou action ayant elles aussi un lien avec la migration et ayant elles aussi une dimension extérieure tels que « la gestion des frontières, la sécurité intérieure, l'asile, l'emploi, la culture et l'éducation<sup>1225</sup> ».

**784.** Ce repli sur elle-même c'est-à-dire sur la sauvegarde de ses intérêts internes directs qui se caractérise par le franchissement d'une étape supplémentaire dans le degré d'externalisation de la Politique d'asile, se fait au détriment des enfants. Ces derniers qui étaient déjà largement défavorisés par la sous-traitance de la gestion de la Politique d'asile se trouvent ignorés par cette Stratégie globale. En effet, même si elle prévoit que « les femmes et les enfants<sup>1226</sup> » feront l'objet d'une attention spéciale dans leur pays d'origine et dans les pays de transit, rien n'est dit quant à leur protection, à leur nombre toujours plus grand parmi les migrants et réfugiés, à leur place dans les réseaux de traite, etc. Cette absence d'intérêt particulier pour les enfants dans cette Stratégie est vraisemblablement une grave erreur puisque cette dernière est le fruit du Haut

---

<sup>1224</sup> *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.*, p. 22.

<sup>1225</sup> *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.* p. 41.

<sup>1226</sup> *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.*, p. 22.

représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, or, le nombre d'enfants nécessitant une protection internationale qui se font enrôlés de force dans les pays de transit ou dans leur pays d'origine dans des réseaux de traite ou même dans des réseaux terroristes augmentent. Dès lors, leur porter une attention particulière est indispensable ou à tout le moins pertinent au regard des objectifs de la PESC.

## Conclusion du Chapitre 2 :

**785.** Au regard de tout ce qui a été dit concernant la question de la viabilité de la Politique d’asile comme moyen de protection des droits de l’enfant, la réponse est sans appel : la Politique d’asile n’est pas et n’a pas vocation à être un instrument de protection des droits de l’enfant qui soit viable.

**786.** D’une part son efficacité est grandement limitée sous deux aspects : d’abord, concernant les enfants réfugiés dans les États membres de l’UE, nous constatons qu’ils sont relativement peu nombreux au regard du nombre de demandeurs. De plus, une distinction apparait de manière empirique entre les enfants demandeurs d’asile accompagnés et les enfants demandeurs d’asile non accompagnés, cette distinction tend à entraîner un régime plus favorable s’agissant de l’octroi du statut de réfugié pour les enfants isolés<sup>1227</sup>. Toutefois, cet aspect plus favorable s’inverse dès lors que les enfants sont sur le territoire des États membres puisque les enfants isolés qu’ils soient demandeurs d’asile ou réfugiés ou bien que leur demande d’asile ait été rejetée comme cela arrive souvent, ces enfants isolés se retrouvent dans des situations dangereuses. Rappelons que plus de 10 000 enfants migrants qui étaient présents dans des camps de réfugiés ont disparu<sup>1228</sup>. Europol pointe du doigt les réseaux de traite d’êtres humains ainsi que les différents réseaux criminels organisés<sup>1229</sup> qui profitent des flux migratoires massifs vers l’UE pour s’enrichir. Lors de ces mouvements migratoires, ils sont à l’œuvre à deux moments principalement : lors du trajet puisque les demandeurs d’asile dans l’UE passent par la plupart par des réseaux de passeurs qu’ils payent pour franchir la méditerranée ou se frayer un chemin à travers les terres jusqu’aux États membres les plus à l’Est<sup>1230</sup>. L’UE n’a que peu d’influence sur les réseaux qui agissent en dehors de ses frontières, toutefois elle est censée avoir le contrôle sur les réseaux à l’œuvre sur le territoire de ses États membres. Mais les chiffres relatifs aux disparitions d’enfants demandeurs d’asile ou réfugiés sont alarmants. De la même manière les cas de violations manifestes des droits de l’enfant dans les camps de réfugiés

---

<sup>1227</sup> Toutefois, l’un des principal problème quel que soit le statut familial de l’enfant reste la détermination de sa qualité d’enfant, voir notamment : Heaven Crawley, « When is a child not a child ? Asylum, age disputes, and the process of age assessment », *Immigration Law Practitioners’ Association (ILPA), op. cit.*. et Jean-Luc Rongé, « L’expertise de détermination de l’âge : la vérité tombe toujours sur un os », *op. cit.*

<sup>1228</sup> Parlement européen, « 10 000 enfants réfugiés et migrants non accompagnés portés disparus en Europe », *op. cit.*

<sup>1229</sup> Europol, *Migrant smuggling in the EU, Europol public information*, février 2016, 15 p.

<sup>1230</sup> « The cost of a package with travel from Turkey to Libya by air and onward sea journey from Libya to Italy costs USD 3,700. For the sea journey adults cost USD 1,000. Three children cost USD 500 », Europol, *Migrant smuggling in the EU, Europol public information, op. cit.*, spé. p. 5 et 10.

sont légions, que ces violations résultent de grave insuffisance des autorités publiques étatiques quant à la fourniture de repas par exemple<sup>1231</sup> ou qu'elles résultent de mauvais traitements infligés par d'autres migrants au regard et au su de tous<sup>1232</sup>, les capacités d'action des États membres sont mises à rude épreuve et s'avèrent insuffisantes à protéger les enfants présents dans ces camps. Même si de nombreux rapports de l'UNICEF font état de pratiques manifestement contraires aux droits de l'enfant dans les camps de réfugiés sur le territoire des États membres, les États ont beaucoup de mal à intervenir et à s'investir du problème. Ainsi, les enfants réfugiés ou demandeurs d'asile n'ont pas la garantie de bénéficier d'une protection effective de leurs droits. Dès lors, l'efficacité de la Politique d'asile est fortement limitée.

**787.** Les limites de cette politique comme instrument de la protection des droits de l'enfant apparaissent à travers la question de son efficacité très nuancée, mais des limites non liées à cette question existent en elles-mêmes. L'externalisation de la Politique d'asile se réalise par une sous-traitance de sa gestion auprès d'États tiers soit par le biais d'accords<sup>1233</sup> avec ces États soit par le biais de PPR<sup>1234</sup> mais cette sous-traitance a un impact négatif sur les enfants puisqu'elle aboutit dans le meilleur des cas à une sélection des personnes nécessitant une protection internationale par les États membres de l'UE. Or, le fait que ces derniers ne soient pas d'accord et que la réinstallation de réfugiés se fasse sur la base du volontariat a des conséquences sur les enfants<sup>1235</sup> puisque les États vont choisir des réfugiés qui répondent autant que faire se peut à leurs besoins, or ce sont avant tout des besoins d'ordre économique. Ce sont des critères tels que la qualification, les compétences, le savoir-faire, la profession, etc. qui vont guider les États dans leur choix. C'est précisément cet aspect qui entraîne la conséquence selon laquelle l'UE n'a pas vocation à être le refuge des enfants qui nécessitent une protection internationale. Bien qu'elle n'en fasse pas mention dans la lettre de l'article 2 du TUE, il est indubitable que le développement économique est l'une des valeurs de l'UE. Or, ce

---

<sup>1231</sup> L'on a pu voir que les enfants n'avaient pas tous un repas par jour puisque leur vulnérabilité surtout lorsqu'ils sont des enfants isolés les empêche de fait d'être prioritaire pour accéder au repas ou aux douches. Voir UNICEF, *Ni sains, Ni saufs - Enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France*, *op. cit.*

<sup>1232</sup> L'on fait notamment, mais pas exclusivement, référence à la pratique du *Batcha boz* : voir UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, *op. cit.*, spé. p. 31 et Jean-Pierre Perrin, « Les garçons objets des noces afghanes », *Libération*, 5 février 2013.

<sup>1233</sup> Juris Gromovs, « EC visa facilitation agreements and readmission agreements – state of play and future perspectives », *op. cit.*

<sup>1234</sup> Voir Madeline Garlick, « EU "regional protection programmes" : development and prospects », *op. cit.*

<sup>1235</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement, COM(2016) 165 final, Brussels, 16 march 2016 : « il y des divergences substantielles entre les États membres au regard de leurs programmes de réinstallation et de leurs pratiques respectifs, tels que le critère de sélection, la durée des procédures, les outils d'intégration, le statut garanti aux personnes admises, le permis de séjour, [etc.] ».



développement économique voire la prospérité de l'Union sont remis en cause par le contexte international mais aussi interne actuel, ce qui a entraîné un certain repli de l'UE sur elle-même. Pour pouvoir se recentrer sur certains aspects qu'elle considère comme primordiaux, l'UE a accru l'externalisation de la gestion de sa Politique d'asile et va plus loin que la sous-traitance puisqu'elle a délocalisé certaines de ses actions en faveurs des réfugiés<sup>1236</sup>. Cette forme d'investissement lointain dans la gestion de la Politique d'asile est nuisible pour la protection des droits de l'enfant qui comme cela a été dit vont devoir rester dans un État de transit et n'ont, en vertu des accords internationaux de réinstallation et des PPR, presque aucune chance d'accéder à l'Union.

**788.** Or, il faut admettre que même si l'efficacité de cette Politique comme instrument de protection de leurs droits est limitée et qu'elle n'a pas vocation à être un instrument viable, elle permet à certains enfants d'avoir des conditions de vie bien plus pérennes que celles qu'ils avaient dans leur pays d'origine ou dans les pays de transit. Dès lors, toutes les actions d'accroissement de la sous-traitance de la gestion de cette politique empêchent ces enfants, aussi peu nombreux soient-ils au regard du nombre de réfugié réel, de bénéficier de ces conditions de vie plus décentes.

---

<sup>1236</sup> *Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, SN 10192/16, 28 juin 2016, *op. cit.*

## Conclusion du Titre 1 :

**789.** La Politique d’asile est nécessairement limitée en tant qu’instrument de protection des droits de l’enfant pour toutes les raisons traitées. Son imbrication avec d’autres politiques externalisées comme la Politique d’immigration particulièrement, en fait un domaine d’action dont l’analyse est nécessairement non exclusive. De même, comme cela est apparu dans la Stratégie globale du Haut représentant de l’Union ainsi que dans les rapports d’Europol, il existe un lien entre la Politique d’asile et la PESC puisque toutes les deux « touchent au cœur de la souveraineté des États<sup>1237</sup> ». Les différentes politiques extérieures à caractère politique sont toutes plus ou moins liées les unes aux autres, mais il existe un lien particulier entre la Politique d’asile et la PESC s’agissant de la protection des droits de l’enfant puisque le contexte actuel entraîne une liaison inévitable entre les deux. Comme la Stratégie globale le fait remarquer, l’accumulation de certains facteurs comme « le terrorisme, les menaces hybrides, l’instabilité économique, [etc.]<sup>1238</sup> » sont autant d’éléments qui accroissent la fragilité des plus vulnérables. De même, les pays d’origine des enfants demandeurs d’asile ainsi que certains pays de transit sont des sources de trafic d’enfants et surtout d’enrôlement d’enfant à des fins militaires. Nous savons que les agissements de groupes terroristes tels que Boko Haram ou l’État islamique en Iraq et au Levant désigné communément par les acronymes EIIL ou Daech de l’arabe *Dawla al islamiya fi al irak wa a'cham* a un impact direct sur la Politique d’asile de l’UE puisqu’ils sont à l’origine de conflits armés transfrontaliers qui obligent à des déplacements de population dont un grand nombre demande l’asile dans l’UE<sup>1239</sup>. Ainsi, une action dans le cadre de la PESC permettrait comme le reconnaît le Haut représentant de l’Union d’agir sur les flux migratoires<sup>1240</sup> qui ont entraîné la submersion du RAEC. En outre, ces menaces à la paix et la sécurité internationales auxquelles la PESC entend apporter une réponse ont pour premières victimes les enfants. En laissant de côté pour l’instant le fait qu’ils sont des victimes directes de ces conflits, il faut noter que la sous-traitance de la Politique d’asile à des pays tiers ne

---

<sup>1237</sup> François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Le Traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, op. cit.

<sup>1238</sup> *Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne*, op. cit., p. 7.

<sup>1239</sup> Les enfants demandeurs d’asile dans l’UE sont majoritairement des ressortissants syriens et afghans : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1240</sup> *Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne*, op. cit., p. 22 et suiv.

protège pas les enfants des enlèvements dont ils sont victimes dans leurs pays d'origine ou parfois aussi dans les pays de transit.

**790.** Dès lors, une vraie complémentarité se dessine, en effet, la Politique d'asile de l'UE n'étant pas un moyen totalement efficace ni viable à long terme pour assurer une protection des droits de l'enfant, la PESC s'avère alors être une action complémentaire qui peut pallier l'insuffisance de la Politique d'asile en ce sens qu'elle peut remédier à ces effets en amont. La question étant maintenant de savoir si la PESC peut à son tour être un outil de la protection des droits de l'enfant au niveau international et dans quelle mesure ?

## TITRE 2

### L'ACTION COMPLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT

**791.** La PESC constitue une action complémentaire à la Politique d'asile dans le cadre de la protection des droits de l'enfant. La PESC a vocation à avoir une action beaucoup plus large que les autres politiques extérieures de l'UE qui elles tendent à être relativement spécialisées même si des interactions existent entre elles. Elle participe de ce nouveau rôle que l'UE cherche à jouer sur la scène internationale<sup>1241</sup> et cette dernière s'en sert afin de compléter ses autres politiques extérieures. Cette action complémentaire n'est pas nécessairement une action *a posteriori*, elle cherche surtout à constituer une action préventive et elle cherche à être une action globale.

**792.** S'agissant de la Politique d'asile, la Stratégie globale du Haut représentant de l'Union mettait en évidence le lien existant entre les demandes d'asile et la politique d'immigration d'une part, et les conflits armés présents dans certaines régions, d'autres part<sup>1242</sup>. D'après le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il y a 21,3 millions de réfugiés dans le monde dont plus de la moitié sont des enfants dont 53% viennent de Somalie, d'Afghanistan et de Syrie<sup>1243</sup>. D'après la même source, l'Europe n'accueille que 6% des personnes déplacées. Ce chiffre peut paraître peu, toutefois, il a suffi à entrainer la submersion du RAEC puisque rappelons qu'en 2015, ce sont un peu plus de 1,3 millions de demandes d'asile qui ont été formulées dans l'UE<sup>1244</sup>. Cette submersion est directement liée aux événements et conflits qui existent au Proche et au Moyen Orient puisque les réfugiés syriens, afghans et iraqiens étaient les plus nombreux dans l'Union, or, ce sont précisément les États de nationalité de ces réfugiés qui sont touchés par des conflits armés. Dès lors, et même si l'article 21 du TUE assigne à la PESC des missions altruistes, il faut noter que l'action menée dans le cadre de cette politique est plus soutenue lorsque des intérêts européens sont en jeu, or les intérêts de l'UE qui se

---

<sup>1241</sup> Voir : Eleftheria Neframi, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI*, vol. 50, 2004. p. 826-860.

<sup>1242</sup> Une stratégie globale pour la Politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, *op. cit.*

<sup>1243</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Aperçu statistique, juin 2016 : <http://www.unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html> (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1244</sup> Eurostat : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) (consulté le 29 mars 2017).

trouvent directement mis en cause le sont en raison des flux migratoires. Le Haut représentant affirmait que : « nous travaillerons de concert avec les pays d'origine pour traiter et prévenir les causes profondes des déplacements, gérer les migrations et lutter contre la criminalité transfrontalière<sup>1245</sup> ». Il lie les capacités du RAEC et l'efficacité de la Politique migratoire de l'UE à la prévention et au traitement des événements qui ont un impact sur ces derniers. Dès lors, il y a un intérêt pour l'UE à agir sur les causes qui entraînent une saturation des politiques extérieures de l'ELSJ. De manière générale, nous avons constaté que lorsque les intérêts de l'Union étaient en jeu son action en faveur de la protection des droits de l'enfant se trouvait face à des limites parfois insurmontables. Ainsi, l'action de la PESC relative à la protection de ces droits se trouve limitée lorsqu'il s'agit pour l'UE de mener des actions relatives aux mouvements migratoires (Chapitre 1).

**793.** Mais qu'en est-il de son action en faveur de la protection des droits de l'enfant lorsque des intérêts de l'UE ne sont pas directement en jeu ? Les objectifs de la PESC posés à l'article 21 du TUE tendent à indiquer que l'UE porte un intérêt à chacun d'eux et que donc chacun de ces objectifs constitue un intérêt européen, toutefois, nous avons pu voir dans le cadre des développements relatifs à la PAD notamment, que les objectifs altruistes de l'UE cèdent devant ses intérêts d'ordre économique. Dès lors, une hiérarchie apparaît entre ses intérêts économiques et ses autres intérêts issus des objectifs non-économiques qu'elle se fixe. La PESC et le rôle qu'elle tient pour l'UE consistant en une représentation unique au niveau internationale tend à ajouter un élément qu'il faudra prendre en compte, il s'agit de l'élément géostratégique qui est souvent lié aux intérêts économiques. Par conséquent, ce sont des intérêts géoéconomiques qui sont concernés et entendus par les termes « intérêts de l'UE »<sup>1246</sup> dans ce présent Titre. Au regard du contexte international actuel et des multiples conflits armés à l'œuvre dans plusieurs États et tout particulièrement au Proche et Moyen-Orient, il convient de regarder de plus près l'action que l'UE met en œuvre pour protéger les enfants dans le cadre de ces conflits et constater si elle prend réellement des mesures visant à les protéger. Il n'est pas à démontrer que les enfants sont les premiers touchés lors d'un conflit armé, il faut dès lors étudier les mesures adoptées par l'UE afin de les protéger dans ce contexte (Chapitre 2).

---

<sup>1245</sup> Une stratégie globale pour la Politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 22.

<sup>1246</sup> Voir : Pascal Lorot, « De la géopolitique à la géoéconomie », *Géoéconomie*, 3/2009 (n° 50), p. 9-19. Notons que la géoéconomie était à l'origine une préoccupation étatique (Pascal Lorot et François Thual, *La géopolitique*, Clefs-Montchrestien, 1997), toutefois, le degré d'intégration des États membres dans l'Union européenne en fait une forme d'organisation internationale unique ou *sui generis* qui entraîne l'existence d'intérêts de nature géoéconomique.

## CHAPITRE 1

### LA PLACE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS L'ACTION DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE VISANT A INFLUER SUR LES FLUX MIGRATOIRES

**794.** La PESC poursuit plusieurs objectifs, toutefois à la lecture de l'article 21 du TUE, le premier d'entre eux est : « de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ». Les objectifs listés ensuite sont relatifs à des buts plus généraux tels que la paix mondiale, la consolidation des droits de l'homme, l'intégration des États tiers dans l'économie mondiale, etc. Malgré une longue liste, l'article 21 commence par l'objectif de préservation des intérêts européens. Il y a donc une vraie distinction entre les objectifs de la PESC qui touchent aux intérêts de l'UE et les autres qui relèvent de l'intérêt international.

**795.** Concernant le point qui retiendra notre attention, la PESC est considérée comme un moyen d'action principalement *a priori* mais elle est aussi un moyen d'action *a posteriori* sur les politiques d'asile et d'immigration, ces deux politiques étant intrinsèquement liées. Or, et nous l'avons vu les enfants occupent une place primordiale dans ces politiques, en conséquence, agir sur les causes ayant entraîné des demandes d'asile et les flux migratoires a nécessairement un impact direct sur eux. Nous consacrerons donc une part importante de nos développements aux conflits armés et plus précisément ceux causés par le groupe terroriste Daech ainsi qu'à son action sur les enfants (Section 2). Les conséquences de la présence de ce groupe au Moyen-Orient ont été très considérables pour les enfants. Même si l'action militaire de ce groupe en tant qu'entité organisée exerçant un contrôle sur un espace géographique donné tend à s'éteindre, les conséquences de ses actions passées sur les enfants posent toujours problème.

**796.** Concernant le lien entre ces deux politiques, il est tel que la question a été posée de savoir : « [n]e risque-t-on pas une incursion croissante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans les aspects sécuritaires de l'ELSJ ?<sup>1247</sup> ». Il ne nous revient pas de répondre à cette question qui a été traitée dans l'un des ouvrages de référence sur le sujet intitulé *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*

---

<sup>1247</sup> Catherine Flaesch-Mougin et Lucia Serena Rossi (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, op. cit., p. XXII.

*après le Traité de Lisbonne*<sup>1248</sup> mais elle s'avère intéressante afin d'insister sur les multiples imbrications de ces politiques.

Avant de nous intéresser à cet aspect qui répond à l'une des problématiques posées dans le précédent titre, il nous faut faire un point sur les moyens de mise en œuvre de la PESC afin d'en saisir le fonctionnement (Section 1), ce qui nous permettra par la suite de mieux saisir le sens des actions menées dans le cadre de cette politique ainsi que les éléments qui la bride.

---

<sup>1248</sup> *Ibidem.*

## **SECTION 1 - LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE**

**797.** La PESC a fait l'objet de plusieurs ouvrages et par voie incidente de nombreuses études sur l'action extérieure de l'UE et sur son action politique. Ainsi, bien que cette politique ait fait l'objet de plusieurs analyses, il nous semble indispensable de traiter des moyens de sa mise en œuvre. L'étude de ces moyens répondra à la question du comment et ce, sous deux angles : d'une part, par l'étude des instruments juridiques de cette politique (paragraphe 1) et d'autre part, par l'étude de sa vocation dissuasive (paragraphe 2). Dans le cadre de ce dernier aspect, une véritable complémentarité apparaîtra entre l'action PESC et les autres politiques extérieures, particulièrement la PAD. Il faut toutefois apporter une précision qui relève de l'évidence mais qui mérite d'être signifiée : en effet, même si l'existence d'une vocation dissuasive de la PESC sera traitée, il est évident que cette politique ne se résume pas à une action uniquement dissuasive sur la scène internationale. Néanmoins, comme nous l'avons dit, l'aspect dissuasif doit nécessairement être traité afin de démontrer la complémentarité existante entre les différentes politiques extérieures de l'UE.

**798.** Il faut ici apporter une précision relevant de la mise en garde, puisque les éléments traités dans cette section sont indispensables à la compréhension des enjeux relatifs à la protection des droits de l'enfant dans le cadre de la PESC, ils sont donc indispensables à la compréhension des développements ultérieurs. Cependant, cette section s'avèrera relativement générale en ce sens qu'elle ne sera pas centrée sur les droits de l'enfant mais sur le fonctionnement de la PESC, cela dans le but de mieux saisir par la suite la place des droits de l'enfant dans cette politique.

### **Paragraphe 1 - Les instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune**

**799.** Une analogie pourra être observée dans la construction de cette section avec les développements réalisés dans la première partie de cette thèse s'agissant de l'étude des moyens de mise en œuvre de la PESC au sens large. En effet, nous avons choisi de reprendre la distinction précédemment opérée entre les instruments structurels (A) qui ont beaucoup évolué avec le Traité de Lisbonne et les instruments opérationnels (B) qui sont restés traditionnels pour la PESC.



## **A- Les instruments structurels de la Politique étrangère et de sécurité commune**

**800.** Le Traité de Lisbonne a apporté son lot de changements s'agissant de l'action extérieure de l'UE, de la nouvelle rédaction des objectifs d'action extérieure et de la place particulière faite aux droits de l'enfant par l'article 3 §5 du TUE, à l'externalisation constitutionnalisée des Politiques d'asile et d'immigration dans l'ELSJ, en passant par la création de nouveaux organes pour la PESC. Nous voyons à travers ces quelques exemples que le Traité de Lisbonne incarne véritablement un renouveau dans l'identité internationale de l'UE en ce qu'il met particulièrement l'accent sur son action extérieure en la dotant d'instruments structurels adaptés à la recherche de ce nouveau statut et de cette nouvelle identité internationale. Nous ne cessons de l'évoquer depuis le début de cette thèse, mais bien évidemment, le Haut représentant de l'Union ainsi que le Service qui lui est adjoint sont un changement majeur (1) pour cette politique. Outre cet acteur qui apparaît, il faut tout de même relever l'existence de limites institutionnelles persistantes qui peuvent constituer une limite à la protection des droits de l'enfant dans le cadre de cette politique (2).

### ***1) La création d'un service diplomatique européen***

**801.** Nous avons évoqué le SEAE dans le cadre de la première partie lorsqu'on évoquait les structures de l'UE qui expriment un intérêt pour les droits de l'enfant<sup>1249</sup>. Le SEAE est une création du Traité de Lisbonne qui a introduit à l'article 27 du TUE que « [d]ans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure ». Ce service est donc la structure sur laquelle s'adosse ce nouvel organe qu'est le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui est également le vice-président de la Commission<sup>1250</sup>. L'article 18 du TUE prévoit qu'il :

« conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune ».

---

<sup>1249</sup> Cf. *infra* para. 377 et suiv. de la présente thèse.

<sup>1250</sup> Article 17 §4 TUE : « [l]a Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents ».

**802.** Le Haut représentant est qualifié de nouvel organe ici car il est nouveau dans le sens où nul représentant de l'Union avant lui ne bénéficiait des prérogatives qui sont les siennes et qui participent bien de la volonté européenne d'avoir un moyen d'expression cohérent et crédible sur la scène internationale<sup>1251</sup>. Le Traité d'Amsterdam avait institué à l'article 18 de l'ex-TUE, la fonction de « secrétaire général du Conseil, qui exerç[ait] les fonctions de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ». Mais même si l'appellation a été reprise, les fonctions ont bien changé puisque dans l'ancien TUE le Haut représentant était avant tout le Secrétaire général du Conseil dont les missions étaient somme toute assez légères puisqu'il : « assist[ait] le Conseil pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers<sup>1252</sup> ». Outre dans le cadre de cette unique disposition, la fonction de Haut représentant n'avait pas d'intérêt et n'apportait pas de plus-value à la PESC, contrairement au nouveau Haut représentant.

**803.** Ce nouvel organe a pour principal rôle de veiller « à la cohérence de l'action extérieure de l'Union<sup>1253</sup> », dès lors toutes les politiques extérieures de l'UE ainsi que ses politiques ayant un volet extérieur entrent dans le cadre de sa compétence puisqu'il doit assurer une cohérence entre leurs différentes actions en tant qu'action extérieure globale. Le Haut représentant a donc un rôle crucial quant à la coordination des actions européennes et à la représentation de l'UE à l'extérieur ainsi que quant à la défense des intérêts européens sur la scène internationale. Il est l'acteur incontournable de la PESC puisqu'il en est le premier exécutif<sup>1254</sup>. Même si ce sont les États qui ont la main mise sur cette politique intergouvernementale et qu'ils participent également à sa mise en œuvre, le Haut représentant est l'incarnation de l'Union à l'extérieur et est le premier interlocuteur des États tiers et des autres organisations internationales. En effet, la mission de l'ancien Haut représentant a été partiellement conservée à l'article 27 du TUE toutefois elle a été renforcée<sup>1255</sup>. De plus, cette mission prend une dimension toute autre puisque

---

<sup>1251</sup> Accéder au site du Haut représentant de l'Union : [http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index\\_en.htm](http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/background/high-representative/index_en.htm) (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1252</sup> Article 26 ex TUE.

<sup>1253</sup> Article 18 §4 TUE.

<sup>1254</sup> Article 26 §3 TUE : « [l]a politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union ».

<sup>1255</sup> Article 27 TUE : « [l]e haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui **préside le Conseil des affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions** adoptées par le Conseil européen et

ce n'est plus sa seule mission. L'article 27 dispose en sus que : « [l]e haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales ».

**804.** Par ailleurs, vu les importantes prérogatives dont il dispose, il faut s'interroger sur son mode de désignation et eu égard à ces prérogatives, précisément, c'est la nomination qui a été choisie comme mode d'institution. Ainsi, le Haut représentant est nommé pour cinq ans par le Conseil européen à la majorité qualifiée. Ce dernier doit obtenir l'accord du président de la Commission pour que la nomination soit valable<sup>1256</sup>. Par un jeu de parallélisme des formes, la fin du mandat anticipée du Haut représentant se fait selon le même procédé. Le Haut représentant actuel est Federica Mogherini qui a été nommée le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et a succédé à Catherine Ashton<sup>1257</sup>.

**805.** Nous devons évoquer ici, même si son rôle est minime, le Comité politique et de sécurité prévu à l'article 38 du TUE (ex-article 25 TUE) qui émet des avis à la demande du Haut représentant, du Conseil ou de sa propre initiative à destination du Conseil. Il n'empiète pas sur les attributions du Haut représentant puisqu'il agit en réalité sous son égide en ce sens qu'il est présidé par le SEAE<sup>1258</sup>. Cet organe est relativement peu visible et est fondu dans le SEAE qui lui-même n'a pour autre mission que celle de soutenir l'action du Haut représentant.

Le rôle du Haut représentant et de son service est donc fondamental pour le bon fonctionnement de la PESC puisque tout au long du Titre V du TUE relatif à l'action extérieure de l'Union, le Haut représentant est mentionné et occupe un rôle important étant donné qu'il met en œuvre

---

le Conseil. ». Il faut noter une différence dans la formulation de cette fonction entre le TUE tel qu'issu du Traité de Lisbonne et l'ex TUE qui lui disposait à son article 26 que : « le haut représentant **assiste le Conseil** pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, **en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique** et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers ».

<sup>1256</sup> Article 18 §1 TUE.

<sup>1257</sup> Notons que les deux premiers titulaires du mandat de Haut représentant depuis la création de cet organe tel que prévu par la Traité de Lisbonne sont des femmes. D'après certaines personnes, le Conseil accorde une importance au fait que les titulaires de ce mandat soient des femmes afin de promouvoir leur représentation au sein des hautes fonctions de l'UE. Il ne nous revient pas de nous prononcer sur cet aspect, toutefois, l'on peut noter que si ces opinions sont à raison, cela illustre le fait que l'UE veuille accorder une place particulière aux groupes d'individus considérés en comme ayant besoin d'une protection juridique particulière au niveau international. Sur les raisons de la nomination de Federica Mogherini, voir notamment : Alain Salles, « Europe : les cinq raisons à la nomination de Federica Mogherini », *Le Monde*, 1 septembre 2014, consultable sur : [http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/09/01/europe-les-cinq-raisons-du-choix-de-federica-mogherini\\_4479994\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2014/09/01/europe-les-cinq-raisons-du-choix-de-federica-mogherini_4479994_3214.html) (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1258</sup> Accéder au site du Comité politique et de sécurité : <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/> (consulté le 29 mars 2017).

cette politique. A côté de l'existence de ce service diplomatique, il faut mettre en évidence l'existence de limites institutionnelles inhérente à la PESC.

## ***2) Des limites institutionnelles persistantes***

**806.** La PESC contrairement aux autres politiques extérieures ne laisse que peu de place au parlement européen alors même que celui-ci s'est intéressé à la question de la protection des enfants même à l'extérieur de l'UE<sup>1259</sup> (a). A côté du Parlement européen, la CJUE doit être mentionnée comme acteur particulier de la PESC. Le terme particulier doit ici être entendu non pas au sens de privilégié mais au sens d'acteur à part dans la PESC puisqu'elle a un rôle différent de son rôle traditionnel. Cet autre acteur à propos duquel nous avons formulé plusieurs propositions tendant à ce qu'il assure une protection plus efficace des droits de l'enfant qu'est la CJUE ne pourra, *a priori*, pas assurer ce rôle dans le cadre de la PESC puisque ses prérogatives sont considérablement limitées. Toutefois, il apparaît que la Cour a trouvé une parade afin de pallier les entraves constitutionnelles à sa compétence en matière de PESC (b).

### *a) L'exclusion du Parlement européen en matière de Politique étrangère et de sécurité commune*

**807.** L'article 218 du TFUE vient exclure le Parlement européen de la procédure d'adoption d'un accord international. En effet, l'article 218 §6 al. 2 dispose que « [s]auf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord : a) après approbation du parlement européen (...) ». Cette exclusion du Parlement du domaine de la PESC peut parfois révéler certains problèmes lorsqu'un contentieux relatif à un accord survient. En effet, dans le cas où le fondement juridique d'un tel accord ne serait pas immédiatement visible, il faut regarder l'objet de l'accord pour en déterminer le fondement juridique et ainsi déterminer la place qu'aurait dû occuper le Parlement dans la procédure de passation de cet accord. Le problème s'était posé pour l'accord entre l'UE et la République unie de Tanzanie portant sur les conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République unie de Tanzanie, des

---

<sup>1259</sup> Voir notamment : Résolution du Parlement européen, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, 2010/C76E/02, Strasbourg, 19 février 2009, JOUE du 25 mars 2010. Cf. développement *infra* Chapitre 2 du présent Titre.

personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis (accord UE-Tanzanie)<sup>1260</sup>. Le Parlement européen a saisi la CJUE d'un recours en annulation du 28 mai 2014 contre la décision 2014/198/PESC du Conseil relative à la conclusion de l'accord UE-Tanzanie et par voie de conséquence contre l'accord lui-même<sup>1261</sup>. Le Parlement contestait le fait que l'accord ne porte que sur le PESC. Les dispositions de l'article 218 du TFUE précise que l'intervention du Parlement est exclue uniquement lorsque l'accord porte exclusivement sur la PESC, ainsi s'il porte sur un autre objet et trouve donc un autre fondement, le Parlement a vocation à avoir une place dans la procédure. En l'espèce, la CJUE a mis en évidence le fait que la décision 2014/198/PESC était une concrétisation de l'action commune 2008/851 du 10 novembre 2008<sup>1262</sup> par laquelle l'UE contribue à la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes. La CJUE, note également que cette action commune est une réponse aux multiples résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à lutter contre cette piraterie qui met en danger la paix internationale<sup>1263</sup>. La question à laquelle la CJUE a dû répondre était celle de savoir si l'accord en question portait exclusivement sur la PESC. La Cour va déterminer que l'accord relevait :

« de manière prépondérante de la PESC, et non de la coopération judiciaire en matière pénale ou de la coopération policière, la décision attaquée a pu valablement être fondée sur le seul article 37 TUE. Partant, c'est à bon droit qu'elle a été adoptée conformément à la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, premier membre de phrase, TFUE<sup>1264</sup> ».

**808.** Il faut noter le fait que l'exclusion du Parlement de la procédure d'adoption des accords PESC va plus loin que ce que prévoit l'article 218 §6 du TFUE puisque ce dernier prévoit comme condition à cette exclusion le fait que l'accord porte exclusivement sur la PESC. Or, en

---

<sup>1260</sup> Accord entre l'Union européenne et la République unie de Tanzanie relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République unie de Tanzanie, des personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, 1<sup>er</sup> avril 2014, JOUE L 108/3 du 11 avril 2014.

<sup>1261</sup> CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-263/14, para. 1 : « Par sa requête, le Parlement européen demande, d'une part, l'annulation de la décision 2014/198/PESC du Conseil, du 10 mars 2014, concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République unie de Tanzanie relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République unie de Tanzanie, des personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis (...) et, d'autre part, le maintien des effets de cette décision ».

<sup>1262</sup> Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JO L 301 du 12 novembre 2002.

<sup>1263</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, résolutions 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) et 1851 (2008).

<sup>1264</sup> CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen contre Conseil*, *op. cit.*, para. 55.

l'espèce la Cour établit qu'il porte de manière prépondérante sur cette politique et non pas exclusive. Ainsi par son appréciation et sa décision la CJUE participe à élargir les conditions d'exclusion du Parlement.

**809.** Le seul tempérament que la Cour admet relève de l'article 218 §10 du TFUE qui dispose que : « [l]e Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure ». Cet article confère selon la Cour un « droit de regard » du Parlement en matière de PESC<sup>1265</sup>. C'est sur le fondement de ce manquement que la Cour va annuler la décision 2014/198/PESC tout en refusant de faire droit à la demande du Parlement consistant à annuler les effets de cette décision. Ainsi, la Cour décide de maintenir les effets de la décision annulée.

**810.** Outre le fait que le Parlement n'ait pas voix au chapitre lorsqu'il s'agit de PESC, il faut noter que la CJUE tend à s'octroyer un certain pouvoir en matière d'appréciation du rôle du Parlement puisqu'elle a élargi les cas dans lequel la PESC se conduira à l'exclusion de toute intervention du Parlement. Cette interprétation ou réécriture de l'article 218 §6 du TFUE en substituant le terme « prépondérant » au terme « exclusivement » entre dans le cadre des parades que la Cour met en œuvre pour pallier son incompétence en matière de PESC, puisque le Parlement européen n'est pas le seul à voir son champ d'intervention restreint dans ce domaine.

*b) La parade de la Cour de Justice de l'Union européenne face à son incompétence constitutionnelle en matière de Politique étrangère et de sécurité commune*

**811.** La PESC est une politique singulière en raison des règles et procédures spécifiques qui s'appliquent à elle. Le Conseil européen et le Conseil statuent à l'unanimité par principe, ce qui est l'incarnation par excellence de l'intergouvernementalité au sein de l'UE. Outre, ces spécificités procédurales, certaines institutions se trouvent mises en retrait (voire écartées comme le Parlement), il faut noter que la CJUE joue un rôle relativement restreint puisqu'aux termes de l'article 24 du TUE :

---

<sup>1265</sup> CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, *op. cit.*, para. 68 : « Si, certes, le rôle conféré au Parlement en matière de PESC demeure limité, cette institution étant exclue de la procédure de négociation et de conclusion des accords portant exclusivement sur la PESC, il n'en demeure pas moins que celui-ci n'est pas dépourvu de tout droit de regard sur cette politique de l'Union ».

« [l]a Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

**812.** L'article 275 du TFUE réitère cette incompétence en indiquant que : « [l]a Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base », mais comme l'article 24 du TUE, il précise par la suite que :

« [t]outefois, la Cour est compétente pour (...) se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil (...) ».

**813.** Ainsi, les compétences de la Cour en matière de PESC sont limitées au contrôle de la légalité des mesures restrictives adoptées à l'égard des personnes physiques ou morales. Nous pourrions penser que ce contrôle s'opère sur une part importante des mesures restrictives, toutefois ces dernières peuvent être adoptées à l'encontre d'autres entités que les seules personnes physiques et morales. Par conséquent, même le seul contrôle de légalité que la Cour est autorisée à réaliser est limité en ce sens qu'il ne s'exerce que sur une partie restreinte des mesures restrictives que le Conseil peut adopter. La PESC est donc un domaine qui déroge, sous réserve de l'exception prévue à l'article 275 du TFUE, à la compétence générale de la Cour prévue à l'article 19 du TUE.

**814.** Dès lors la Cour qui s'est retrouvée privée d'un certain nombre de ses prérogatives, a décidé d'interpréter de manière restrictive les articles 24 du TUE et 275 du TFUE qui prévoient son incompétence dans ce domaine<sup>1266</sup>. Ainsi, c'est au cas par cas que la Cour identifiera l'étendue de son domaine de compétence lors de contrôles de légalité relatifs à des actes adoptés

---

<sup>1266</sup> CJUE, 12 novembre 2015, *Elitaliana SpA c/ Eulex Kosovo*, aff. C-439/13P, para. 41 et 42 :

« 41. Il convient de relever que, par application de l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et de l'article 275, premier alinéa, TFUE, la Cour n'est en principe pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur leur base (...).

42. Toutefois, lesdits articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, et 275, premier alinéa, introduisent une dérogation à la règle de la compétence générale que l'article 19 TUE confère à la Cour pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités et, par conséquent, ils doivent être interprétés restrictivement (arrêt Parlement/Conseil, C-658/11, EU : C : 2014 : 2025, point 70). ».

dans le cadre de la PESC. Pour étendre son domaine de compétence, la Cour s'attache à trouver d'autres fondements aux actes soumis à son contrôle que le fondement exclusivement PESC.

**815.** A titre d'exemple, dans un arrêt de 2014, la Cour établit plusieurs choses :

« 71. En l'occurrence, il convient de relever que, bien que la décision attaquée ait été adoptée sur le fondement d'une seule base juridique matérielle relevant de la PESC, à savoir l'article 37 TUE, *il résulte du préambule de cette décision que sa base juridique procédurale est l'article 218*, paragraphes 5 et 6, TFUE, réglant la procédure de signature et de conclusion des accords internationaux.

72. Or, ainsi qu'il a été précisé au point 52 du présent arrêt, la procédure visée à l'article 218 TFUE a une portée générale et a dès lors vocation à s'appliquer, en principe, à tous les accords internationaux négociés et conclus par l'Union dans tous les domaines d'action de celle-ci, y inclus la PESC qui, contrairement à d'autres domaines, n'est soumise à aucune procédure spéciale.

73. Dans ces conditions, *il ne saurait être soutenu que la portée de la limitation dérogatoire à la compétence de la Cour prévue aux articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et 275 TFUE s'étend jusqu'à exclure que la Cour soit compétente pour interpréter et appliquer une disposition telle que l'article 218 TFUE, qui ne relève pas de la PESC, alors même qu'elle prévoit la procédure sur la base de laquelle un acte relevant de la PESC a été adopté*<sup>1267</sup> ».

Nous voyons donc clairement que la Cour se sert du fondement procédural comme un moyen d'étendre son contrôle sur des actes relevant de la PESC sans considération du domaine matériel dans lequel ils ont été adoptés. Elle va chercher dans le préambule de la décision attaquée un fondement possible à son contrôle.

**816.** Par ailleurs, nous avons traité *supra* de l'éviction du Parlement de la PESC. Dans ce cadre l'arrêt de la CJUE du 14 juin 2016, *Parlement européen contre Conseil*<sup>1268</sup> constitue également une parade de la Cour pour lui permettre d'investir ce domaine. En effet, il a été vu que la Cour a reconnu que la décision 2014/198/PESC portait de manière prépondérante et non exclusive sur la PESC en plus de porter que la coopération judiciaire en matière pénale ou

---

<sup>1267</sup> CJUE, 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Commission européenne*, aff. C-658/11 : la Cour a donc conclu à sa compétence.

<sup>1268</sup> *Op. Cit.*



de la coopération policière<sup>1269</sup>. De cette prépondérance, elle avait admis, de manière critiquable, l'exclusion du Parlement de la procédure, toutefois la distinction entre prépondérance et exclusivité qu'elle a faite en l'espèce sert également ses intérêts. En effet, à l'avenir si elle est saisie contre un acte relevant de la PESC pour lequel elle n'a pas *a priori* de compétence, elle pourra déterminer que la PESC n'est pas la seule finalité de l'acte soumis à son contrôle bien qu'elle soit prépondérante. Contrairement à l'arrêt du 24 juin 2014 dans lequel la Cour s'appuyait sur les fondements de l'acte pour déterminer sa compétence, en l'espèce elle ne s'est pas contentée de s'en tenir au fondement de la décision, elle a examiné la finalité de l'accord UE-Tanzanie qu'emportait la décision attaquée pour déterminer si la PESC était le seul domaine concerné par celle-ci<sup>1270</sup>. Elle va donc plus loin et change d'approche en adoptant celle qui lui permettra d'établir sa compétence pour connaître d'un acte relevant de la PESC dès lors qu'il relève soit dans son fondement soit dans sa finalité d'une autre action de l'UE.

**817.** Plus récemment la CJUE a encore fait œuvre d'une interprétation extensive de ses compétences en matière de PESC. En effet, aux termes de l'article 275 du TFUE, la Cour n'est pas compétente dans ce domaine sauf pour se prononcer sur les recours formés par toute personne physique ou morale qui attaquerait la légalité d'une décision prévoyant des mesures restrictives à leur encontre<sup>1271</sup>. Or, par arrêt *Rosneft* du 28 mars 2017<sup>1272</sup>, la Cour a établi sa compétence pour statuer dans le cadre d'une décision préjudicielle sur la validité d'un acte adopté sur le fondement de la PESC. Sa compétence pour statuer en matière de PESC dans le cadre d'une telle procédure ne ressort pas des traités constitutifs de l'Union mais bien de sa propre interprétation combinée des articles 19, 24 et 40 du TUE, de l'article 275 du TFUE et de l'article 47 de la CDFUE<sup>1273</sup>.

---

<sup>1269</sup> CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen contre Conseil*, *op. cit.*, para. 55.

<sup>1270</sup> *Ibidem*, para. 54 : « Ainsi, l'examen de la finalité de l'accord UE-Tanzanie confirme que la procédure de transfert des personnes appréhendées ou retenues (...) ».

<sup>1271</sup> Article 275 TFUE : « [t]outefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne ».

Article 263 al. 4 TFUE : « [t]oute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

<sup>1272</sup> CJUE, 28 mars 2017, *Rosneft*, aff. C-72/15.

<sup>1273</sup> Sur cette décision voir notamment : Julien Juret, « l'arrêt *Rosneft* (C-72/15) : vers une normalisation ou une complexification du contrôle juridictionnel de la Politique étrangère et de sécurité commune », *Etudes Juridiques Européennes*, Case Notes, 3/2017, p. 1-17.

**818.** La Cour a donc trouvé plusieurs moyens pour contourner les limites à sa compétence posées par les articles 24 du TUE et 275 du TFUE. Dès lors un grand nombre d'instruments opérationnels de la PESC vont entrer dans son champ de compétence particulièrement en raison de leur fondement procédural et de leur finalité.

## **B- Les instruments opérationnels de la Politique étrangère et de sécurité commune**

**819.** Les instruments opérationnels de la PESC sont les instruments non structurels c'est-à-dire qui ne relèvent pas d'une institution mais d'outils et de mécanismes juridiques qui vont concrétiser cette politique. La nature des actes juridiques en cause est particulière étant donné qu'il ne peut s'agir d'actes législatifs aux termes de l'article 24 §1 al. 2 du TUE qui dispose explicitement que « [l]'adoption d'actes législatifs est exclue »<sup>1274</sup>. Les moyens opérationnels de concrétisation de la PESC sont traités à l'article 25 du TUE comme étant de trois sortes : les orientations générales adoptées par le Conseil européen ; les décisions définissant les actions à mener, les positions à prendre ainsi que leur propre modalité de mise en œuvre adoptées par le Conseil ; et enfin le renforcement de la coopération entre les États membres dans la conduite de leur propre politique. A cette énumération, il faut ajouter la disposition de l'article 37 du TUE qui ajoute comme moyen opérationnel les accords internationaux. D'ailleurs, dans un souci de clarté, il est à regretter que l'article 25 n'ait pas ajouté la conclusion de tels accords dans sa liste.

**820.** Il faut noter que l'adoption de certains de ces actes juridiques peut se faire selon le régime de droit commun, c'est-à-dire selon des procédures non exclusivement consacrées à la PESC, c'est cet élément qui permet à la CJUE d'étendre son contrôle sur les actes relevant matériellement de cette politique alors même qu'elle est censée être incompétente en cette matière. Deux instruments vont principalement retenir notre attention, il s'agit des décisions (1) d'une part, et des accords internationaux (2) d'autre part. Les deux autres moyens de concrétisation de la PESC que sont les orientations générales et le renforcement de la coopération entre les États membres dans la conduite de leur politique ont été exclus en raison de leur portée relativement limitée. En effet, le premier tend davantage à relever de la *soft law* et le second est seulement un encouragement pour une coopération interne renforcée. Dès lors,

---

<sup>1274</sup> L'article 31 §1 TUE réitère cette exclusion.

nous avons choisi de traiter exclusivement des deux autres instruments qui sont plus répandus en tant que moyen de mise en œuvre de la PESC mais aussi plus contraignants.

### ***1) Les décisions adoptées dans le cadre de la PESC***

**821.** Le Traité de Lisbonne est venu mettre à plat les différentes sous catégories de décisions adoptées dans le cadre de la PESC (que nous appellerons pour une modalité de langage les décisions PESC). En effet, si l'on se réfère au *Répertoire de la législation de l'Union européenne en vigueur pour la PESC*<sup>1275</sup>, il est possible de constater un changement de la dénomination des actes de cette politique selon la période pré ou post Traité de Lisbonne. En effet, avant ce Traité, l'ancienne rédaction substantielle de l'article 25 était présente à l'article 12 qui intégrait parmi les instruments opérationnels de la PESC, outre les orientations générales et le renforcement de la coopération étatique intracommunautaire : des stratégies communes, des actions communes et des positions communes.

**822.** Avec la nouvelle rédaction, ces trois instruments distincts se sont fondus dans la catégorie générale que sont les décisions PESC. Néanmoins, il faut constater que l'ancienne structure a quelques rémanences puisque ces décisions PESC définissent « les actions à mener par l'Union [et] les positions à prendre (...) » (article 25 du TUE). Cette simplification formelle a permis une meilleure lisibilité de la procédure d'adoption de ces décisions PESC. Aux termes de l'article 31 §1 du TUE, les décisions PESC sont adoptées à l'unanimité par le Conseil européen et le Conseil. Toutefois cette règle de l'unanimité souffre de quelques exceptions puisque la majorité qualifiée suffit lorsque le Conseil : adopte une décision sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur des intérêts et objectifs stratégiques de l'UE<sup>1276</sup>; adopte une décision sur la proposition du Haut représentant présentée suite à une demande spécifique du Conseil européen ; adopte une décision qui met en œuvre une décision portant une action ou une position de l'UE ; et enfin lorsqu'il nomme un représentant spécial sur

---

<sup>1275</sup> Répertoire de la législation de l'Union européenne en vigueur, n°18 Politique étrangère et de sécurité commune, consultable : [http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1480422937383&type=named&CC\\_1\\_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force](http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1480422937383&type=named&CC_1_CODED=18&name=browse-by:legislation-in-force) (consulté le 29 mars 2017).

<sup>1276</sup> Les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union sont définis à l'article 22 §1 du TUE : « 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

proposition du Haut représentant auquel est confié un mandat relatif à des questions de politique extérieure particulière.

**823.** Donc les cas dans lesquels la majorité qualifiée au sein du Conseil est requise sont en réalité nombreux. Par ailleurs, l'article 31 §3 vient potentiellement compléter cette liste qui dès lors n'est pas exhaustive puisqu'il prévoit que le Conseil européen peut s'il statue à l'unanimité prévoir que des décisions, autres que celles visées dans la liste des exceptions au vote à l'unanimité, peuvent être adoptées à la majorité qualifiée. Cette extension connaît toutefois une limite puisque l'unanimité est toujours requise pour les décisions qui ont des implications militaires ou qui relèvent du domaine de la défense (article 31 §4).

**824.** Nonobstant la disposition de l'article 24 §1 qui précise que : « [l']adoption d'actes législatifs est exclue », il faut noter que la PESC peut se concrétiser par de tels actes. Les actes législatifs sont les actes juridiques adoptés par procédure législative ordinaire aux termes de l'article 289 §3 du TFUE. Ces actes bien connus sont les règlements, les directives et les décisions<sup>1277</sup>. Or, un règlement peut participer de la mise en œuvre de la PESC. En effet, le *Répertoire de la législation de l'UE en vigueur relatif à la PESC* comporte certains règlements du Conseil comme le Règlement concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adopté en 2005<sup>1278</sup>. Or, à la lecture des règlements présents dans ce répertoire, force est de constater qu'il y a deux manières pour un règlement de l'Union de participer à la mise en œuvre de la PESC : premièrement, il peut y participer de manière incidente comme c'est le cas pour le règlement cité. A la lecture de son préambule, l'on constate clairement qu'il a vocation à s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre de la PCC et de la PAD<sup>1279</sup>. Mais son objet relève de la protection des droits de l'homme au niveau international, dès lors matériellement il relève également de la PESC. Deuxièmement, un règlement peut participer de la mise en œuvre de la PESC en tant qu'instrument d'exécution d'une décision PESC. C'est le cas par exemple pour le règlement du Conseil de mars 2014 concernant des

---

<sup>1277</sup> L'acte juridique appelé « décision » en tant qu'acte législatif est bien sûr différent des décisions PESC en ce sens qu'il consiste en un acte « obligatoire dans tous ses éléments [et que] lorsqu'[il] désigne des destinataires, [il] n'est obligatoire que pour ceux-ci » (article 288 du TFUE).

<sup>1278</sup> Règlement (CE) n°1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, JOCE du 30 juillet 2005.

<sup>1279</sup> Voir premier paragraphe du préambule du Règlement (CE) n°1236/2005.

mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine<sup>1280</sup>. Ce règlement renvoie dans ses visas à la décision PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine<sup>1281</sup> et participe de l'exécution de cette décision PESC. Ainsi, les actes législatifs et plus particulièrement les règlements de l'UE font partie des instruments de concrétisation de cette politique, qu'ils interviennent formellement dans le cadre d'une autre politique extérieure ou qu'ils exécutent une décision PESC.

**825.** Par conséquent, quelques nuances doivent être apportées à la disposition tranchée de l'article 24 §1 du TUE, réitérée à l'article 31 qui exclue l'adoption d'actes législatifs pour la mise en œuvre de la PESC puisque certains d'entre eux y participent, même si ce n'est pas directement.

**826.** Outre, les décisions PESC dont la procédure d'adoption est particulière, l'autre instrument que l'on considère comme important dans la mise en œuvre de la PESC sur la scène internationale est la conclusion d'accords internationaux.

## ***2) Les accords internationaux entrant dans le champ d'application de la PESC***

**827.** L'article 37 du TUE mentionne que : « [l']Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre ». Les accords internationaux de mise en œuvre de la PESC sont nombreux. Pour en citer quelques-uns, l'Accord entre l'UE et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de cet État aux opérations de gestion de crises menées par l'Union<sup>1282</sup>, l'Accord entre l'UE et la République du Mali relatif au statut dans cet État de la mission militaire de l'UE visant à contribuer à la formation des forces maliennes<sup>1283</sup> ou encore l'Accord-cadre entre les États-Unis et l'UE sur la participation des États-Unis aux opérations de gestion de crise menées

---

<sup>1280</sup> Règlement (UE) n° 224/2014 du Conseil du 10 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine, JOUE du 11 mars 2014.

<sup>1281</sup> Décision 2013/798/PESC du Conseil du 23 décembre 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine, JOUE du 24 décembre 2013. Notons concernant cette décision PESC qu'elle venait appliquer plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

<sup>1282</sup> Accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE du 29 juin 2012.

<sup>1283</sup> Accord entre l'Union européenne et la République du Mali relatif au statut, en République du Mali, de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), JOUE du 16 avril 2013.

par l'UE<sup>1284</sup>. Un certain nombre de ces accords concernent la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) sur laquelle nous reviendrons plus en détail ultérieurement.

**828.** S'agissant de la spécificité de la PESC relative au mode d'adoption de ses instruments de mise en œuvre, si les décisions PESC obéissent à un régime particulier justifié par le caractère intergouvernemental de cette politique, qu'en est-il des accords internationaux PESC ? Bénéficient-ils aussi d'une sorte de privilège procédural ? La réponse est nuancée. Les accords internationaux PESC sont formellement identiques aux autres accords que l'Union conclut avec les tiers. Ils s'en distinguent uniquement sur le plan matériel. Ces accords sont régis par le Titre V du TFUE et notamment par l'article 218 qui prévoit la procédure relative à la conclusion de traités entre l'UE et un État tiers ou une organisation internationale. Ainsi, la procédure ordinaire s'applique, toutefois une légère différence apparaît puisque ce n'est plus la Commission qui négocie l'accord sur habilitation du Conseil mais le Haut représentant comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 218 :

« [l]a Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union ».

Il y a donc un changement d'interlocuteur pour l'autre partie au traité. Outre, ce changement, la procédure reste relativement identique, à savoir que le Conseil reste décisionnaire quant à l'ouverture des négociations, quant à leur contenu et quant à la signature de l'accord, qu'il décide ou non de conclure. Toutefois, le Conseil est dispensé d'obtenir l'approbation du Parlement ou simplement de le consulter lorsque l'accord en cause « porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune<sup>1285</sup> » comme cela a été vu *supra*. Ainsi, en termes de procédure, contrairement aux autres accords internationaux, le Parlement n'a pas voix au chapitre, il dispose seulement d'un « droit de regard<sup>1286</sup> » c'est-à-dire du droit d'être informé de l'évolution de la procédure.

---

<sup>1284</sup> Accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JOUE 31 mai 2011.

<sup>1285</sup> Article 218 §6 TFUE.

<sup>1286</sup> CJUE, 14 juin 2016, *op. cit.*, para. 69.

**829.** Ces accords internationaux sont souvent relatifs à la PSDC mais pas exclusivement puisque comme les décisions PESC, ils participent de la vocation dissuasive de la PESC.

## **Paragraphe 2 - La vocation dissuasive de la Politique étrangère et de sécurité commune**

**830.** A côté de son action autonome visant à atteindre les objectifs extérieurs de l'Union tels qu'ils sont visés à l'article 3 §5 du TUE parmi lesquels figure la protection des droits de l'enfant ainsi que les objectifs spécifiques de la PESC prévus à l'article 21, les instruments opérationnels de la PESC servent aussi la réalisation des autres politiques extérieures (A). Nous l'avons simplement évoqué *supra*, mais il y a une vraie complémentarité entre les différentes politiques extérieures de l'UE en ce sens que les décisions PESC vont souvent venir en appui d'autres mesures adoptées sur le fondement d'autres politiques extérieures. Toutefois, le complément que les décisions PESC constituent connaît quelques limites et nous allons nous attacher à l'une d'entre elles particulièrement : il s'agit de la limite constituée par le pan sécuritaire de la PESC, la PSDC<sup>1287</sup>. Il faut noter que même si cette dernière a connu une évolution depuis ces deux dernières années<sup>1288</sup>, elle reste limitée par plusieurs facteurs. Et par voie de conséquence, elle limite également l'action de la PESC comme complément des autres politiques extérieures (B).

---

<sup>1287</sup> Titre V, Chapitre 2, Section 2 relative aux Dispositions concernant la Politique de sécurité et de défense commune : articles 42 à 46.

<sup>1288</sup> Déclaration de Bratislava, 16 décembre 2016 : les États membres ont réaffirmé leur volonté de coopération dans le cadre de la sécurité extérieure et la défense.

Haut représentant de l'UE, *Implementation Plan on Security and defence*, 14392/16, Bruxelles, 14 novembre 2016. Résolution du Parlement du 22 novembre 2016 sur l'Union européenne de défense (2016/2052(INI)), Strasbourg, 22 novembre 2016.

Communication de la Commission, *European Defence Action Plan*, Bruxelles, 30 novembre 2016, COM(2016) 950 final.

Conseil, *Sécurité et défense : le Conseil examine les progrès accomplis et convient d'améliorer le soutien apporté aux missions militaires*, communiqué de presse, 109/17, 6 mars 2017.

Communication de la Commission, *Lancement du Fonds européen de la défense*, Bruxelles, 7 juin 2017, COM(2017) 295 final.

Résolution du Parlement européen du 16 mars 2017 sur les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne (2015/2343(INI)), Strasbourg, 16 mars 2017.

Conseil, *Décision portant création de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC)*, Bruxelles, 8 juin 2017.

## **A- Les instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune comme complément de ceux des autres politiques extérieures de l'Union européenne**

**831.** La PESC participe au processus de conditionnalité politique qui a été traité dans la première partie. Nous avons vu que la conditionnalité politique était à l'œuvre dans certains instruments de la PCC et participait dans une certaine mesure à la protection des droits de l'enfant mais nous avons vu aussi que ces instruments participaient aussi de la mise en œuvre de la PAD. Il y a une réelle imbrication entre ces politiques. La PESC vient à son tour s'ajouter à cette superposition de politiques extérieures concernées par cette conditionnalité politique puisqu'elle y participe. En effet, les décisions PESC font souvent œuvre de conditionnalité négative (1). Toutefois, et pour quitter le domaine purement procédural et revenir au cœur de notre sujet qui est la protection des droits de l'enfant, il faudra remarquer s'agissant de ces décisions PESC qu'elles rejoignent le constat fait pour l'adoption de « mesures appropriées » dans le cadre de l'Accord de Cotonou (2).

### ***1) Les mesures restrictives autonomes comme moyen de conditionnalité négative***

**832.** Les décisions PESC peuvent avoir des objets différents toutefois une catégorie particulière apparaît en ce sens qu'elle est l'instrument le plus coercitif dont la PESC dispose pour sanctionner un tiers, il s'agit des décisions PESC portant des mesures restrictives. Les mesures restrictives sont des sanctions que l'UE peut adopter afin d'atteindre les objectifs de la PESC. Comme les autres instruments de conditionnalité négative, le but est de contraindre le destinataire de la mesure restrictive à changer son comportement. Notons que ces mesures restrictives peuvent venir en application d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies mais cet aspect sera développé dans le chapitre suivant, l'on se concentre ici sur les mesures restrictives autonomes c'est-à-dire prise de manière autonome par l'UE en dehors de toute application d'une résolution du Conseil de sécurité.

**833.** La procédure d'adoption des mesures restrictives est prévue à l'article 215 §1 du TFUE qui définit à la fois en quoi consiste une telle mesure et la procédure à suivre. Aux termes de cet article : « [l]orsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères



et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires (...) ». Le rôle fondamental du Haut représentant est encore constaté puisqu'il a l'initiative de la proposition.

**834.** Les mesures complémentaires adoptées dans le cadre des accords de coopération sont souvent assorties de mesures restrictives afin d'accroître l'efficacité de la réaction européenne face aux manquements de l'État tiers. Il faut relever concernant ces mesures restrictives qu'elles ne s'adressent pas uniquement aux États. En effet, aux termes de l'article 215 §2 du TFUE : « le Conseil peut adopter (...) des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques ». Ainsi, le Conseil peut viser expressément certains dirigeants étatiques dont le comportement contribue à violer les objectifs de la PESC et à l'encontre duquel la compétence de l'UE peut s'exercer. En effet, n'oublions pas que l'UE ne peut pas adopter de mesures restrictives à l'encontre de tiers à l'égard desquels elle n'a aucune base de compétence extraterritoriale. La seule exception relève de l'application des résolutions du Conseil de sécurité.

**835.** Les mesures restrictives peuvent porter plusieurs sanctions : les sanctions ou les restrictions économiques sont courantes surtout en complément de « mesures appropriées » ; le gel des avoirs de certaines personnes prédéterminées ; les restrictions à l'admission de certaines personnes sur le territoire d'un État membre ; ou les embargos sur les armes. Outre ces sanctions, il faut noter que des sanctions diplomatiques peuvent être adoptées contre un État rompant ainsi toute ou partie des relations entre l'UE et celui-ci<sup>1289</sup>.

Cependant, lorsque de telles mesures sont adoptées en complément d'une « mesure appropriée » prise dans le cadre d'un accord de coopération faisant œuvre de conditionnalité politique, il faut constater que les mêmes défauts apparaissent s'agissant du rôle de ces mesures restrictives comme instrument de protection des droits de l'enfant.

## ***2) Un constat inchangé quant à l'insuffisance des violations des droits de l'enfant comme fondement d'une décision PESC***

**836.** S'agissant des États que nous avons évoqués dans le cadre de l'adoption de « mesures appropriées », notons que de telles mesures avaient été adoptées contre le Zimbabwe en

---

<sup>1289</sup> Voir le site du Conseil relatif aux mesures restrictives de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/different-types/> (consulté le 29 mars 2017).

2002<sup>1290</sup> et qu'elles avaient été complétées par une décision PESC de la même année portant des mesures restrictives<sup>1291</sup>. Il faut remarquer que cette décision PESC de 2002 portait conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de Cotonou. Il y a donc manifestement un lien entre la mise en œuvre de l'article 96 de cet accord et la PESC. En 2010, les mesures restrictives prononcées contre le Zimbabwe dans une position commune ont été prorogées<sup>1292</sup> et constituaient principalement en l'interdiction de vente, de fourniture, de transfère et d'exportation « d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, des véhicules et des équipements militaires, des équipements paramilitaires (...) ainsi que des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression à l'intérieur du pays, qu'ils proviennent ou non de leur territoire<sup>1293</sup> ». C'est un embargo militaire qui a été adopté contre cet État dans le cadre de la PESC en plus des « mesures appropriées » de l'article 96 de l'Accord de Cotonou qui prévoyait une suspension de certains programmes.

A propos d'un autre État traité dans le cadre de la précédente partie, il faut noter que la République d'Haïti qui a fait l'objet de « mesures appropriées » en 2001 avait déjà fait l'objet de mesures restrictives en 1994<sup>1294</sup> qui portaient sur la réduction des relations économiques entre Haïti et l'UE. Toutefois, la raison de cette réduction était sans lien avec le respect des droits de l'enfant puisque cet objectif des relations extérieures n'existait pas encore.

**837.** L'élément qu'il nous faut mettre en évidence, sans entrer dans une liste exhaustive des États contre lesquels des décisions PESC ont été adoptées, est le fait qu'une mesure restrictive n'a jamais été motivée par des violations des droits de l'enfant dans le pays dans lequel elle a vocation à s'appliquer.

---

<sup>1290</sup> Décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002, *op. cit.*

<sup>1291</sup> Décision 2010/97/PESC du Conseil du 16 février 2010 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JOCE du 19 février 2010.

<sup>1292</sup> Décision 2010/92/PESC du Conseil du 15 février 2010 prorogeant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe, JOCE du 16 février 2010 (les mesures restrictives étaient issues de la position commune 2004/161/PESC du Conseil du 19 février 2004 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe).

<sup>1293</sup> Article 2 §1 de la position commune 2004/161/PESC, *op. cit.*

<sup>1294</sup> Décision du Conseil, du 30 mai 1994, relative à la position commune définie sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant la réduction des relations économiques avec Haïti, JOCE du 2 juin 1994. Notons que dès le mois d'octobre de la même année, une position commune avait été adoptée concernant la levée de la réduction des relations économiques avec Haïti (Décision du Conseil, du 14 octobre 1994, relative à la position commune, définie sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, concernant la levée de la réduction des relations économiques avec Haïti, JOCE du 21 octobre 1994).

**838.** Toutefois, si les droits de l'enfant n'ont jamais été le fondement d'une telle mesure, il faut relever qu'à la différence des « mesures appropriées » adoptées dans le cadre des accords faisant œuvre de conditionnalité politique, les mesures restrictives peuvent avoir un réel impact positif sur les droits de l'enfant. En effet, l'on s'était interrogé sur la pertinence des sanctions commerciales pour obtenir d'un État un changement de comportement favorable aux droits de l'enfant. Or, assurer un embargo militaire est une action qui peut clairement influencer favorablement les droits de l'enfant puisque priver un État de se fournir de l'ensemble des éléments ayant un caractère, une utilité ou une finalité militaire ou paramilitaire empêche que ne soit commis à l'encontre d'enfants des actes de violence, surtout qu'il est notoire que les enfants sont les premières victimes en cas de conflits armés, qu'ils soient des victimes directs ou indirect (par enrôlement ou par leur utilisation à fin sexuelles ou domestiques). De même, geler les avoirs que certains États ont au sein des États membres de l'UE est également utile, non pas directement afin de protéger les droits de l'enfant, mais afin d'obtenir une modification du comportement de l'État cible étant donné l'importance que représentent les intérêts financiers étatiques.

**839.** Dès lors, la complémentarité entre les décisions PESC et les autres politiques extérieures relatives à leurs instruments ne porte pas sur l'élément déclenchant l'adoption des décisions PESC mais elle porte sur le fait que ces dernières vont permettre, plus que les « mesures appropriées », une action sur les enfants dans les États tiers visés par les mesures grâce au panel des sanctions possibles qui tend à être plus efficace que celui prévu en cas de violation des clauses « droits de l'homme ». En effet, les sanctions PESC sont différentes des mesures pouvant être adoptées en cas d'une violation d'une clause de conditionnalité politique puisqu'elles sont plus contraignantes et s'étendent à une multitude de domaines. Ainsi, lorsque les « mesures appropriées » peuvent constituer au plus en un embargo commercial, une suspension des ventes d'armes ou une suspension de la coopération militaire, les mesures restrictives ont vocation à avoir un impact plus ciblé tant sur les intérêts financiers et économique des États que sur ceux de leurs dirigeants et elles ont vocation à avoir un impact militaire bien plus étendu que les « mesures appropriées ».

**840.** L'aspect militaire est l'aspect le plus déterminant des mesures restrictives et de la PESC plus généralement. Mais cet aspect auquel la PESC consacre tout un pan de son action concrétisé en la PSDC connaît une mise en œuvre difficile et se borne le plus souvent à l'adoption de mesures d'embargo militaire.

## **B- La difficile mise en œuvre de la Politique de sécurité et de défense commune**

**841.** La PSDC a connu une certaine évolution (1) en acquérant notamment une capacité opérationnelle dont elle était dépourvue. Elle a suivi le développement sans précédent de la PESC. En effet, le Traité de Lisbonne a considérablement renforcé cette dernière tant sur le plan institutionnel que sur le plan de ses objectifs. La PESC a gagné en cohérence, et de manière plus large, c'est l'action extérieure entière qui y a gagné grâce au Haut représentant (et au SEAE) qui est devenue l'incarnation de l'action européenne et de l'Union à l'extérieur. Son volet de sécurité et de défense a donc lui aussi bénéficié de cette évolution de statut. Toutefois, l'aspect militaire de la PSDC tend à être un frein au plein investissement dans la mission qui est la sienne (2). Il convient de mentionner que nous ne développerons en détail ici les différents organes de la PSDC, nous nous concentrerons sur son caractère intégré à la PESC et à la limite qu'elle constitue pour cette dernière.

### *1) Une « politique en évolution rapide<sup>1295</sup> »*

**842.** « La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires (...)»<sup>1296</sup>. La PSDC comprend donc à la fois un volet civil et un volet militaire, cet élément n'est pas inutile à rappeler puisque cette politique est souvent considérée uniquement comme le pendant militaire de l'action politique de l'Union, or, elle est plus que cela.

**843.** Sans entrer dans le détail de son fonctionnement et de ses organes (voir chapitre suivant), il faut remarquer que cette politique a considérablement évolué dans sa substance grâce au Traité de Lisbonne. En effet, l'apport principal de ce traité a été de la renforcer au niveau constitutionnel puisque désormais ce n'est plus seulement un article de la PESC<sup>1297</sup> qui lui est consacré mais une section entière du TUE. Ce faisant les missions même de la PSDC ont évolué puisque l'ex-article 17 TUE disposait qu'étaient concernées : « les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de

---

<sup>1295</sup> Jérôme Legrand, *Politique de sécurité et de défense commune*, Fiches techniques sur l'Union européenne, février 2018, consultable sur : [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html) (consulté le 3 avril 2018).

<sup>1296</sup> Article 42 §1 TUE.

<sup>1297</sup> Ex-article 17 TUE.

combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ». Or, les articles 42 et 43 du TUE prévoient respectivement que cette politique sert à assurer : « le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies » et « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits ». De plus, une mention particulière a été faite au terrorisme puisque toutes ces actions « peuvent contribuer à lutter contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ». Ce phénomène a donc été pris spécialement en considération dans le cadre de la PSDC. Ainsi, entre les deux rédactions pré et post Lisbonne, nous constatons que les nouvelles actions de cette politique ont été élargies et surtout précisées.

**844.** De plus, outre cette précision des actions possibles de la PSDC, une clause de solidarité entre les États membres en cas d'attaque à l'encontre de l'un d'eux a été insérée à l'article 42 §7 du TUE. Cette clause prévoit que si un État membre se trouve être l'objet « d'une agression armée sur son territoire », les autres « lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir (...) ». Une clause de solidarité existe aussi hors PSDC à l'article 222 du TFUE, toutefois, elle est entendue de manière bien plus large dans cet article. La clause de solidarité aux termes de l'article 222 du TFUE consiste en une assistance entre les États membres si l'un d'eux « est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ». C'est donc une clause de solidarité au sens large qui est consacrée, tandis que l'article 42 §7 qui ne concerne qu'une solidarité en cas d'agression armée constitue davantage une clause de solidarité au sens restreint ou une clause de « défense mutuelle<sup>1298</sup> ». C'est encore une nouveauté puisque l'ancien TUE ne prévoyait pas une telle clause, il se contentait de mentionner « un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle<sup>1299</sup> » dans le cadre de la PESC notamment.

**845.** La PSDC a donc connu une évolution certaine. Et il semble que ce processus ne soit pas achevé puisque qu'elle recèle un certain potentiel d'évolution<sup>1300</sup>. En effet, il y a eu plusieurs

---

<sup>1298</sup> Eleftheria Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne*, op. cit., p. 31.

<sup>1299</sup> Ex-article 11 §2 TUE.

<sup>1300</sup> André Dumoulin et Nicolas Gros-Verheyde, *La Politique européenne de sécurité et de défense commune*, Paris, éd. du Villard, avril 2017, 592 p.

occasions pour l'Union d'agir dans le cadre de la PSDC mais elle n'est parvenue à le faire pour aucune. Le Haut représentant et la Commission ont établi un rapport relatif à *L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation -un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe* et une proposition commune visant à renforcer les capacités des pays et organisations partenaires<sup>1301</sup> afin d'établir l'état des instruments de la PSDC ainsi que de proposer de nouveaux programmes afin de la rendre plus efficace.

Le problème majeur de la PSDC réside dans son volet militaire. Ce volet connaît certaines difficultés à être mis en œuvre en raison du fait que mener de façon commune une action militaire sur la scène internationale dans le cadre de la PESC est particulièrement difficile pour les États membres. Rappelons que le projet de création d'une Communauté européenne de défense avait déjà été rejeté en 1954.

## ***2) Une politique limitée par sa physionomie militaire***

**846.** Le rejet en 1954 de la création d'une Communauté européenne de défense augure de la difficulté qu'a la construction d'une union européenne avec l'idée de mise en commun de ses capacités d'action militaire et plus largement avec l'idée d'adoption de décisions militaires communes.

**847.** Toutefois une nuance peut être trouvée dans le fait qu'en 1954, tous les États membres étaient d'accord pour la création de cette Communauté européenne de défense sauf la France. C'est cette dernière qui a bloqué le processus et par la même a entraîné le rejet de ce projet. Les autres États étant d'accord en 1954, il faut se demander d'où vient aujourd'hui la difficulté de l'UE avec la PSDC. D'une part, le premier élément à noter est le nombre des États membres de l'UE qui n'est plus le même qu'à l'époque. En effet, obtenir l'unanimité de la part de six pays a été impossible, par conséquent il n'est pas difficile de comprendre qu'obtenir celle de 28 pays l'est beaucoup plus, d'où l'absence d'une politique de défense commune. En effet, rappelons que l'article 45 §2 du TUE indique que la PSDC « inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union ». Une défense commune n'existera que si le Conseil

---

<sup>1301</sup> Commission européenne, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, *Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement - Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises*, JOIN(2015) 17 final, Bruxelles, 28 avril 2015.

statue à l'unanimité pour que l'UE la conduise. Ainsi, le nombre croissant d'États membres ne simplifie pas la prise de décision quant à l'action militaire commune de l'UE.

**848.** D'autre part, et cela résulte de ce qui précède, l'absence de moyens d'action propres à l'UE est problématique en ce sens que tous les États membres n'ont pas les mêmes capacités militaires d'une part, mais aussi et d'autre part, en ce sens que le contexte interne des États membres les conduit à mobiliser ces capacités militaires, ce qui laisse peu de moyens d'action au service de la PSDC. En effet, l'article 42 §3 du TUE dispose que :

« [I]es États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune ».

D'ailleurs, les États membres « s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires<sup>1302</sup> » afin de pouvoir répondre aux besoins de l'UE en matière de PSDC. Or, respecter leurs engagements à l'égard de l'UE en matière militaire tend à être difficile s'agissant de la fourniture de moyens matériels et humains puisque même si les États tentent de développer leurs capacités militaires, ils les utilisent pour mener leurs propres actions militaires à l'extérieur<sup>1303</sup>. Ainsi, le chiffre relatif aux ressources disponibles pour une action européenne reste identique voire diminue en raison de leur utilisation par les États membres. Par ailleurs, nous avons vu dans le chapitre précédent que les politiques internes des États membres étaient mises à rude épreuve en raison de la submersion du RAEC. Outre les pays frontaliers qui utilisent leurs ressources militaires pour la gestion de leur frontière et la mise en œuvre des politiques d'asile et d'immigration, il faut noter que les autres États membres tels que la France,

---

<sup>1302</sup> Article 42 §3 al.2 TUE.

<sup>1303</sup> A titre d'exemple, la France déploie actuellement plus de 30 000 militaires sur le terrain dont plus de 20 000 à l'extérieur. Ses forces de présence sont concentrées en Afrique et en Moyen Orient (Ministère de la défense, État-major des armées, Carte des opérations et missions militaires, 8 mars 2018, consultable sur : [https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques\\_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires](https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires)).

Outre la France, le Royaume-Uni est aussi implanté au Moyen Orient puisqu'il y dispose de plusieurs bases militaires comme la France (IISS 2014, Stratfor).

Notons également que l'Allemagne comme la France sont engagées militairement en Syrie depuis plusieurs années. L'Allemagne a engagé plus de 1200 soldats dans ce conflit, ce qui en fait la plus importante intervention allemande à l'extérieur (relevons que pour certains médias allemand notamment Die Welt, cet engagement militaire allemand résulte d'une pression exercée par la France suite aux attentats de Paris : Von Thorsten Jungholt, « Deutschland stolpert ziellos in den Syrien-Krieg », *Die Welt*, 30 novembre 2015, consultable sur : <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article149468556/Deutschland-stolpert-ziellos-in-den-Syrien-Krieg.html?config=print>).

l'Allemagne, la Belgique ou le Royaume-Uni qui ne sont pas en premières lignes pour faire face à l'afflux migratoire vers l'UE, utilisent leurs ressources militaires afin de lutter contre le terrorisme au niveau interne. Ainsi, la subordination de la PSDC à la mobilisation des capacités militaires des États membres est problématique<sup>1304</sup>.

**849.** Par ailleurs, outre la difficulté d'obtenir l'accord d'un grand nombre d'État sur un engagement militaire commun, outre le caractère limité des capacités militaires étatiques disponibles pour l'action européenne, il faut relever que la PSDC se développe dans le cadre délimité par les engagements de l'UE envers l'Organisation du traité d'Atlantique Nord (OTAN)<sup>1305</sup>. En effet, l'OTAN tend, plus que la PSDC elle-même, à être le moyen d'action militaire des États membres de l'UE lorsqu'ils interviennent d'une seule voix. Madeleine Albright, ancienne secrétaire d'État des États Unis<sup>1306</sup> et membre d'un comité d'expert de l'OTAN en charge de trouver un nouveau concept stratégique en 2009 avait dès 1997 parlait du risque de chevauchement voire de divergence en matière militaire entre l'UE et l'OTAN en évoquant le risque des « 3 D<sup>1307</sup> » : le risque de découplage, de duplication (ou double-emploi) et de discrimination. Ainsi, il peut exister une rivalité au sein de cette coopération consacrée à l'article 42 §2 du TUE<sup>1308</sup> qui nuit au développement de la PSDC en tant que moyen efficace de l'UE pour agir à l'extérieur et ainsi compléter ses mesures PESC. L'article 42§1 du TUE vient inscrire les actions menées dans le cadre de la PSDC (qui elle-même fait partie intégrante de la PESC) dans le respect des principes de la Charte des Nations Unies mais c'est véritablement avec l'OTAN que s'articule l'action de PSDC de l'UE.

**850.** Ce développement tend à dépeindre un tableau relativement sombre de l'action sécuritaire de l'UE, toutefois, il faut bien avoir à l'esprit que l'UE mène bel et bien une action dans ce domaine fondée sur les différentes décisions PESC portant sur la PSDC<sup>1309</sup>. Il ne s'agit

---

<sup>1304</sup> Article 42 §1 TUE : « L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres ».

<sup>1305</sup> Article 42 §2 al.2 TUE.

<sup>1306</sup> Nommée en décembre 1996 par le Président Bill Clinton, sa nomination est confirmée par un vote du Sénat à l'unanimité. Elle prend ses fonctions en janvier 1997 jusqu'en janvier 2001.

<sup>1307</sup> Expression de Madeleine Albright : voir Josiane Tercinet, « Les relations de l'Union européenne avec les institutions internationales intervenant en matière de sécurité » In Anne-Sophie Lamblin-Gourdin et Éric Mondielli (dir.), *Les relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, op. cit., p. 407-422.

<sup>1308</sup> Article 42 §2 al. 2 TUE : « La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».

<sup>1309</sup> Décision (PESC) 2016/1636 du Comité politique et de sécurité du 6 septembre 2016 relative à l'acceptation des contributions d'États tiers à la mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine, JOUE du 10 septembre 2016 ; Décision (PESC) 2016/1632 du Comité politique et de sécurité du



en aucun cas de nier cette action mais bien de mettre l'accent sur les différents éléments qui limitent sa portée ainsi que sa concrétisation.

**851.** Les différents éléments mis en évidence *supra* tendent à constituer des limites à l'action de la PESC au niveau international en tant qu'instrument de dissuasion. Mais même la PSDC qui se confronte à certaines limites constitue un vrai complément à la Politique d'asile et à la Politique d'immigration de l'UE. Rappelons que ces deux politiques sont intrinsèquement liées. Les enfants qui ont une place incontournable dans ces politiques européennes sont alors directement impactés par les actions menées dans le cadre de la PESC puisque cette dernière va chercher à influencer sur le phénomène de flux migratoire qui a mis en évidence les limites des dispositifs de la Politique d'asile et les insuffisances quant au respect des droits des enfants migrants entrant dans l'UE.

---

26 juillet 2016 portant nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger, JOUE du 10 septembre 2016 ; Décision (PESC) 2015/875 du Comité politique et de sécurité du 2 juin 2015 relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à la mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine, JOUE 6 juin 2015 ; Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger, JOUE du 17 juillet 2012 ; etc.

## **SECTION 2 - LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE COMME MOYEN D'INFLUER SUR LES FLUX MIGRATOIRES**

**852.** Maintenant que les principaux éléments de procédure tenant à la PESC ont été traités et que les bases de cette politique considérées comme les plus pertinentes pour cette étude ont été posées, il convient de revenir sur le cœur de notre sujet et répondre à la question posée à l'issue du précédent titre concernant la complémentarité entre la Politique d'asile et la PESC dans la protection des droits de l'enfant. La PESC va avoir une action protectrice des droits de l'enfant en cherchant à influencer sur les flux migratoires. En effet, comme nous l'avons vu dans le titre précédent, la sauvegarde des intérêts de l'UE est mise en danger par ce phénomène migratoire, cela de deux manières. Insistons sur le fait que le terme de « flux » a été préféré à celui d'« afflux » migratoire car il permet d'étudier deux situations qui touchent tant à la protection des droits des enfants qu'aux intérêts de l'UE. En effet, il permet l'étude à la fois des mouvements d'enfants depuis les pays tiers vers l'UE, rappelons que les enfants représentent un tiers des demandes d'asile formulées dans l'UE (paragraphe 1) et les mouvements d'enfants depuis l'UE vers les pays tiers (paragraphe 2). Ce dernier aspect peut porter à controverse toutefois, nous verrons qu'il entre bien dans le cadre de notre sujet.

### **Paragraphe 1 - La protection des enfants étrangers dans la lutte contre les groupes terroristes à l'extérieur de l'Union européenne**

**853.** La lutte contre le terrorisme est mentionnée à l'article 43 du TUE qui énumère les différents types d'actions civiles et militaires auxquelles l'UE peut avoir recours dans le cadre de la PSDC pour réaliser ses missions et dans lequel est précisé que ces dernières « peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ». L'UE a adopté une *Stratégie visant à lutter contre le terrorisme*<sup>1310</sup> qui met en avant le fait que ce dernier trouve son origine dans plusieurs régions du monde, d'où la nécessité d'établir des partenariats avec les États tiers issus de ces régions

---

<sup>1310</sup> La présidence et le coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Conseil et au Conseil européen, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 14469/4/05 REV 4, Bruxelles, 30 novembre 2005, révisée en janvier 2012. Voir aussi la page du Conseil consacrée à la lutte contre le terrorisme : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/> (consulté le 29 mars 2017).

« notamment en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est<sup>1311</sup> ». Si à l'origine le terrorisme était considéré comme une forme grave de criminalité et relevait donc presque exclusivement de la Coopération en matière policière et judiciaire entre les États membres, les différents événements et le changement de statut de l'UE au niveau international l'ont poussée à l'intégrer dans les domaines relevant explicitement de son action extérieure. L'article 43 du TUE qui relève de la PESC en est un exemple, de même que l'article 222 du TFUE relatif à la clause de solidarité qui entre dans le cadre du Titre V du TFUE portant sur l'action extérieure. Notons que le Conseil européen a créé le poste de Coordinateur de la lutte contre le terrorisme afin de coordonner les travaux du Conseil en la matière et de coordonner ses propositions et recommandations au Conseil avec celles du SEAE et de la Commission qui seront informés de ses actions ou encore d'améliorer la communication entre l'UE et les tiers en la matière<sup>1312</sup>.

**854.** La lutte contre le terrorisme est un objectif de l'UE en tant qu'elle participe des missions de son action extérieure notamment aux termes de l'article 21 §2 c) du TUE qui prévoit que l'Union œuvre afin : « de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, (...) ». Elle constitue également le moyen de lutter contre la violation des droits de l'homme et plus particulièrement des droits de l'enfant lorsqu'on sait qu'ils sont souvent les premiers touchés par ce phénomène dans sa physionomie actuelle. Toutefois, même si cette lutte constitue bien un moyen de protéger les droits de l'enfant, il faut noter que l'UE la considère surtout comme un moyen de stopper les flux migratoires vers le territoire de ses États membres. Le Haut représentant de l'Union avait ouvertement affirmé qu'en raison des caractéristiques du monde actuel, l'UE serait guidée par ses intérêts<sup>1313</sup> puisque c'est l'existence de l'Union qui est mise en question par le contexte international actuel selon lui<sup>1314</sup>. Dès lors, l'action contre le terrorisme au niveau international va principalement s'orienter vers le groupe terroriste qui est l'une des principales causes des flux migratoires importants vers l'UE à savoir Daech afin, conformément à la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE* de « prévenir les causes des déplacements [vers l'UE]<sup>1315</sup> ». Rappelons que les demandeurs d'asile dans l'Union qui sont les plus nombreux sont les ressortissants des États dans lesquels ce groupe terroriste étend ou a étendu son influence et donc dans lesquels des

---

<sup>1311</sup> Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, *op. cit.*, §5.

<sup>1312</sup> Pour en savoir plus sur le Coordinateur de la lutte contre le terrorisme, voir : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (consulté le 30 mars 2017)

<sup>1313</sup> Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 2016, *op. cit.*, p. 5.

<sup>1314</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>1315</sup> *Ibidem*, p. 22.

conflits armés existent entre ce groupe et différents acteurs internationaux et non internationaux. Par conséquent, l'action de l'UE va avoir un impact sur les enfants, toutefois, cet impact est incident puisque ce n'est pas la protection des enfants qui est principalement recherchée par l'UE (A). Nous verrons par ailleurs que la recherche de la sauvegarde de ses intérêts pousse l'UE à faire certain compromis et la pousse notamment à revenir sur certaines des positions qu'elle avait adoptées en tant qu'acteur international (B).

### **A- La lutte contre le terrorisme source des flux migratoires vers l'Union européenne et la protection des enfants par voie incidente**

**855.** L'UE a adopté une législation relative à la lutte contre le terrorisme et dans le cadre de la PESC elle a notamment adopté certaines mesures destinées à combattre les groupes terroristes présents au Moyen-Orient, région d'où vient la majorité des enfants-migrants qui se présentent aux portes de l'Union (1). Toutefois, la protection des droits de l'enfant dans le cadre de lutte contre le terrorisme est extrêmement limitée en raison de l'aspect très secondaire de cet objectif constitutionnel face à la prévalence d'autres intérêts et d'autres objectifs européens (2).

#### ***1) Les mesures adoptées par l'Union européenne afin de lutter contre le terrorisme au Moyen-Orient***

**856.** Avant toute chose, l'UE a commencé par définir les termes sur lesquels son action en matière de lutte contre le terrorisme s'appuie dans une position commune du 27 décembre 2001. En effet, pour qu'un acte soit qualifié d'« acte terroriste », il faut un élément subjectif d'abord, c'est-à-dire que l'acte ait pour but de « gravement intimider une population ou [de] contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ou gravement déstabiliser ou [de] détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale<sup>1316</sup> ». Il faut ensuite un élément objectif tel qu'une « atteinte contre la vie d'une personne (...), une atteinte grave à l'intégrité physique d'une personne,

---

<sup>1316</sup> Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/PESC), JOCE du 28 décembre 2001 : article 1<sup>er</sup> §2 et 3.

Définitions reprise par la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE du 22 juin 2002.

l'enlèvement ou la prise d'otage, [etc.]<sup>1317</sup> ». Ces deux éléments cumulés sont constitutifs d'un acte de terrorisme. Par ailleurs, un groupe terroriste est « l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps et agissant de façon concertée en vue des commettre des infractions terroristes<sup>1318</sup> ».

**857.** La *Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme* adoptée en 2005 et révisée en 2012 s'appuie sur quatre piliers : prévention, protection, poursuite et réaction. A la lecture de cette stratégie il apparaît que c'est aux États membres qu'il incombe de parvenir et de travailler à ces quatre piliers. L'action de l'UE ne vient qu'en soutien en tant que « valeur ajoutée<sup>1319</sup> » en renforçant les capacités étatiques, en facilitant la coopération entre les États membres ou en encourageant les partenariats internationaux. S'agissant de la prévention du terrorisme, cette Stratégie s'intéresse principalement à la prévention dans l'UE, le but est de prévenir les comportements déviants et la radicalisation des personnes présentes dans l'UE. Cependant, une courte partie s'intéresse aux phénomènes de radicalisation et de recrutement au niveau international. L'UE prévoit donc de conclure des partenariats afin de lutter contre ces phénomènes<sup>1320</sup>. S'agissant de la protection, la Stratégie prévoit une coopération internationale afin de lutter contre la prolifération des armes. Rien n'est dit concernant la cible de cette protection ou les mesures particulières qui doivent être prises pour protéger certaines catégories d'individus du terrorisme et des activités qu'il engendre au niveau international. Il apparaît

---

<sup>1317</sup> Liste exhaustive des faits objectifs susceptibles d'être qualifié d'acte terroriste aux termes de la Décision-cadre du Conseil et de la Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme :

- « a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort ;
- b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;
- c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;
- d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;
- e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;
- f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques et chimiques ainsi que, pour les armes biologiques et chimiques, la recherche et le développement ;
- g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
- h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;
- i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h) ».

<sup>1318</sup> Décision-cadre du Conseil, *op. cit.*, article 1<sup>er</sup>.

<sup>1319</sup> Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, *op. cit.*, encadré, p. 4.

<sup>1320</sup> Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme, *op. cit.*, para. 12.

clairement dans cette Stratégie européenne, une grande insuffisance quant à la nature et la portée de l'action de l'UE sur la scène internationale dans la lutte contre le terrorisme.

**858.** Outre cette stratégie qui est le document de base de l'UE, cette dernière a adopté quelques décisions relatives à la lutte contre le terrorisme. Ainsi elle a adopté la décision PESC du 20 septembre 2016 concernant des mesures restrictives contre Daech, Al-Qaida et d'autres groupes terroristes<sup>1321</sup> qui avait pour objet notamment d'interdire la fourniture, la vente, le transfert ou tout autre mouvement vers les entités désignées de tous matériaux militaires ou paramilitaires, même par destination. Un règlement est venu instituer des mesures restrictives complémentaires<sup>1322</sup>. C'est sur ce règlement que nous allons nous pencher plus avant car la décision PESC elle-même est une transposition<sup>1323</sup> de la résolution 2253 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 17 décembre 2015<sup>1324</sup> et ne fait que reprendre dans l'ordre juridique de l'Union le contenu de la résolution. Ainsi, seul le règlement est une initiative européenne puisqu'il a été adopté sur la base d'une proposition du Haut représentant. Ce règlement a pour objet l'aggravation des sanctions d'ordre économique et financière infligées aux personnes visées telles que les dirigeants et membres connus des groupes terroristes. Par exemple, « tous les fonds et ressources économiques appartenant » à une telle personne sont gelés, de même que ceux de leur proche sur lesquels les personnes concernées pourraient avoir une influence<sup>1325</sup>. Le but est de priver les groupes terroristes, en particulier Daech, des moyens de financer leurs actions en les empêchant d'acheter des armes, des véhicules ou des moyens de communications tels que les téléphones, les ordinateurs etc., à l'heure où les moyens de communications et les réseaux sociaux jouent un rôle fondamental notamment dans le recrutement.

**859.** Outre cette décision et ce règlement, il n'y a pas eu de décisions PESC relative à la lutte contre le terrorisme au sens strict. Il y a seulement eu des décisions PESC de mise à jour de la

---

<sup>1321</sup> Décision (PESC) 2016/1693 du Conseil du 20 septembre 2016 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant la position commune 2002/402/PESC, JOUE du 21 septembre 2016.

<sup>1322</sup> Règlement (UE) 2016/1686 du Conseil du 20 septembre 2016 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, JOUE 21 septembre 2016.

<sup>1323</sup> Le terme de transposition est repris ici de la décision PESC elle-même qui indique que : « [c]es mesures, adoptées par le CSNU dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, *ont été transposées* dans le droit de l'Union par la position commune 2002/402/PESC (...) », préambule para. 5.

<sup>1324</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2253 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7587<sup>e</sup> séance relative aux Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme le 17 décembre 2015, S/RES/2253 (2015).

<sup>1325</sup> Article 2 du règlement (UE) 2016/1686, *op. cit.*

liste des personnes visée par la position commune du 27 décembre 2001<sup>1326</sup>. Par ailleurs, il y eu des décisions PESC concernant l'échange d'informations relatives au terrorisme mais aucune autre décision de sanction à l'encontre des groupes terroristes sources de violations des droits de l'enfant et de conflits armés. Cela paraît étonnant lorsqu'on sait toute la volonté de l'UE de devenir un acteur de la paix et de la protection des droits fondamentaux au niveau international.

**860.** La présence de l'Union contre les causes des flux migratoires des enfants et des familles vers ses États membres se cantonne à une action dans les pays tiers de transit et d'accueil des personnes méritant une protection internationale. Malgré la Stratégie globale du Haut représentant qui appelait à une action à la source afin d'éviter les flux migratoires massifs vers l'Union, il faut constater que cette dernière préfère investir dans les actions menées dans le cadre de la Politique d'asile comme les PPR (Programmes de protection régionaux)<sup>1327</sup>. Finalement, lorsque le Haut représentant dit qu'il faut agir sur la cause des flux migratoires vers l'UE, il semble aux vues des actions effectivement menées, qu'il s'agisse d'agir sur les causes du départ depuis les pays de transit, puisque c'est sur ces départs là que l'Union tente d'agir par ces partenariats et ses programmes avec et dans les différents États de transit. Dès lors, il y a peu de chose à attendre de sa part concernant la protection des droits des enfants dans le contexte de terrorisme à l'œuvre dans leurs États d'origine comme la Syrie, l'Iraq ou l'Afghanistan.

## ***2) L'absence de protection directe des droits des enfants dans la lutte contre le terrorisme : une protection indirecte par des « demi-mesures »***

**861.** Il faut constater que dans ses mesures PESC relatives au terrorisme, les droits de l'enfant sont totalement absents des considérations de l'UE. Toutefois, sans pour autant que cela ne fasse l'objet de décisions PESC, l'Union conclut des partenariats et mène des programmes en faveur des enfants présents dans cette zone touchée par la présence des groupes terroristes qui conduisent des actions violentes contre les populations civiles ainsi que contre les forces étatiques en présence.

---

<sup>1326</sup> La dernière mise à jour de cette liste est portée par la Décision (PESC) 2017/1426 du Conseil du 4 août 2017 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2017/154, JOUE L 204/95 du 5 août 2017.

<sup>1327</sup> Cf. para. 743 et suiv. de la présente thèse.

**862.** Ainsi, l'UE a conclu un partenariat avec l'UNICEF afin de répondre au besoin de protection des enfants victimes du conflit armé en Syrie. Ce conflit était à l'origine un conflit interne entre le régime en place dirigé par Bachar Al-Assad et les opposants au régime. Puis d'autres protagonistes sont intervenus comme Daech qui a profité du désordre ambiant pour étendre sa présence physique jusqu'en Syrie<sup>1328</sup>.

Le conflit dans cette région est la cause d'un déplacement très important de syriens notamment vers l'UE mais surtout vers les pays plus proches dans lesquels Daech n'étend pas son influence. L'UE a ainsi créé le Fonds Madad qui est le fonds fiduciaire régionale de l'UE en réponse à la crise syrienne par lequel elle soutient l'UNICEF dans son action pour les enfants qui ont fui la Syrie et qui se sont réfugiés en Jordanie, au Liban et en Turquie principalement<sup>1329</sup>. Dans cette région, 116 000 enfants ont déjà bénéficié de ce Fonds<sup>1330</sup>. En 2015, 367 millions d'euros ont été accordés au Fonds, depuis 2016 l'alimentation du Fonds Madad a augmenté puisqu'entre mars et juin, ce sont 261 millions d'euros qui ont été redistribués, par exemple : en Turquie 165 millions d'euros ont été attribués à des programmes éducatifs ou en Jordanie 41 millions d'euros ont été attribués dont 20 millions d'euros en urgence pour notamment la réhabilitation des réseaux d'alimentation en eau dans le nord où vivent les réfugiés syriens et 21 millions d'euros pour l'éducation des enfants réfugiés<sup>1331</sup>.

**863.** En février 2016, lors de la Conférence de Londres intitulée *Aider le peuple syrien et les pays hôtes de la région*, l'UE s'est engagée à débloquer plus de 3 milliards d'euros pour les syriens qu'ils soient restés en Syrie ou qu'ils soient présents dans les États voisins<sup>1332</sup>. Dans la suite de cette Conférence, le programme « paquet lait » a été adopté par la Commission<sup>1333</sup>, c'est un programme de 30 millions d'euros destiné à fournir du lait à 350 000 enfants syriens.

---

<sup>1328</sup> Le conflit syrien s'est complexifié lorsque Daech a cherché à prendre le pouvoir dans certaines régions de Syrie. Sa présence dans cet État a entraîné l'intervention d'autres pays. De même les forces étatiques ainsi que les opposants au régime syrien ont momentanément cessé leurs actions mutuelles pour lutter contre Daech dont l'emprise sur le territoire avait beaucoup augmenté. Une coalition s'est créée comptant les États-Unis, la France et le Royaume Uni afin de lutter contre Daech mais aussi contre le régime syrien. La Turquie fait aussi partie de cette coalition contre Daech mais combat également les kurdes (forces opposantes au régime). La Russie et l'Iran sont également engagés contre Daech mais combattent l'opposition syrienne. Enfin, l'Arabie Saoudite et le Qatar sont également engagés contre le régime syrien mais ne participent pas aux combats contre Daech.

<sup>1329</sup> Voir le site du Fonds Madad : [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm) (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1330</sup> Commission européenne, *Un partenariat entre l'UE et l'UNICEF contribue à couvrir les besoins d'apprentissage et de protection des enfants et des jeunes touchés par la crise syrienne*, Bruxelles, 20 septembre 2016.

<sup>1331</sup> *Ibidem*.

<sup>1332</sup> Commission européenne, *Conférence de Londres : l'UE annonce la mobilisation de plus de 3 milliards d'euros pour les Syriens*, Bruxelles, 4 février 2016.

<sup>1333</sup> Commission européenne, *L'UE va fournir du lait à 350 000 enfants syriens*, Bruxelles, 30 mars 2016.



Cette aide alimentaire de première nécessité est destinée aux enfants encore présents en Syrie et qui par conséquent ont le plus de mal à accéder aux denrées alimentaires. Ce programme participe de la « détermination [de l'UE] à aider les victimes les plus vulnérables de ce conflit (...)»<sup>1334</sup>.

**864.** Cependant et cela rejoint l'idée qui sous-tend toutes les actions de l'Union, ce programme « paquet lait » est également favorable à l'UE elle-même en ce sens que le lait destiné aux enfants syriens est du lait exclusivement acheté aux producteurs européens. Dès lors, comme l'indiquait la Commission, « [c]e programme de 30 millions d'euros visera non seulement à aider les agriculteurs européens en leur achetant du lait de consommation, mais contribuera également de manière significative à faire face aux enjeux majeurs auxquels l'UE est confrontée du fait de la crise des réfugiés<sup>1335</sup> ». La tournure de cette phrase laisse à penser que le but principal ou, à tout le moins égal, de ce programme est la vente du lait des producteurs européens qui permet par voie incidente la fourniture de lait aux enfants syriens.

**865.** Ainsi, l'UE tente toujours de satisfaire ses intérêts même lorsqu'elle agit en faveur de la protection des enfants réfugiés. Il faut également noter que ses programmes en faveur des enfants visent à s'appliquer aux enfants réfugiés dans les États voisins. Tout est mis en œuvre par l'UE que cela soit dans le cadre de la Politique d'asile ou dans le cadre de la gestion des crises politiques et conflits armés afin d'encourager les migrants contraints de fuir leur pays à rester dans le pays primo-accueillant et à ne pas rejoindre l'UE. C'est en ce sens que les programmes de l'UE cités ici ne constituent que des demi-mesures à l'action que le Haut représentant prévoyait pour agir sur les conflits et crises qui ont causé le départ des syriens, des iraqiens et des afghans de leur pays. En effet, l'UE ne prend pas dans le cadre de sa PESC des mesures directement relatives à la protection des droits de l'enfant ou à la protection des enfants. Elle use d'autres politiques pour influencer sur la situation des enfants victimes de ces conflits.

*In fine*, l'UE ne peut pas aller à l'encontre de ses intérêts même quand il s'agit d'atteindre ses objectifs constitutionnels et de respecter ses valeurs. Il faut noter que dans sa réaction face aux conflits armés qui sévissent au Moyen-Orient et causés par Daech, l'UE fait des compromis sur ses propres positions à l'égard de tiers selon l'utilité qu'ils ont pour elle à un moment déterminé.

---

<sup>1334</sup> *Ibidem.*

<sup>1335</sup> *Ibidem.*

## **B- Les compromis de l'Union européenne entre ses objectifs constitutionnels et la sauvegarde de ses intérêts**

**866.** L'UE a parfois une position instable voire très contestable s'agissant du statut de groupe initialement considéré comme terroriste. Elle adapte ses prises de position selon ce qui sera le plus avantageux ou de ce qui sera le moins pire, toutefois, il n'en reste pas moins qu'elle s'accommode voire participe de situations contre lesquelles elle continue à s'ériger en leader de la critique. Ces changements de position vont de pair avec son incapacité à agir militairement au Moyen-Orient et donc à faire ce que le Haut représentant met en avant c'est-à-dire à agir sur la cause même des départs des réfugiés (1). Mais entre les divers compromis que fait l'UE, s'attache-t-elle à protéger les enfants présents dans cette zone de conflit ? Elle leur porte un intérêt puisqu'ils sont largement utilisés par Daech, toutefois, son action n'est que très limitée en raison précisément des compromis qu'elle fait pour préserver ses intérêts (2).

### ***1) Une position contestable et incohérente de l'Union européenne quant à la gestion du conflit en Syrie***

**867.** La décision PESC 2017/1426 établit une mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités considérés comme participant à des activités de terrorisme<sup>1336</sup>. La première liste a été constituée au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 par la Position commune du Conseil relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme<sup>1337</sup> et comptait 13 groupes considérés comme terroristes. Aujourd'hui, la liste en compte 21 parmi lesquels certains sont restés tels que le Hamas ou le Djihad islamique palestinien mais la plupart a changé. Cette liste est révisée régulièrement depuis 2001, plusieurs fois par an par des décisions PESC, il faut bien remarquer qu'entre la version initiale et la dernière version de 2016<sup>1338</sup>, il n'y a presque plus aucune identité entre les deux versions. Notons que cette liste varie d'une version à l'autre, à titre d'exemple entre 2015 et 2016, un groupe n'est plus considéré comme terroriste par l'UE, l'*International Sikh Youth Federation* alors même que

---

<sup>1336</sup> Décision (PESC) 2017/1426 du Conseil du 4 août 2017 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2017/154 JOUE L204/95 du 5 août 2017.

<sup>1337</sup> Position commune du Conseil relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *op. cit.*

<sup>1338</sup> Décision (PESC) 2017/1426, *op. cit.*

certaines États la considère toujours comme tel. Entre 2016<sup>1339</sup> et la dernière Décision PESC de 2017, le *Groupe Hostad* ne figure plus sur la liste non plus.

**868.** Nous constatons ainsi que la position de l'UE sur certains groupes évolue. Toutefois, son opinion évolue parfois sans que cela se traduise complètement dans ses décisions PESC. L'on s'attardera ici sur un groupe considéré comme un groupe terroriste aux termes des décisions PESC depuis plusieurs années mais qui bénéficie d'un certain soutien de la part de l'UE dans son action contre Daech, il s'agit du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) (a). L'UE adopte une approche utilitariste de ce groupe et s'appuie sur lui ainsi que sur l'action internationale à l'œuvre en Syrie et en Iraq en raison de son incapacité à agir par elle-même (b).

a) Le cas du PKK : une incohérence dans l'action extérieure de l'Union européenne au service de la protection de ses intérêts

**869.** Le PKK a été inscrit de manière continue sur la liste des groupes terroristes depuis la Décision PESC de 2009<sup>1340</sup>. Cette inscription continue depuis 2009 fait suite à une interruption intervenue en 2008 suite à l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI) qui avait été saisi par le PKK lui-même qui attaquait la décision du Conseil de 2002<sup>1341</sup> qui l'avait inscrit pour la première fois sur la liste des groupes considérés comme terroristes par l'UE<sup>1342</sup>. Le TPI avait donné raison au PKK en jugeant que le Conseil n'avait pas suffisamment motivé sa décision<sup>1343</sup>. Il a donc été retiré de la liste jusqu'à ce que le Conseil adopte sa décision PESC de 2009 en comblant les failles relevées par le TPI un an plus tôt. Le PKK est donc considéré depuis lors sans fluctuation comme une organisation terroriste par l'UE. Toutefois, il semble qu'elle lui apporte un certain soutien depuis que le PKK s'est ouvertement engagé dans le combat contre le groupe Daech. En effet, de nombreux kurdes sont

---

<sup>1339</sup> Décision (PESC) 2016/1136 du Conseil du 12 juillet 2016 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2015/2430, JOUE du 13 juillet 2016.

<sup>1340</sup> Décision (2009/62/CE) du Conseil du 26 janvier 2009 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n°2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2008/583/CE, JOCE du 27 janvier 2009.

<sup>1341</sup> Décision (2002/460/CE) du Conseil du 17 juin 2002 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la décision 2002/334/CE, JOCE du 18 juin 2002.

<sup>1342</sup> TPICE, 3 avril 2008, *PKK c/ Conseil*, aff. T-229/02.

<sup>1343</sup> Voir l'arrêt du TPI : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=71034&doclang=en> (consulté le 30 mars 2017).

présents en Syrie et en Iraq, États où est présent Daech. Les groupes kurdes et notamment le PKK qui figure sur la liste de l'UE, contribuent largement à repousser Daech sur le terrain avec la Coalition internationale en Iraq et en Syrie<sup>1344</sup>. Cette coalition comporte deux volets distincts : dans son volet militaire elle compte de nombreux États de l'UE tels que la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Belgique<sup>1345</sup>. Dans son volet portant sur l'aide financière et logistique contre Daech, notons que tous les États de l'UE sont engagés dans cette coalition internationale. Dès lors, les intérêts de l'UE et ceux du PKK convergent. Le Parlement européen a officiellement adressé à la Commission et au Haut représentant une demande de retrait du PKK de la liste des groupes considérés comme terroriste. En effet, le Parlement considère que :

« [l]e PKK représente, depuis l'offensive du groupe "État islamique", la résistance face au terrorisme en Iraq, sauvant des milliers de Kurdes yézidis, et à Kobané (Syrie), où il constitue l'unique organisation de combattants et combattantes résistant au groupe "État islamique". Il constitue un barrage contre le terrorisme et ne peut donc être assimilé lui-même à une organisation terroriste. Il joue un rôle actif pour la stabilité et la paix au Proche-Orient. Rien ne justifie donc le maintien du PKK sur la liste des organisations terroristes de l'Union européenne. Il conviendrait donc de faire droit aux demandes des Kurdes<sup>1346</sup> ».

Il y a donc une dissension au sein des institutions européennes quant au statut de ce groupe en raison de son rôle coïncidant avec les intérêts européens. Cependant, ni la Commission ni le Haut représentant n'ont entendu cet appel puisque la décision PESC de 2016 a de nouveau inscrit le PKK sur la liste<sup>1347</sup>.

**870.** Nonobstant son caractère terroriste pour l'UE, le PKK ainsi que les autres partis kurdes présents en Syrie et en Iraq bénéficient du soutien de l'UE dans leur combat contre Daech. Dans

---

<sup>1344</sup> Cette coalition internationale est une coalition arabo-occidentale qui compte notamment : les États-Unis, l'Arabie Saoudite, la France, l'Australie, le Royaume-Uni, le Canada, etc.

<sup>1345</sup> Le Monde, « Qui participe à la coalition contre l'État islamique », 25 février 2015 : [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/09/15/etat-des-lieux-des-participants-a-la-coalition-contre-l-etat-islamique\\_4487310\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/09/15/etat-des-lieux-des-participants-a-la-coalition-contre-l-etat-islamique_4487310_3218.html) (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1346</sup> Parlement européen, Question avec demande de réponse écrite à la Commission (Vice-Présidente/Haute Représentante) - Parti des travailleurs kurdes (PKK) et liste des organisations terroristes, 15 janvier 2015, consultable sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2015-000519+0+DOC+XML+V0//FR> (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1347</sup> Il faut relever que la France s'est ouvertement opposée au retrait du PKK de la liste des organisations terroristes.

la *Stratégie de l'UE pour la Syrie et l'Iraq et pour la menace Daech*<sup>1348</sup>, le Conseil affirmait que l'UE soutenait et continuerait à soutenir « la résistance armée kurde » tout en respectant l'intégrité territoriale des États de la région<sup>1349</sup>. Ce soutien se concrétise par la « fourniture de matériel meurtrier et non meurtrier, [la] formation et [le] soutien en matière de renseignement<sup>1350</sup> ». L'UE ne vise pas nommément le PKK, elle vise les forces kurdes sans plus de précision, toutefois, sur le terrain il n'y a pas de distinction dans la fourniture des armements notamment. Ainsi, le PKK qui est considérée par l'UE comme un groupe terroriste est armée par elle en raison de son combat contre Daech.

**871.** Dès lors, et sans considération morale, il faut reconnaître l'antinomie des positions européennes quant au PKK dès lors qu'il s'agit de protéger les intérêts de l'UE. Il y a clairement un problème de cohérence dans le fait de considérer une organisation comme terroriste et dans le fait d'armer cette organisation. Certes, la fourniture de matériels est destinée à lutter contre un autre groupe considéré comme terroriste par la Communauté internationale incarnée par l'ONU<sup>1351</sup> mais il n'en reste pas moins que l'UE contrevient directement à ses propres mesures puisque la décision PESC de 2016 comme les précédentes prévoit des restrictions notamment sur la fourniture de matériels militaires et paramilitaires de quelque manière que ce soit à un tel groupe. Il conviendrait donc soit de retirer le PKK de la liste soit de prévoir des dispositions spéciales pour les groupes qui participent à la lutte contre Daech. Mais la position de l'UE sur la PKK est en l'état totalement inintelligible en termes de cohérence de l'action extérieure de l'UE là où l'article 21 du TUE prévoit une obligation de cohérence.

*b) L'absence d'engagement de l'Union européenne dans la coalition internationale révélatrice de son incapacité à être un acteur international global*

**872.** Outre cette incohérence, il faut relever que malgré l'engagement des États membres dans la coalition internationale à des degrés différents, il n'y a pas de position commune notamment en matière de PSDC concernant la lutte contre Daech alors qu'il est l'une des causes

---

<sup>1348</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech, 7267/15, Bruxelles, 16 mars 2016.

<sup>1349</sup> Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech, *op. cit.*, p. 17.

<sup>1350</sup> *Ibidem*, para. 2.1.2, p. 19.

<sup>1351</sup> Voir notamment : le Centre d'actualité de l'ONU, Le Conseil de sécurité adopte une résolution appelant à la lutte contre Daech, 20 novembre 2015 : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=36125#.WN0dXW-LSHt> (consulté le 30 mars 2017).

directes des flux migratoires vers l'UE. L'Union refuse de s'engager dans la lutte contre Daech alors même que tous ses États membres sont membres de la coalition internationale même s'ils ne se sont pas tous engagés militairement. En réalité, l'UE est relativement silencieuse quant aux événements qui ont lieu en Syrie et en Iraq. Elle, qui depuis l'adoption de Traité de Lisbonne cherche à être reconnu comme un acteur international global apparait loin de satisfaire à ses objectifs sur la scène internationale notamment ceux de sauvegarder sa sécurité, de soutenir les droits de l'homme et de préserver la paix et la sécurité internationales<sup>1352</sup>.

**873.** Si l'on regarde de plus près les cas où des mesures PSDC ont été adoptées, toutes les mesures concernées des États d'Afrique subsaharienne sur lesquels l'UE exerce une influence économique et politique importantes<sup>1353</sup>. Nous avons vu *supra* les différents types de difficultés rencontrées par l'UE pour l'adoption de mesures PSDC mais il faut noter que l'UE n'adopte de telles mesures que lorsque le rapport de force avec le tiers lui est favorable. Or, la situation en Syrie et en Iraq, même si elle a réussi à mobiliser une coalition internationale, met en jeu différentes puissances internationales aux intérêts parfois antagonistes. Ainsi, la Syrie qui combat les combattants de Daech présents sur son territoire n'est pas soutenue par l'UE en raison de la nature du régime syrien qui viole de manière constante et régulière depuis plusieurs années les droits de l'homme de manière comparable à celle de Daech d'après le Parlement<sup>1354</sup>.

**874.** De la même manière, la Turquie qui est l'État qui se trouve entre l'UE et les territoires en conflits armés est clairement hostile au PKK. L'intérêt qu'a l'UE à garder de bonnes relations avec la Turquie l'emporte sur la cohérence de son action, puisque c'est cet intérêt qui motive la présence du PKK sur la liste des organisations terroristes, malgré l'aide matérielle et financière que des États membres de l'UE lui apporte. Dans le cadre du Dialogue UE-Turquie sur la lutte contre le terrorisme : « [l']UE a reconnu que les actes terroristes du PKK représentaient une

---

<sup>1352</sup> Article 21 TUE.

<sup>1353</sup> Décision (PESC) 2016/1636 du Comité politique et de sécurité du 6 septembre 2016 relative à l'acceptation des contributions d'États tiers à la mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine, JOUE du 10 septembre 2016 ; Décision (PESC) 2016/1632 du Comité politique et de sécurité du 26 juillet 2016 portant nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger, JOUE 10 septembre 2016 ; Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger, JOUE du 17 juillet 2012, etc.

<sup>1354</sup> « Considérant que Daech continue de persécuter, de mutiler et d'assassiner, parfois de manière particulièrement cruelle et inimaginable, des membres des minorités religieuses et ethniques, des journalistes, des prisonniers de guerre ou des militants; que des crimes de guerre et diverses violations du droit international humanitaire et du droit international en matière de droits de l'homme ne cessent d'être perpétrés jour après jour, à grande échelle et par d'autres parties au conflit également, notamment par le régime Assad » : Parlement européen, Résolution (2016/C 316/13) du 12 mars 2015 sur les récents attentats et enlèvements, notamment d'Assyriens, commis par Daech au Proche-Orient, P8\_TA(2015)0071, JOUE 30 août 2016, para. M.

sérieuse menace pour le pays. L'UE et la Turquie ont également réaffirmé leur détermination à collaborer étroitement pour combattre la menace terroriste que représente le PKK (...) <sup>1355</sup> ». Il y a donc une distinction entre l'UE et ses États membres : l'UE elle-même ne soutient pas le PKK mais ses États membres oui. Même si cela dénote un grave manque de cohérence au sein du fonctionnement de cette organisation régionale, c'est le moyen qu'ont trouvé les États pour éviter de nuire à leur relation avec la Turquie. Rappelons que cette dernière et l'UE ont conclu un accord de réadmission et de réinstallation des migrants et réfugiés et qu'il est dans l'intérêt de l'UE de maintenir cet accord.

**875.** Par ailleurs, une autre puissance entre en ligne de compte dans la détermination des causes de l'abstention de l'Union, il s'agit de la Russie. En effet, la Russie soutient le gouvernement syrien en place et l'aide dans son combat contre Daech. L'UE n'a pas réagi aux frappes militaires russes en Syrie ni à son soutien clair apporté au gouvernement syrien contre lequel l'UE émet des déclarations très négatives <sup>1356</sup>.

**876.** Toutes ces considérations géostratégiques sont la raison de l'impossible accord quant à une intervention commune de l'UE afin de préserver ses intérêts et éviter les flux migratoires vers ses États membres.

## ***2) Les compromis de l'Union européenne destinés à protéger ses intérêts : néfastes pour la protection des droits de l'enfant***

**877.** Certains documents émis par les institutions de l'UE traite des enfants et du fait qu'ils sont les premières victimes de Daech par leur enrôlement ou leur esclavage. Toutefois, au regard de l'absence d'action commune pour lutter collectivement contre ce groupe terroriste, il apparaît évident qu'il ne peut y avoir qu'une action limitée et *a posteriori* pour la protection des enfants victimes de ce conflit. Sur les 6,5 millions de syriens déplacés à l'intérieur du territoire syrien en cinq années de conflit, 2,8 millions sont des enfants, dès lors, l'UE ne pouvait pas se désintéresser de leur situation <sup>1357</sup>.

---

<sup>1355</sup> Dialogue UE-Turquie sur le lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 6 juin 2016, consultable sur : [https://eeas.europa.eu/delegations/niger/5017/dialogue-ue-turquie-sur-la-lutte-contre-le-terrorisme\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/niger/5017/dialogue-ue-turquie-sur-la-lutte-contre-le-terrorisme_fr) (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1356</sup> Voir notamment la Résolution du Parlement européen sur la situation en Syrie (2014/2531(RSP)), Strasbourg, 5 février 2014.

<sup>1357</sup> Voir les données du département d'aide humanitaire et protection civile de la Commission européenne (ECHO) : [http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east-north-africa/syria\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east-north-africa/syria_fr) (consulté le 30 mars 2017).

**878.** Le Parlement européen a adopté une résolution faisant suite aux récents attentats et enlèvement perpétré par Daech<sup>1358</sup> dans laquelle il insiste surtout sur les enlèvements de civils. Il pointe du doigt notamment la réduction en esclavage des plus vulnérables, les femmes et les enfants et surtout le « recrutement d'enfant destinés à commettre des attentats-suicides<sup>1359</sup> » pour le compte de ce groupe terroriste. Il relève également que certaines tribus ont négocié avec Daech afin d'obtenir la libération de certains enfants enlevés, en majorité des assyriens mais qu'un grand nombre d'entre eux restaient prisonniers et servaient de monnaie d'échange afin de dissuader la coalition de bombarder la zone.

**879.** Néanmoins, le Parlement comme les autres institutions n'envisage en aucun cas l'intervention de l'Union dans ce conflit. Il se contente d'inviter les États membres à réfléchir aux moyens de contribuer à la coalition internationale et considère cette dernière comme l'instrument international de lutte contre Daech et les crimes qu'il perpète. Dans les Conclusions du Conseil sur la *Stratégie de l'UE pour la Syrie et l'Iraq et pour la menace Daech*, « [l]'UE condamne fermement les violences et les exactions commises contre des enfants [et] constate avec inquiétude que l'EIL/Daech enrôle des enfants dans ses unités armées, les contraint à participer à des exécutions et les soumet à différentes formes de pression physique et psychologique<sup>1360</sup> ». Le Conseil établit également que l'aide humanitaire fournie par l'UE doit se concentrer sur « les groupes les plus vulnérables, y compris les enfants<sup>1361</sup> » et place les enfants en tant que groupe vulnérable au cœur de l'aide humanitaire en prévoyant également un accès à l'éducation pour les enfants déplacés dans les pays voisins.

**880.** Par ailleurs, une récente résolution du Parlement insiste encore sur les faits de recrutement des enfants par les forces de Daech<sup>1362</sup> mais va plus loin et aboutit à l'existence d'un génocide contre certaines minorités telles que les Yézidis dont 2000 femmes et filles ont été contraintes au mariage forcé, dont les fillettes « n'ayant parfois pas plus de six ans ont été

---

<sup>1358</sup> Parlement européen, Résolution (2016/C 316/13) du 12 mars 2015 sur les récents attentats et enlèvements, notamment d'Assyriens, commis par Daech au Proche-Orient, P8\_TA(2015)0071, JOUE 30 août 2016.

<sup>1359</sup> *Ibidem.*, para. D.

<sup>1360</sup> Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech, *op. cit.*, para. 2 al. 2.

<sup>1361</sup> *Ibidem.* para. 7.

<sup>1362</sup> Résolution du Parlement européen du 4 février 2016 sur le massacre systématique des minorités religieuses par le soi-disant groupe « EIL/Daech » (2016/2529(RSP)), para. B.



violées » et sont gardées comme esclaves par les combattants de Daech et dont les « enfants [garçons] ont été recrutés de force comme soldats par le soi-disant groupe EIIL/Daech<sup>1363</sup> ».

**881.** A part constater ces faits, c'est véritablement sur le plan de l'aide humanitaire donc *a posteriori*, notamment à travers la DG de la Commission relative à l'aide humanitaire et à la protection civile que l'UE intervient sur la protection des enfants potentiellement demandeurs d'asile dans l'UE. Cinq milliards d'euros ont déjà été investis par l'UE, en dehors des trois milliards prévus par la Conférence de Londres. Mais cette aide a vocation à profiter aux enfants déplacés présents dans les pays voisins et dans les zones les moins dangereuses de Syrie, il n'y a aucune action pour les enfants pris par Daech et dont les droits sont violés quotidiennement. Le champ d'action de l'UE est donc fortement limité puisque son action n'a pas vocation à s'intéresser à ces enfants, alors qu'ils sont ceux qui mériteraient le plus d'être protégés. Toutefois, face à l'incapacité de l'Union à mener une action commune en matière de lutte contre Daech, il apparaît que sa seule action possible converge avec la préservation de ses intérêts notamment relatifs aux flux migratoires puisque l'aide humanitaire va dans le sens d'une installation durable des enfants dans leur nouvel environnement qu'est le pays primo-accueillant. Ainsi, les Conclusions du Conseil sur la *Stratégie de l'UE pour la Syrie et l'Iraq et pour la menace Daech* promeuvent le soutien aux capacités d'accueil des pays tels que la Jordanie, le Liban, l'Iraq et la Turquie grâce à l'aide humanitaire et aux PPR afin de leur permettre de faire face aux flux des réfugiés et prévoit d'offrir aux réfugiés « des perspectives de réinstallation dans l'UE<sup>1364</sup> ». Ainsi, l'aide humanitaire que l'UE apporte dans ce conflit va dans le sens de ses intérêts migratoires puisqu'elle va dans le sens du maintien des réfugiés dans le premier pays d'accueil qui est toujours un pays voisin.

**882.** Mais outre la protection des enfants *a posteriori* dans le cadre de la PESC en tant que complément des dispositifs de protection existant dans la Politique d'asile, il faut voir qu'un autre flux migratoire existe en lien avec la Politique d'immigration qui comme nous l'avons expliqué est intrinsèquement liée à la première : il s'agit des flux migratoires d'enfants depuis l'UE vers l'extérieur et particulièrement vers Daech.

---

<sup>1363</sup> *Ibidem.*, para. G.

<sup>1364</sup> Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIIL/Daech, *op. cit.*, para. 2.1.4.

## **Paragraphe 2 - La protection des enfants européens dans la lutte contre les groupes terroristes**

**883.** L'UE n'a pas manqué de remarquer « le phénomène des combattants quittant l'Europe pour mener la guerre sainte (djihad) en différents endroits du monde ainsi que la menace pour la sécurité qu'ils pourraient constituer à leur retour<sup>1365</sup> ». Or, parmi ces combattants ou plus largement parmi ces personnes quittant l'UE pour rejoindre la Syrie dans le but de soutenir les actions de Daech, figure un certain nombre d'enfants non accompagnés surtout des adolescents. Il apparaît que l'Union n'a pas pris la mesure de ce phénomène puisque sa législation reste largement inadaptée pour le gérer. Il y a une réelle nécessité de créer un dispositif juridique uniforme ou, à tout le moins, harmonisé entre les États membres relatif à la sortie de l'UE des enfants non accompagnés (A). Ces enfants qui comme cela a été dit sont des adolescents, quittent leurs États afin de rejoindre la Syrie le plus souvent et deviennent alors une menace sur place pour les membres de la coalition internationale mais aussi pour l'UE lorsqu'ils y retournent. Une fois en dehors de l'UE et dans les rangs des combattants de Daech, quelle est leur prise en compte par l'Union (B) ?

### **A- La nécessité d'uniformiser au niveau européen le régime juridique applicable aux sorties de l'Union européenne d'enfants non accompagnés**

**884.** Il n'y a à l'heure actuelle aucune harmonisation quant aux règles juridiques à suivre pour sortir de l'UE lorsqu'on est un enfant non accompagné. Cette absence est devenue une lacune avec le contexte actuel et la recrudescence des recrutements de terroristes au sein de l'UE. Il convient de préciser qu'il ne sera pas traité ici des moyens de recrutement dans l'UE, l'on continuera à s'intéresser au volet externe des actions européennes et à mettre en évidence les failles qui y existent. La première d'entre elle réside dans le caractère incomplet de la Politique d'immigration (1). En effet, cette dernière qui relève de l'ELSJ comme la Politique d'asile dispose d'une dimension extérieure d'où son étude dans le Titre précédent. Toutefois, elle présente une insuffisance et mériterait d'être adaptée à la situation actuelle. Cette insuffisance a une conséquence principale qui consiste en la très grande facilité pour les enfants

---

<sup>1365</sup> Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, Lutte de l'UE contre le terrorisme : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/> (consulté le 30 mars 2017).

citoyens de l'UE de la quitter pour rejoindre la Syrie (2), alors même que le déplacement d'enfants devrait précisément être contrôlé en raison de leur vulnérabilité.

### ***1) La Politique d'immigration inadaptée à la situation actuelle inédite***

**885.** Comme nous l'avons vu dans le précédent Titre, la Politique d'immigration et la Politique d'asile sont des politiques tournées vers l'extérieur de l'UE, d'où d'ailleurs le développement d'un volet externe à ces politiques. Toutefois, s'agissant du point précis qui nous occupe, à savoir la protection des droits des enfants comme moyen d'influer sur les flux migratoires issus des conflits armés en Moyen-Orient causés par les agissements de Daech, il faut noter qu'un autre mouvement migratoire est apparu allant de l'intérieur vers l'extérieur de l'Union. Or, ce flux migratoire dangereux pour les enfants qui le forme et pour la sécurité de l'UE, échappe à la Politique d'immigration puisque cette dernière vise à assurer la gestion des flux migratoires vers les États membres et non pas depuis les États membres. Ce sont « les conditions d'entrée et de séjour, ainsi [que] la délivrance des visas et de titre de séjour de longue durée (...) <sup>1366</sup>» qui constituent l'objet principal de la Politique d'immigration avec la lutte contre l'immigration illégale et dans ce cadre la lutte contre « la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants <sup>1367</sup> ». Les organismes tels qu'Europol ou Frontex n'étaient pas censés traiter de cet aspect des flux migratoires, toutefois devant le contexte actuel, ils n'ont pas eu d'autre choix que celui de s'intéresser à ce problème. S'agissant d'Europol, il traite particulièrement des femmes citoyennes de l'UE qui partent sur le territoire de Daech et qui donnent naissance à des enfants que la propagande de Daech présente comme la nouvelle génération de combattants ou qui viennent avec leur(s) propre(s) enfant(s) <sup>1368</sup>. Il faut remarquer que cet organisme ne s'intéresse qu'à la menace qu'ils constituent et non au fait qu'ils sont également des victimes d'une part, ni au fait que des enfants non accompagnés (adolescents) peuvent rejoindre la Syrie d'autre part. De même Frontex aide les États membres à gérer leurs frontières avec l'extérieur de l'UE, c'est notamment cet organisme qui est amené à intervenir

---

<sup>1366</sup> Article 79 §2 TUE

<sup>1367</sup> *Ibidem*.

<sup>1368</sup> Voir EUROPOL, Fiche sur le terrorisme : « *Another area of concern is the significant percentage of female foreign terrorist travellers. Women have proven to be very successful in facilitating and recruiting for IS [Islamic state] while still in the EU. Most of those who travel to Syria/Iraq marry fighters soon after arrival, give birth and are less likely to return than men. Of particular concern are the children of foreign terrorist fighters who live with their parents in IS territory. In its propaganda, IS has often shown that it trains these minors to become the next generation of foreign terrorist fighters, which may pose a future security threat to Member States* », consultable sur : <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/terrorism> (consulté le 30 mars 2017).

en Méditerranée lorsque des bateaux de migrants arrivent sur les côtes italiennes et grecques. Mais qu'en est-il du contrôle des mouvements vers ces pays en conflit ?

**886.** Certes, l'UE a toujours été confrontée à un mouvement migratoire depuis l'étranger toutefois, le contexte international et la situation au Moyen-Orient sont tels qu'elle ne peut plus faire l'impasse sur l'existence de ces flux vers l'étranger et sur la nécessité de les contrôler eux aussi. L'UE s'est construite sur l'idée de libre déplacement de ses populations au sein des États membres, il ne s'agit pas de revenir sur ce principe fondamental qui au cœur de la construction européenne mais de prendre des mesures destinées à contrôler voire à limiter le déplacement des enfants dans ces États membres mais surtout depuis ces États membres vers l'extérieur. Eu égard au contexte actuel et à la conscience qu'a l'UE des départs d'adolescents vers la Syrie, il convient de mettre en place une législation ou un cadre commun destiné à harmoniser les régimes juridiques étatiques relatifs au déplacement d'enfants. Comme cela a été mentionné, Daech n'est plus aujourd'hui le groupe qu'il était il y a 2 ans. Depuis la fin de l'année 2017, la chute de Daech ne cesse d'être proclamée<sup>1369</sup>. Bien qu'il ne nous appartienne pas de débattre de la réalité ou non de cette chute<sup>1370</sup>, il convient de noter qu'en 2018 et plus largement depuis que la ville de Raqqa a été reprise par la coalition, les mouvements vers cette zone de conflit se sont beaucoup amoindris<sup>1371</sup> et dans les prochains mois c'est à un mouvement de retour de ses citoyens que l'UE devra faire face dont parmi eux des adolescents ou de jeunes adultes qui étaient partis en étant des enfants. Cependant, ce contexte potentiellement temporaire n'empêche pas la pertinence d'une harmonisation des régimes de déplacements d'enfants.

**887.** Le Coordinateur pour la lutte contre le terrorisme<sup>1372</sup> chargé de coordonner les travaux des différentes institutions de l'UE en la matière et chargé, entre autres, de présenter des recommandations et des propositions dans ce domaine semble conscient du problème que pose

---

<sup>1369</sup> Stephen M. Walt, « Cinq questions pour comprendre la chute de Daech », Slate, 26 octobre 2017, consultable sur : <http://www.slate.fr/story/152969/de-quoi-fin-de-daech-nom> (consulté le 13 avril 2018).

<sup>1370</sup> Il convient de relever à cet égard que si Daech avait utilisé internet pour ses campagnes de recrutement, aujourd'hui c'est toujours sur internet que son action est la plus active. En effet, le but n'est plus de rechercher à recruter des personnes qui viendront jusqu'en zone de conflit mais de créer des troubles dans les États de l'UE notamment.

<sup>1371</sup> Voir EUROPOL, *European Union Terrorism situation and trend Report 2017*, décembre 2017, 62 p. Pour le cas de la France, Jean-Charles Brisard, président du centre d'analyse du terrorisme affirme qu'il n'y a quasiment plus eu de départ en 2017 (voir : Centre d'analyse du terrorisme, « Jihadiste français en Syrie : 'il n'y a quasiment plus aucun départ depuis près d'un an' », 8 mars 2018, consultable sur : <http://cat-int.org/index.php/2018/03/08/jihadistes-francais-en-syrie-il-ny-a-quasiment-plus-aucun-depart-depuis-pres-dun-an/>).

<sup>1372</sup> Accéder au site du Coordinateur pour la lutte contre le terrorisme : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (consulté le 30 mars 2017).

les départs des plus jeunes vers la Syrie et surtout des problèmes que posent leur retour. Toutefois, parmi la pléiade d'actions menées face au phénomène des combattants terroristes étrangers<sup>1373</sup>, il faut noter qu'aucune mesure ou proposition n'envisage le contrôle ou la restriction des déplacements des enfants non accompagnés vers un pays tiers, alors qu'ils représentent une certaine proportion des départs. Il nous est ici impossible de chiffrer précisément cette proportion étant donné que l'UE n'a pas de données disponibles s'y rapportant, ce qui tend à confirmer que les institutions de l'UE n'ont pas conscience du phénomène qui se joue sous leurs yeux. Ce n'est pas le cas de certains États, notamment la France qui a pris conscience du profil diversifié des personnes qui partent en Syrie en établissant qu'« un nombre croissant de mineur est concerné, certains adolescents élaborant des projets de départ vers la zone iraquo-syrienne à l'insu de leur famille (...)»<sup>1374</sup>. La France, même si elle a conscience du problème, connaît des difficultés à l'échelle d'État à émettre des chiffres précis quant au départ d'enfants vers la Syrie. D'après les estimations de l'Observatoire syrien pour les droits de l'homme près de 80 enfants français seraient en Syrie et en Iraq et d'après le Rapport britannique Quilliam, ce sont 50 enfants britanniques qui y seraient également<sup>1375</sup>.

Dès lors, le fait que l'UE n'ait pas de données relatives à ce phénomène est problématique et critiquable et trouve notamment sa cause dans l'absence de contrôle des mouvements d'enfants non accompagnés vers la Syrie (et plus largement vers l'étranger).

---

<sup>1373</sup> Ces actions se divisent en deux volets : interne et externe. Au volet interne, l'on trouve notamment : Conseil de l'Union européenne, *Combattants étrangers et combattants de retour au pays : document de réflexion*, 15715/2/14, Bruxelles, 2 décembre 2014 ; la Déclaration de Riga sur la lutte contre le terrorisme, Riga, 29-30 janvier 2015 ; Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur l'application renforcée des moyens mis en œuvre pour lutter contre le trafic d'armes à feu, Bruxelles, 8 décembre 2015 ; etc.

Au volet externe, l'on trouve notamment : Conseil de l'Union européenne, *Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq*, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers, 5369/15, Bruxelles, 16 janvier 2015 ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, 9 février 2015 ; *Conclusion du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq*, ainsi que pour la menace que constitue Daech, *op. cit.* ; etc.

Pour une liste plus exhaustive, voir le site relatif à l'Action menée face au phénomène des combattants terroristes étrangers et aux attentats perpétrés récemment en Europe : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/> (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1374</sup> Assemblée Nationale, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la Surveillance des filières et des individus djihadistes, n°2828, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 2 juin 2015.

<sup>1375</sup> Noman Benotam and Nikita Malik (dir.) for the Fondation Quilliam, *Rapport The Children of Islamic State*, March 2016, 87 p.

## ***2) L'absence de contrôle organisé des déplacements d'enfants non accompagnés vers la Syrie***

**888.** Il est extrêmement facile pour un enfant (adolescent) non accompagné de rejoindre la zone de conflit. En effet, grâce à la libre circulation entre les États membres de l'UE et l'absence de frontières intérieures, un enfant non accompagné peut se déplacer librement dans l'Union. Pour rejoindre la Syrie, le passage le plus couramment utilisé est le passage par la Turquie. Or, l'entrée en Turquie n'est pas compliquée particulièrement pour les européens. Certains ressortissants d'États membres n'ont pas besoin de visa, c'est le cas des français ou des luxembourgeois pour les séjours touristiques de moins de 90 jours. D'autres, comme les belges ont besoin d'un visa pour entrer en Turquie. Toutefois cette formalité administrative n'est vraiment qu'une petite formalité puisque le visa pour entrer en Turquie s'obtient sur internet en quelques minutes<sup>1376</sup>. Dès lors, tout enfant non accompagné peut aisément se rendre en Turquie pays considéré comme de passage obligatoire pour la Syrie. Une fois, en Turquie, il suffit aux enfants de rejoindre la Syrie ou l'Iraq. La frontière turco-syrienne fait 822 km de long et laisse donc largement passer des flux de migrants d'un côté comme de l'autre, c'est évidemment ce qui explique la forte présence de réfugiés syriens en Turquie. Il faut noter, sans pour autant entrer dans les détails, que souvent les enfants qui quittent leur pays pour rejoindre Daech sont contactés en amont par des personnes qui les encadrent et leur fournissent un accompagnement une fois arrivés en Turquie.

**889.** Reprenons l'exemple de la France. Elle tente de résoudre le problème en adoptant une législation plus contraignante pour les enfants non accompagnés qui souhaitent quitter le territoire français. Ainsi pour ces enfants, il faut désormais l'accord parental obligatoire<sup>1377</sup>. Toutefois et en réitérant les propos précédents, la libre circulation entre les États membres leur permet aisément de quitter la France par voie terrestre jusqu'à la Bulgarie ou la Grèce, pays frontaliers de la Turquie. Une autre mesure plus efficace a été mise en place, il s'agit de l'opposition à la sortie du territoire (OST) qui peut être demandée par tout titulaire de l'autorité parentale. Cette OST est censée empêcher l'enfant non accompagné de quitter le territoire étatique, toutefois cela n'a aucun effet si l'enfant se déplace par voie terrestre. Mais l'apport important de cette mesure consiste d'une part, en l'inscription de la personne objet de l'OST au

---

<sup>1376</sup> Voir les modalités d'obtention de visa turques sur le site du gouvernement de la République de Turquie : <https://www.evisa.gov.tr/fr/tour/> (consulté le 30 mars 2017).

Notons que nous avons-nous-même essayé de suivre cette procédure, il s'avère qu'il est extrêmement facile pour toutes personnes, y compris les enfants, d'obtenir un visa pour la Turquie.

<sup>1377</sup> Décret n° 2016-1483 du 2 novembre 2016 relatif à l'autorisation de sortie du territoire d'un mineur non accompagné par un titulaire de l'autorité parentale.

fichier des personnes recherchées mais aussi et d'autre part, en son inscription au Système d'information Schengen. Le fichier des personnes recherchées est un outil français<sup>1378</sup>, toutefois le Système d'information Schengen (SIS) est un outil européen qui peut donc être un outil de contrôle des déplacements d'enfants vers les États tiers. Le SIS tel que conçu à l'origine a été mis à jour en 2007 pour devenir le SIS deuxième génération (SIS II)<sup>1379</sup>. Le SIS II est un « est une grande base de données qui contient des informations sur des personnes recherchées ou disparues, des personnes sous surveillance policière et des personnes non ressortissantes d'un État membre de l'espace Schengen auxquelles l'entrée sur le territoire Schengen est interdite<sup>1380</sup> ».

**890.** Il apparaît donc que l'instrument utile au contrôle des déplacements d'enfants non accompagnés vers la Syrie existe déjà au sein de l'UE. Mais en a-t-elle conscience ? Il semble que non puisqu'elle ne mesure pas l'ampleur de ce phénomène. Il conviendrait donc que le Coordinateur pour la lutte contre le terrorisme fasse une proposition au Conseil afin qu'il adopte une décision relative aux mouvements d'enfants non accompagnés en dehors de l'UE visant à faire inscrire tout enfant non accompagné sur le SIS II. Cette mesure pourrait être temporaire et prendre fin une fois que le conflit en Syrie et en Iraq se sera éteint. Cette proposition est celle qui paraît la plus simple à mettre en œuvre et qui permettrait un vrai contrôle des mouvements d'enfants aux frontières de l'Union. Dès lors ce serait aux États frontaliers de porter une certaine vigilance lors de leur contrôle. La Bulgarie et la Grèce seraient principalement concernés mais l'ensemble des États frontaliers avec la Russie, l'Ukraine ou la Biélorussie auraient aussi un rôle à jouer car si le passage par la Turquie est le plus emprunté aujourd'hui, il ne faut pas oublier que certains réfugiés préfèrent traverser la Russie pour rejoindre l'UE par les États plus au Nord, dès lors cela signifie qu'un passage est ouvert à travers la Russie, passage qui pourrait être préféré à celui existant directement par la Turquie si ce dernier devenait moins perméable.

**891.** Si l'UE ne s'est pas encore saisie du problème, il faut s'interroger sur le fait de savoir si comme la France, elle a ou non conscience de la situation et quelle considération porte-t-elle sur cette émigration d'enfants vers les groupes terroristes ?

---

<sup>1378</sup> En savoir plus sur le fichier des personnes recherchées : <https://www.cnil.fr/fr/fpr-fichier-des-personnes-recherchees> (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1379</sup> Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JOUE 7 août 2007.

<sup>1380</sup> Glossaire de l'Union européenne, consultable sur : [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/Supervision/IT\\_systems/SSIS](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/Supervision/IT_systems/SSIS) (consulté le 16 décembre 2016).

## **B- Quelle considération de cette émigration par l'Union européenne ?**

**892.** L'UE ne porte pas réellement son intérêt sur le phénomène migratoire résultant des déplacements d'enfants européens vers la Syrie, elle s'y intéresse subrepticement en raison de la menace qu'ils constituent pour l'avenir mais là encore elle reste relativement silencieuse<sup>1381</sup>.

**893.** Concrètement, en l'absence de prise en considération particulière des enfants émigrés vers la zone de conflit, il faut en conclure qu'elle ne les considère pas autrement que comme les autres enfants présents en zone de combat. Or, comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'Union est étonnement silencieuse quant à la présence et surtout l'utilisation des enfants par Daech. Encore une fois l'on dénote un manque de cohérence de la part de l'Union s'agissant de ces (et de ses) enfants, puisqu'une fois en Syrie, ils font partie intégrante des effectifs de Daech indistinctement des autres enfants qu'ils soient combattants ou esclaves, alors même que pour préserver ses intérêts elle devrait y porter un intérêt tout particulier. En effet, Daech a établi de véritables centres éducatifs voire ce qui pourrait s'apparenter à des *Lebensborn* où les enfants nés des combattants de Daech sont pris en charge et où les mères qu'elles soient consentantes ou non restent le temps de la grossesse et de l'accouchement.

**894.** Il est indispensable que l'UE tourne son attention vers ce problème puisque ces enfants, soit qu'ils soient issus de mères européennes, soit qu'ils soient venus seuls en zone de conflit sont intégrés avec les autres enfants au système éducatif local (1) ce qui renforce la menace contre les États membres de l'UE. Par ailleurs, l'UE qui ne traite que peu de cette situation contrairement aux autres organisations internationales, semble considérer les enfants combattants de Daech comme des victimes, cependant cette affirmation résulte d'informations insuffisantes pour en tirer une certitude, particulièrement à l'heure où le premier enfant-soldat est jugé devant la Cour pénale internationale (CPI)<sup>1382</sup> (2).

---

<sup>1381</sup> « *Of particular concern are the children of foreign terrorist fighters who live with their parents in IS territory. In its propaganda, IS has often shown that it trains these minors to become the next generation of foreign terrorist fighters, which may pose a future security threat to Member States* », Europol, *op. cit.*

<sup>1382</sup> Le Monde, *Ouverture du procès de Dominic Ongwen, premier enfant soldat jugé par la CPI*, 6 décembre 2016 ; Le Figaro, *La justice internationale juge le 1er enfant soldat*, 6 décembre 2016 ; Paris-Match, *Ouganda : Dominic ongwen, premier enfant-soldat jugé à la CPI*, 6 décembre 2016 ; etc.

Accéder à la page de la CPI consacrée à l'affaire Ongwen : <https://www.icc-cpi.int/uganda/ongwen?ln=fr> (consulté le 17 avril 2018).



### ***1) Le système éducatif de Daech, une menace directe pour l'Union européenne pourtant ignorée***

**895.** Dans les Conclusions du Conseil sur la *Stratégie de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace Daech* adoptées en 2015, à aucun moment il n'est fait mention des centres destinés à former les enfants à la doctrine du groupe terroriste et au combat. Il est seulement fait mention du fait que l'UE « constate avec inquiétude que l'EIL/Daech enrôle des enfants dans ses unités armées<sup>1383</sup> ». Or, il ne s'agit pas d'un simple enrôlement, ce groupe fait bien plus qu'enrôler des enfants.

**896.** A titre liminaire, il faut s'interroger sur la légalité d'un simple enrôlement d'enfant : la Convention n°182 de l'OIT établi que « le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés<sup>1384</sup> » est constitutif d'une pire forme de travail et est dès lors interdite. Toutefois, cette convention ne vise que l'enrôlement contraint, tandis que les enfants européens s'enrôlent de façon volontaire (même si pour certains ils subissent une influence notamment sur les réseaux sociaux, il existe une marge entre l'influence et la contrainte). Certes, il est possible qu'ils changent d'avis une fois dans le système éducatif de Daech, mais l'enrôlement lui est volontaire. Dès lors, ces enfants sont disqualifiés du champ d'application de cette convention. Cependant, le 2<sup>e</sup> protocole facultatif à la CIDE prévoit une obligation positive pour les États parties de prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique pour empêcher l'enrôlement et l'utilisation [des personnes âgées de moins de 18 ans] (...)»<sup>1385</sup> ». Il n'y a pas de mention d'un quelconque consentement, ainsi c'est tout enrôlement consenti ou forcé qui est visé par ce protocole. Les enfants émigrés dont il est question ici entrent alors dans son champ d'application. Des États comme la France ou le Royaume-Uni qui ont pris conscience du problème prennent des mesures destinées à empêcher le départ de ces enfants, toutefois comme cela a été vu, l'absence d'uniformisation des procédures de contrôle des déplacements d'enfants dans et vers l'extérieur de l'Union rendent difficile l'application efficace de ces mesures.

**897.** Comme nous le disions, ce n'est pas un simple enrôlement que ces enfants subissent (même s'il est *a priori* volontaire). En effet, Daech a mis en place un véritable système éducatif

---

<sup>1383</sup> Conclusions du Conseil, *op. cit.*, para. 2.

<sup>1384</sup> Article 3 de la Convention n°182 concernant les pires formes de travail des enfants, *op. cit.* Notons que cet article ne distingue pas selon que la force armée auteure de l'enrôlement est la force étatique ou une force étrangère.

<sup>1385</sup> Article 4 §2 de la Convention internationale des droits de l'enfant, *op. cit.*

entièrement tourné vers la promotion de sa doctrine et vers la préparation au combat. « Le système éducatif [est] central pour le recrutement et l'endoctrinement des enfants de l'État islamique (...) <sup>1386</sup> » et des règles très strictes relatives aux modes d'éducation des enfants ont été édictées par le *Diwan al-Ta'aleem* qui est l'institution qui se rapproche le plus d'un ministère de l'éducation : par exemple la présence à l'école est impérative et tout enseignement à domicile a été déclaré prohibé afin d'assurer un contrôle complet de ce qui est inculqué aux enfants. De même les filles et les garçons sont séparés dès l'âge de six ans, dès lors les fillettes ont l'obligation de porter un voile de la manière recommandée par le « ministère ». Outre la forme, le contenu est également dicté et strictement encadré par Daech, les seules leçons dispensées aux enfants sont la mémorisation du Coran, de la jurisprudence des institutions religieuses que Daech agrée, l'apprentissage de la prière, des principes de la foi telle qu'entendue par Daech et de la Sunna. L'apprentissage du combat figure aussi au programme puisque les cours d'éducation physique renommé *jihadi Training* entraînent aux tirs, au combat ou à la nage. Des cours additionnels sont prévus pour les enfants étrangers tels que des cours pour apprendre l'arabe et pour apprendre le Coran. Une fois que les deux bases de l'apprentissage selon Daech sont acquises par les garçons, à savoir la mémorisation du Coran et parler et comprendre l'arabe, ils passent aux entraînements physiques comme l'apprentissage du combat à main-nues ou le maniement des armes.

**898.** Daech assure une uniformisation complète de son système éducatif partout où il étend son influence par le recrutement sélectif des enseignants qui ne doivent enseigner que le programme édicté par le « ministère », ceux qui refusent ou dévient du programme se voient infligés de sévères punitions. Par exemple, quatre enseignants ont été remerciés pour s'être opposés à Daech et un autre a été exécuté pour avoir proféré des critiques contre le groupe terroriste<sup>1387</sup>.

Ce mode de fonctionnement est tout à fait semblable à celui employé par l'Allemagne Nazie qui préfère se tourner vers l'endoctrinement à grande échelle des enfants plutôt que vers le recours à la force pour les contraindre à adhérer à sa doctrine<sup>1388</sup>. Ce mode de fonctionnement assure une plus grande loyauté des individus une fois adulte et crée une menace d'autant plus

---

<sup>1386</sup> « The education system are central to Islamic State's recruitment and indoctrination of children », Rapport Quilliam, *The Children of Islamic State*, op. cit., p. 29.

<sup>1387</sup> ONU, *Report on the Protection of Civilians in the Armed Conflict in Iraq: 11 December 2014 – 30 April 2015*, p. 24, consultable sur : [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI\\_OHCHR\\_4th\\_POCreport-11Dec2014-30April2015.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/IQ/UNAMI_OHCHR_4th_POCreport-11Dec2014-30April2015.pdf) (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1388</sup> Rapport Quilliam, *The Children of Islamic State*, op. cit., p. 33.

importante pour l'UE puisque les enfants endoctrinés puis enrôlés ont vocation à retourner dans leurs États d'origine afin d'y commettre des actes terroristes d'après le projet de Daech.

Dès lors et aux vues des méthodes efficaces employées par ce groupe, la non prise en considération de cette émigration d'enfants est éminemment problématique et dangereuse.

## ***2) Le statut des enfants combattants de Daech appréhendé de l'Union européenne***

**899.** L'UE adopte, par principe, à l'égard des enfants-soldats une approche fondée sur le fait qu'ils sont victimes. Toutefois, cette approche pourrait évoluer en raison de la particulière habileté du système éducatif mis en place par Daech. En effet, comme cela a été dit, l'UE à travers Europol a fait part de sa prise en compte de ces enfants en tant qu'ils pourraient constituer une future menace pour les États membres<sup>1389</sup>. Europol appréhende ces enfants combattants de Daech comme une potentielle future menace. Toutefois, rien n'est dit sur leur statut. Lorsqu'un enfant commet un acte terroriste pour Daech est-il considéré comme victime de ce groupe terroriste ou comme combattant ?

**900.** Daech ne cesse de diffuser des images d'enfants émigrés en Syrie, le plus souvent des adolescents les armes à la main afin d'assurer sa propagande<sup>1390</sup>. La question qui se pose est celle de savoir si les enfants émigrés vers Daech sont ou non définitivement endoctrinés dans ce mouvement terroriste. Il faut alors distinguer entre les enfants européens venus avec leur(s) parent(s) et qui n'ont donc pas nécessairement choisi de faire partie de ce groupe et ceux qui sont venus d'eux-mêmes, les adolescents. En effet les plus jeunes qui intègrent le système éducatif de Daech pendant un certain temps sont potentiellement plus difficiles à désendoctriner que les autres. D'après le Rapport de la Fondation Quilliam : « la génération actuelle de combattants voit ses enfants comme des combattants meilleurs et plus meurtriers qu'eux-mêmes, parce que plutôt que d'être convertis en idéologies radicales, ils ont été endoctrinés dans ces valeurs extrêmes à la naissance, ou dès un très jeune âge<sup>1391</sup> ». Ainsi, ils sont plus

---

<sup>1389</sup> « *Of particular concern are the children of foreign terrorist fighters who live with their parents in IS territory. In its propaganda, IS has often shown that it trains these minors to become the next generation of foreign terrorist fighters, which may pose a future security threat to Member States.* », Europol, *op. cit.*

<sup>1390</sup> Voir Agathe Christien, « The representation of youth in the Islamic State's propaganda magazine Dabiq » *Journal of Terrorism Research*, n°7 (3)2016, p.1-8 ; Baudouin Eschapasse, « Les enfants, "chair à canon" de Daech », *Le point*, 15 mai 2016.

<sup>1391</sup> Dans la version originale : « *The current generation of fighters sees these children as better and more lethal fighters than themselves, because rather than being converted into radical ideologies, they have been indoctrinated into these extreme values from birth, or a very young age* », Rapport Quilliam, *op. cit.*, p. 28.

« "pure[s]" et ont de plus grandes chances d'être des martyrs que la génération actuelle<sup>1392</sup> ». Il apparaît à la lecture notamment de ce rapport que ce groupe terroriste fonde beaucoup d'espoir en ces enfants, particulièrement lorsqu'ils sont étrangers ou nés de mères étrangères puisqu'ils seront amenés, respectivement à retourner ou aller dans leur pays d'origine comme le veut le dessein de Daech. Ils constituent donc et à juste titre comme le faisait remarquer Europol une possible menace pour les États membres.

**901.** Dès lors plusieurs problématiques apparaissent puisque les États membres ne peuvent pas refuser le retour d'un de leur ressortissant en raison de sa présence en zone de conflit pendant un certain temps. Donc le retour de ces enfants dans l'UE ne posera pas de difficulté et c'est au niveau interne que les États devront développer des mécanismes de surveillance des personnes à risque. Le Rapport Quilliam met en évidence le fait que les techniques considérées comme traditionnelle de « réhabilitation des enfants soldats » ne sont pas adéquates et adaptées à la situation de ces enfants issus des programmes de formation de Daech<sup>1393</sup>. Pour qu'ils ne constituent plus une menace et qu'ils puissent réintégrer la société de leurs États d'origine sans danger pour ces derniers, ils doivent bénéficier d'une procédure spéciale et effective de réhabilitation et de réintégration.

**902.** S'agissant du statut des enfants combattants qui se trouvent en Syrie et en Iraq, l'UE n'est pas loquace sur le sujet puisqu'elle s'intéresse prioritairement aux enfants en tant que victime directe des attentats perpétrés par Daech et non aux enfants combattants ou esclaves de Daech qui sont eux-aussi des victimes.

Cela revient à savoir si l'UE considère les enfants présents en zone de conflit dans le cadre d'un soutien apporté à Daech comme des victimes. S'agissant des plus jeunes dont les parents ont choisi de venir soutenir ce groupe terroriste, il est évident qu'ils n'ont pas fait de choix, toutefois comme cela a été explicité, ils constitueront potentiellement la plus grande menace pour l'UE. Concernant, les plus âgés, les adolescents qui sont venus de leur plein gré, certains regrettent leur choix une fois arrivé sur place<sup>1394</sup>. Cependant, leur retour est rendu plus compliqué par leur

---

<sup>1392</sup> Dans la version originale : « *they are seen as a more "pure", and have a greater chance to achieve martyrdom than the current generation* », Rapport Quilliam, *op. cit.*

<sup>1393</sup> « *[t]he traditional model of child soldiers that child protection agencies work with – the disarmament, demobilisation, and reintegration model (DDR) – does not adequately address the significant religious or political indoctrination that has increasingly been employed in current conflicts to contribute to a larger "utopia" and state-building project* », Rapport Quilliam, *op. cit.*, p.51.

<sup>1394</sup> Plusieurs témoignages de ceux qu'on appelle des « djihadistes repentis » font état du fait que ces personnes regrettent leur départ. Toutefois, il faut remarquer que les seuls témoignages accessibles sont ceux d'adultes. Il

vulnérabilité psychologique et physique. Qu'ils soient en bas âge ou plus âgés, la frontière se brouille entre victime et bourreau. En effet, l'ouverture le 6 décembre 2016 du procès de Dominic Ongwen est d'une importance considérable<sup>1395</sup>. Cet homme aujourd'hui âgé d'une quarantaine d'année a été enlevé sur le chemin de son école lorsqu'il avait 10 ans. Il a été formé par l'Armée de résistance du Seigneur (groupe armé présent en Ouganda notamment) et s'est rendu auteur de multiples crimes tant lorsqu'il était enfant qu'une fois adulte. Or, il a été mis en exergue que les méthodes éducatives de Daech sont bien plus sophistiquées et plus organisées que celles de n'importe quel autre groupe armé dissident. Ainsi, si de multiples combattants notamment en Afrique étaient des enfants-soldats et sont restés combattants une fois adulte en continuant à commettre des exactions de toutes sortes, comment un enfant ayant reçu une éducation aussi profonde que celle prodiguée par Daech pourrait-il suivre un chemin différent ? Et dans quelle mesure doivent-ils être considérés comme des bourreaux ? La défense de Dominic Ongwen est largement fondée sur le fait que ses actions d'adultes ont été conditionnées par les événements subis durant son enfance. Il faudra attendre l'issue de ce procès pour savoir quelle importance et quelle portée la justice pénale internationale donne aux événements subis par les enfants dans la commission de faits à l'âge adulte dans le cadre d'un groupe armé. La décision de la CPI sera déterminante pour aider à établir le statut des enfants-soldats notamment étrangers de Daech puisqu'elle va donner des indices quant à la portée à donner à l'endoctrinement de ces enfants.

---

apparaît que les adolescents en raison de leur immaturité psychologique aient plus de mal à se défaire de l'emprise du groupe terroriste une fois arrivés en Syrie ou en Iraq.

<sup>1395</sup> CPI, *Le Procureur contre Dominic Ongwen*, ICC-02/04-01/15. Accéder à la page de la CPI consacrée à l'affaire Dominic Ongwen : <https://www.icc-cpi.int/uganda/ongwen?ln=fr> (consulté le 2 février 2017).

## **Conclusion du Chapitre 1 :**

**903.** Malgré sa reconnaissance de la menace que constitue l'émigration d'enfants européens vers la Syrie et l'Iraq, pays desquels viennent la grande majorité des enfants réfugiés dans l'UE, cette dernière n'investit pas ce domaine relatif à la protection de ces enfants et plus largement des enfants combattants de Daech. L'Union fait des compromis sur plusieurs aspects en *flirtant* dangereusement avec l'incohérence de sa construction. Par exemple en reconnaissant le PKK comme un groupe terroriste mais en laissant ses États membres l'armer afin qu'il participe à la lutte contre Daech et ainsi participe à la sauvegarde de ses intérêts, la construction européenne fait preuve d'une grande incohérence marquant un grand opportunisme. C'est l'une des manifestations des limites de la PESC lorsque les intérêts européens sont en jeu. Dès lors, l'on comprend mieux que la protection des droits de l'enfant qu'ils soient étrangers ou qu'ils soient ressortissants de ses États membres ne soit pas la priorité de l'UE, ni même une considération principale. Ce fait est véritablement contradictoire lorsqu'on lit le Rapport Quilliam qui met en évidence la stratégie de Daech vis-à-vis de ces enfants étrangers et de l'instrument incroyable qu'ils représentent pour frapper l'Europe.

**904.** Il y a donc une dichotomie entre d'un côté la volonté expressément exprimée de l'UE de protéger ses intérêts et son absence d'action relative à l'émigration des enfants vers la zone de conflit d'une part, mais aussi et d'autre part relative au traitement de ces enfants une fois sur place. Ils ne sont pas considérés par l'UE c'est-à-dire qu'elle n'en traite tout simplement pas. Une dichotomie apparaît alors entre la position de ses États membres et sa position. En effet, le Royaume-Uni ou la France ont clairement exprimé leur préoccupation pour ne pas dire leur grande inquiétude quant à cette émigration vers Daech mais excepté Europol, les principales institutions de l'UE sont restées relativement silencieuses.

**905.** Outre la menace que constitue cette émigration d'enfants vers cette zone de guerre qui serait en soi une raison de réagir pour l'UE en institutionnalisant un dispositif de contrôle des déplacements d'enfants non accompagnés comme nous l'avons proposé, l'UE a une autre raison qui devrait la pousser à agir : sa Politique d'asile et d'immigration. En effet, l'on a vu que la raison principale de l'intérêt de l'UE pour ce qui se passe en Syrie et en Iraq est l'afflux massif de migrants demandant une protection internationale sur le territoire de ses États membres et qui paralyse le fonctionnement du REAC.

**906.** L'UE a des difficultés à mener une politique cohérente avec ses objectifs constitutionnels généraux tels que la protection des droits de l'enfant voire même avec les objectifs spécifiques de la PESC puisque rappelons que l'article 21 §2 du TUE dispose comme objectifs de cette politique :

« a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;

c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures (...) ».

Or, sa passivité face aux événements qui ont lieu au Moyen-Orient va à l'encontre de la sauvegarde de ses valeurs (surtout telles qu'elle les définit) et de sa sécurité. De même, sa passivité ne soutient pas les droits de l'homme ni n'aide à préserver la paix ou prévenir les conflits, etc. Il y a donc un véritable problème de mise en œuvre de sa PESC alors même qu'elle serait le parfait complément à sa Politique d'asile dans le cadre du mouvement qu'elle a initié tenant à l'externalisation de cette dernière afin d'opérer un recentrement de l'UE sur l'UE.

**907.** Elle connaît donc des difficultés pour agir de manière cohérente lorsque ses intérêts tels que nous les avons définis sont en jeu notamment en raison des puissances étatiques en présence comme la Russie avec laquelle l'UE entretient des relations de plus en plus tendues depuis que celle-ci a envahi l'Ukraine. Toutefois, qu'en est-il lorsque ses intérêts ne sont pas directement en jeu ? En effet, l'on peut penser que si l'UE se montre frileuse s'agissant du sort des enfants présents dans cette région, c'est en raison des différents intérêts géostratégiques des États membres à l'égard des États présents dans la coalition internationale mais aussi à l'égard des autres États avec lesquels les membres de l'Union entretiennent des relations.

## CHAPITRE 2

### LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT PAR L'UNION EUROPEENNE DANS LE CADRE DES CONFLITS ARMES

**908.** Ce Chapitre traitera de la protection des droits de l'enfant lorsque les intérêts de l'UE, donc ses intérêts géoéconomiques ne sont pas directement en jeu. Cela ne signifie pas qu'ils ne sont pas en jeu de manière absolue, mais cela signifie qu'ils ne le sont pas directement. En effet, tout évènement de quelque nature qu'il soit peut potentiellement avoir un impact sur l'UE. Toutefois, à l'heure actuelle aucun évènement n'a un impact aussi important que les conflits et les tensions à l'œuvre au Proche et Moyen-Orient, en effet, si la fin proclamée de Daech ne met pas pour autant fin à l'instabilité dans ces régions, d'autres zones de tensions émergent comme en Libye où des milices s'affrontent pour le contrôle de territoires. Notons à cet égard que l'UE tente de stopper l'impact que ces évènements peuvent avoir sur elle en collaborant avec les forces en présence en Libye afin qu'elles régulent et empêchent les flux migratoires depuis cet État vers les côtes de ses États membres<sup>1396</sup>. Le Commission se vante de sa « coopération fructueuse avec les autorités libyennes<sup>1397</sup> » tandis que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies qualifie cette même coopération d'« inhumaine<sup>1398</sup> ». L'UE ne voit que le fait que des millions de personnes se présentent à ses portes et mettent à mal certaines de ses politiques extérieures<sup>1399</sup>.

**909.** Le présent développement s'éloignera des évènements traités *supra* et qui ont un impact direct sur l'UE et portent atteinte directement à ses intérêts. Nous nous concentrerons ici de manière plus générale sur l'existence et la portée de la protection des droits de l'enfant de l'UE dans le cadre de la PESC pendant un conflit armé (Section 1) puis sur l'existence et la portée de cette même protection post-conflit armé (Section 2). Il convient de préciser que le caractère international ou interne du conflit armé est indifférent et qu'une subdivision qui aurait reflété cette distinction n'aurait pas été pertinente au regard du fait que l'action internationale de l'UE

---

<sup>1396</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, 6 septembre 2017, COM(2017) 471 final.

<sup>1397</sup> *Ibidem*.

<sup>1398</sup> ONU, « Libye : la souffrance des migrants détenus est un "outrage à la conscience de l'humanité" », 14 novembre 2017, consultable sur : <https://news.un.org/fr/story/2017/11/367602-libye-la-souffrance-des-migrants-detenus-est-un-outrage-la-conscience-de>.

<sup>1399</sup> « *The immigration and asylum policies are completely failed.* », Barbara Lochbihler, Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », *op. cit.*



telles que prévues par les articles 3 §5 et 21 du TUE ne prévoit pas cette distinction. Par ailleurs, outre cet argument, il faut noter qu'au regard des sources pertinentes et disponibles relatives aux conflits armés internationaux (CAI) et aux conflits armés non internationaux (CANI), nous avons jugé que cette distinction en tant que subdivision dans le présent chapitre n'apparaissait pas pertinente.

## SECTION 1 - LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT PENDANT LE CONFLIT ARME

**910.** L'UE comme nombre d'organisation internationale porte un intérêt aux enfants lors des conflits armés, en tout cas elle le prétend<sup>1400</sup>. Cet intérêt ne se concrétise pas nécessairement par l'adoption de décisions PESC de nature à figurer dans le *Répertoire de la législation de l'Union européenne en vigueur pour la PESC*<sup>1401</sup>. Cependant, par exemple la décision PESC de février 2015 relatif à la prorogation du mandat du représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme<sup>1402</sup> est grandement susceptible d'intéresser les droits de l'enfant. Ainsi, ce sont toutes les expressions des organes de l'UE qui vont être utiles dans le présent cadre.

**911.** Deux aspects principaux et très différents feront l'objet de l'étude de la protection des droits de l'enfant pendant un conflit armé : d'une part, la protection des enfants contre les violences sexuelles (paragraphe 1) et d'autre part, la protection des enfants lors de l'application qui est faite par l'UE des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, c'est-à-dire de la protection des droits de l'enfant dans les mesures restrictives d'application (paragraphe 2).

**912.** Avant d'aller plus avant, il convient de rappeler la définition d'un conflit armé étant donné que ce sont ces derniers qui constituent le cadre de notre présent développement. S'agissant des CAI, ils se définissent par le recours à la force utilisé par un État contre un autre État<sup>1403</sup>. Notons que la durée ou le caractère meurtrier du recours à la force n'ont aucune importance comme le prévoit le Commentaire des Conventions de Genève de 1949<sup>1404</sup>. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a confirmé cette définition en stipulant dans l'affaire *Tadic* de 1995 qu'un « conflit armé existe à chaque fois qu'il y a recours

---

<sup>1400</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*

<sup>1401</sup> Répertoire de la législation de l'Union européenne en vigueur, n°18 Politique étrangère et de sécurité commune, *op. cit.*

<sup>1402</sup> Décision (PESC) 2015/260 du Conseil du 17 février 2015 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JOUE du 18 février 2015.

<sup>1403</sup> L'article 2 commun aux Conventions de Genève de 1949 prévoit qu'« [e]n dehors des dispositions qui doivent entrer en vigueur dès le temps de paix, la présente Convention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles. La Convention s'appliquera également dans tous les cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une Haute Partie contractante, même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire ».

<sup>1404</sup> « Tout différend surgissant entre deux États et provoquant l'intervention des membres des forces armées est un conflit armé au sens de l'article 2, même si l'une des Parties conteste l'état de belligérance. La durée du conflit ni le caractère plus ou moins meurtrier de ses effets ne jouent aucun rôle », Jean Pictet, *Commentaire de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, CICR, Genève, 1952, p. 34.

à la force armée entre États<sup>1405</sup> ». S'agissant des CANI, ils se définissent de la même manière que les CAI sauf qu'ils interviennent sur le territoire d'un seul État<sup>1406</sup> entre des forces locales et des forces gouvernementales ou lorsque « plusieurs factions viendraient à s'affronter sans l'intervention des forces armées gouvernementales<sup>1407</sup> ». De manière générale, le TPIY a précisé qu'il existe un conflit armé à « chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État<sup>1408</sup> ».

**913.** Maintenant que les définitions essentielles ont été rappelées, il faut bien mettre en évidence la place des violences sexuelles dans ces conflits armés qu'ils soient internationaux ou non internationaux. Certes durant ces conflits les femmes sont victimes de violences sexuelles mais les enfants également, le phénomène étant plus prononcé pour les filles que pour les garçons. Il est notoire que les violences sexuelles commises contre des enfants lors des conflits armés sont fréquentes voire inévitables. Dès lors l'étude du comportement de l'UE face à cette situation dénoncée par les organisations internationales est indispensable<sup>1409</sup>.

### **Paragraphe 1 - La protection des enfants contre les violences sexuelles lors des conflits armés**

**914.** Le droit international applicable aux violences sexuelles a mis un certain temps à se construire étant donné qu'il n'avait pas été prévu initialement par les traités. C'est à la suite de conflits armés particuliers qu'il a vu le jour et a été sanctionné dans le cadre du droit pénal international. Plusieurs conflits armés ont mis en évidence le fait que les violences sexuelles et tout spécialement le viol étaient utilisés de manière quasi-systématique contre les filles et les femmes. Le droit pénal international applicable à ces faits s'est donc construit petit à petit au

---

<sup>1405</sup> TPIY, 2 octobre 1995, *Le Procureur contre Dusko Tadic*, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, IT-94-1-A, para. 70. Consultable sur : <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm> (consulté le 30 mars 2017).

<sup>1406</sup> Article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949.

<sup>1407</sup> Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann, Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, CICR, Genève, 1986, para. 4461.

<sup>1408</sup> TPIY, *Le Procureur c/Dusko Tadic*, *op. cit.*, para. 70.

<sup>1409</sup> Voir le site internet de l'ONU dédié à cette question : « Stop rape now - UN action against sexual violence in conflict » : <http://www.stoprapenow.org/> (consulté le 30 mars 2017).

Voir : CICR, « Violences sexuelles dans les conflits armés : questions et réponses », 10 novembre 2013, consultable : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/faq/sexual-violence-questions-and-answers.htm> (consulté le 30 mars 2017).

fil des affaires que les juridictions pénales internationales ont eu à connaître (A). Cette construction avant tout jurisprudentielle a abouti à un consensus international sur la nature des violences sexuelles et sur celle des viols lorsqu'ils sont commis dans un certain contexte.

**915.** Toutefois, l'UE ne semble pas être en phase avec le consensus et la dénonciation internationale de ces faits. Elle appréhende les violences sexuelles de manière largement insuffisante puisqu'elle s'en désintéresse dans son droit applicable. Rappelons que la CIDE à laquelle l'UE ne cesse de se référer en indiquant qu'elle « [est] tenu[e] de [la] respecter<sup>1410</sup> », interdit formellement les violences sexuelles contre les enfants<sup>1411</sup>. Toutefois, l'UE reste distante des questions relatives aux violences sexuelles sur les enfants en période de conflit armé (B).

### **A- La construction du droit international applicable aux violences sexuelles**

**916.** Nous l'avons très brièvement évoqué, il faut donc revenir de manière plus approfondie sur la position des instances et juridictions internationales en matière de violences sexuelles lorsqu'elles sont constitutives de crime de génocide (2). Même si ces actes sont toujours constitutifs d'une violation du droit humanitaire, ils ont une autre qualification selon le but recherché par leurs auteurs. Toutefois, avant d'arriver à la qualification particulière qui peut être attribué au viol, il faut avant tout le définir matériellement, de même que les termes de violence sexuelle. C'est la jurisprudence internationale qui a défini ces termes clefs à l'occasion d'affaires qui mettaient le plus souvent en cause des filles c'est-à-dire des personnes de sexe féminin âgées de moins de 18 ans (1). Il faut noter que les juridictions internationales qui ont créé le droit international applicable en la matière l'ont fait uniquement à partir d'espèce lors desquelles les victimes étaient uniquement des filles et des femmes.

---

<sup>1410</sup> Communication *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, *op. cit.*, 2006 : « [I]es droits de l'enfant constituent une partie intégrante des droits de l'homme, que l'Union européenne et ses États membres sont tenus de respecter en vertu des traités internationaux et européens en vigueur, en particulier la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs ».

<sup>1411</sup> Article 19 §1 de la Convention internationale des droits de l'enfant et particulièrement l'article 34 qui y est expressément consacré et qui dispose que : « [I]es États parties s'engagent à protéger l'enfant contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle. A cette fin, les États prennent en particulier toutes les mesures appropriées sur les plans national, bilatéral et multilatéral pour empêcher : a) Que des enfants ne soient incités ou contraints à se livrer à une activité sexuelle illégale ; b) Que des enfants ne soient exploités à des fins de prostitution ou autres pratiques sexuelles illégales ; c) Que des enfants ne soient exploités aux fins de la production de spectacles ou de matériel de caractère pornographique ».

***1) La protection des filles et des femmes au cœur de la construction jurisprudentielle du droit international applicable aux violences sexuelles lors des conflits armés***

**917.** Il est reconnu depuis longtemps maintenant que les violences sexuelles sont légions lors de conflits armés. Le viol en tant que forme de violence sexuelle est particulièrement présent, il était la seule forme de violence sexuelle visée dans la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre sans pour autant qu'il ne soit défini. Le seul élément de définition consistait en le fait qu'il était une « atteinte à [l']honneur<sup>1412</sup> ». Le droit international pénal s'est emparé de la question devant les cas de violences sexuelles généralisées et systématiques lors de conflits armés. C'est en 1998 que pour la première fois une définition jurisprudentielle du viol a été émise par le Tribunal pénale international pour le Rwanda (TPIR) dans l'affaire *Akayesu*<sup>1413</sup>. Il faut noter à la lecture du jugement du TPIR s'agissant des violences sexuelles que les différents témoignages recueillis par le procureur des survivantes concernaient beaucoup de filles et fillettes. Ainsi, le chapitre 5.5 du jugement qui rapporte les différents faits de viols commis par les autorités Interahamwe sur les filles Tutsies qui venaient chercher refuge auprès de ces premières fait état du fait que ces viols étaient commis indistinctement de l'âge des personnes de sexe féminin. Ainsi, « des fillettes de douze ou treize<sup>1414</sup> » ont subi ce type d'agression à de multiples reprises avant d'être relâchées ou tuées. De même, dans cette affaire, l'un des témoins, le témoin OO, qui a témoigné contre l'accusé Jean-Paul Akayesu du fait qu'il était présent lors de violences sexuelles commises sur les Tutsies, n'avait que quinze ans lors des faits<sup>1415</sup>.

**918.** Tous les témoignages recueillis par le procureur dans cette affaire ont permis au TPIR d'établir une définition du viol puisqu'à la lecture du chapitre 5.5 du jugement, il apparaît clairement une similitude dans les violences subies par les filles et les femmes. Le Tribunal définit à la fois le viol mais aussi plus largement les violences sexuelles. Il entend le viol comme « tout acte de pénétration physique de nature sexuelle commis sur la personne d'autrui sous l'empire de la coercition<sup>1416</sup> ». En outre, il entend « la violence sexuelle, qui comprend le viol,

---

<sup>1412</sup> Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949 : article 27 §2.

<sup>1413</sup> TPIR, 2 septembre 1998, *Le procureur contre Jean-Paul Akayesu*, aff. N°ICTR-96-4-T.

<sup>1414</sup> TPIR, *Le procureur contre Jean-Paul Akayesu*, *op. cit.*, para. 422, p. 172.

<sup>1415</sup> TPIR, *Le procureur contre Jean-Paul Akayesu*, *op. cit.*, para. 426, p. 173. A partir du paragraphe 430 de la page 175 est rapporté le témoignage d'une fille et de sa sœur dont la vie n'avait été épargnée que dans le but qu'elles soient violées.

<sup>1416</sup> TPIR, *Le procureur contre Jean-Paul Akayesu*, *op. cit.*, para. 688, p. 275.

comme tout acte sexuel commis sur la personne d'autrui sous l'empire de la coercition. L'acte de violence sexuelle, loin de se limiter à la pénétration physique du corps humain peut comporter des actes qui ne consistent pas dans la pénétration ni même dans des contacts physiques<sup>1417</sup> ». S'agissant de la condition de coercition exigée, une action physique de contrainte n'est pas nécessaire, « [l]es menaces, l'intimidation, le chantage et d'autres formes de violence qui exploitent la peur ou le désarroi peuvent caractériser la coercition<sup>1418</sup> ».

**919.** Ce dernier élément relatif à la coercition a été écarté par le TPIY en 2001 dans l'affaire *Kunarac et consorts*, cet arrêt en plus de venir préciser davantage les termes utilisés dans l'affaire *Akayesu*, a préféré faire appel à la notion de consentement. Ainsi :

« en droit international, l'élément matériel du crime de viol est constitué par : la pénétration sexuelle, fût-elle légère : a) du vagin ou de l'anus de la victime par le pénis du violeur ou tout autre objet utilisé par lui ; ou b) de la bouche de la victime par le pénis du violeur, dès lors que cette pénétration sexuelle a lieu sans le consentement de la victime. Le consentement à cet effet doit être donné volontairement et doit résulter de l'exercice du libre arbitre de la victime, évalué au vu des circonstances<sup>1419</sup> ».

En 2007, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a repris la définition donnée dans l'affaire *Kunarac*<sup>1420</sup>, de même que le TPIR en 2008 qui a préféré délaissier sa précédente jurisprudence relative à l'élément de coercition pour adopter celle du TPIY fondée sur l'absence de consentement<sup>1421</sup>. D'ailleurs, le TPIR s'appuie explicitement sur l'affaire *Kunarac*<sup>1422</sup> comme étant le droit international applicable en matière de qualification de viol.

**920.** Le droit applicable en matière de violence sexuelle et plus particulièrement de viol est donc établi de manière fixe depuis qu'il a été entériné par le Tribunal spécial pour la Sierra

---

<sup>1417</sup> *Ibidem*. Les faits qui ne consistent pas en des contacts physiques sur la personne d'autrui sont par l'exemple illustrés par le témoignage du témoin et de la victime KK dans l'affaire *Akayesu*. Ce témoin est une fillette, élève gymnaste, que l'Accusé a forcé à se déshabiller et à faire de la gymnastique « toute nue dans la cour publique du bureau communal, devant une foule ». Cet acte est constitutif d'un acte de violence sexuelle au sens du TPIR.

<sup>1418</sup> *Ibidem*.

<sup>1419</sup> TPIY, 22 février 2001, *Le procureur contre Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Vukovic*, aff. n°IT-96-23-T & IT-96-23/1-T, para. 460.

<sup>1420</sup> Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *Le procureur contre Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara, Santigie Borbor Kanu*, aff. n°SCSL-04-16-T, 20 juin 2007.

<sup>1421</sup> TPIR, 18 décembre 2008, *Le procureur contre Théoneste Bagosora, Gratien Kabiligi, Aloys Ntabakuze et Anatole Nsengiyumva*, aff. n° ICTR-98-41-T.

<sup>1422</sup> Voir le point 3.5.2 et plus précisément le paragraphe 2199 de l'affaire *Bagosora*, *op. cit.*

Leone et par le TPIR. Une fois que les éléments de définition matérielle ont été posés, il faut s'intéresser à la qualification juridique des violences sexuelles et plus précisément du viol.

## ***2) L'absence d'incrimination autonome des faits de viol en droit pénal international***

**921.** S'agissant de la Cour pénale internationale (CPI), l'article 7 de son Statut qualifie le « [v]iol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable » de crimes contre l'humanité sous réserve que ces faits soient « commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique »<sup>1423</sup>. Le Statut de la CPI ne manque pas de marquer la spécificité des violences sexuelles commises contre des enfants en prévoyant la nomination de spécialiste pour ces questions<sup>1424</sup>. Les statuts du TPIY et du TPIR ont également reconnu que le viol pouvait être constitutif d'un crime contre l'humanité aux termes, respectivement, de leur article 5 g) et 3 g).

**922.** Il faut noter que le Statut du TPIY a été le premier en 1993 à reconnaître que le viol pouvait constituer un crime contre l'humanité suite à une déclaration du Conseil de sécurité des Nations Unies du 18 décembre 1992 mentionnant que le « viol massif, organisé et systématique, en particulier des femmes musulmanes, de Bosnie-Herzégovine constituaient un crime international qu'on ne pouvait ignorer<sup>1425</sup> ».

**923.** Les violences sexuelles dont notamment le viol lorsqu'elles sont commises de manière généralisée et systématique lors d'un conflit armé sont un crime contre l'humanité. Mais elles ne sont pas que cela. En effet, dans certaines circonstances mises en évidence par la jurisprudence pénale internationale, le viol peut également être constitutif d'un crime de génocide. Ainsi dans l'affaire *Akayesu*, le TPIR a pour la première fois considéré que le viol pouvait être constitutif d'un crime de génocide. En effet, aux termes de l'article 2.2 du Statut du TPIR : « [l]e génocide s'entend comme l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux,

---

<sup>1423</sup> Le Statut de la Cour pénale internationale ne manque pas de rappeler que : « [l]e viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle » sont contraires aux Conventions de Genève (article 8.2.b) xxii).

<sup>1424</sup> Article 42 §9 du Statut de la Cour pénale internationale. Voir également l'article 54 §1 b) et l'article 68 §1 et 2.

<sup>1425</sup> Programme de communication sur le génocide au Rwanda et les Nations Unies, *La violence sexuelle : un outil de guerre*, 2014, accessible sur : <http://www.un.org/fr/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml> (consulté le 30 mars 2017).

comme [des] mesures visant à entraver les naissances au sein d'un groupe ». Dans son jugement, le Tribunal définit ces mesures comme étant notamment : « [d]ans le contexte de sociétés patriarcales, où l'appartenance au groupe est dictée par l'identité du père, un exemple de mesure visant à entraver les naissances au sein d'un groupe est celle du cas où, durant un viol, une femme dudit groupe est délibérément ensemencée par un homme d'un autre groupe, dans l'intention de l'amener à donner naissance à un enfant, qui n'appartiendra alors pas au groupe de sa mère<sup>1426</sup> ». Par ce raisonnement et en s'attachant aux fins auxquelles étaient commis les viols, le Tribunal a conclu que le viol pouvait être incriminé au titre de crime de génocide sous la condition qu'il soit commis avec l'intention de détruire, tout ou partie, d'un groupe national, ethnique, religieux ou racial. Le TPIY a également fait entrer le viol dans l'incrimination de génocide dans l'affaire *Krstić* de 2001 qui était relatif aux événements Srebrenica de 1995<sup>1427</sup>.

**924.** Ce qu'il est important de mettre en évidence ici est que le viol et les violences sexuelles commis même sur les filles et fillettes ne sont pas des crimes autonomes au regard du droit pénal international. Ils sont un élément permettant l'incrimination d'une personne au titre du crime contre l'humanité ou du crime de génocide. Seule la finalité des viols permet alors de les rattacher à l'un de ces crimes internationaux<sup>1428</sup>. Mais quel est l'intérêt de cette distinction ? Ces différentes incriminations des faits de viol soit en tant que crime contre l'humanité soit en tant que crime de génocide ont un intérêt puisque ce dernier est plus sévèrement puni par les juridictions internationales que le premier.

**925.** Nous n'avons pas développé ici l'aspect de crime de guerre étant donné que le viol est toujours, lorsqu'il est perpétré de manière généralisée et systématique lors d'un conflit armé, un crime contre l'humanité. Toutefois, le viol en tant qu'il est interdit par le Droit de Genève et plus particulièrement par la Convention relative à la protection des personnes civiles en temps

---

<sup>1426</sup> TPIR, *affaire Akayesu*, *op. cit.*, para. 507, p. 207.

<sup>1427</sup> TPIY, 2 août 2001, *Le Procureur contre Radislav Krstić*, aff. n°IT-98-33-T.

Après avoir relaté les différents événements qui se sont produits à Srebrenica dont le viol de plusieurs femmes musulmanes (para. 45, 46, 150, 479, 513, etc.) en raison de leur religion, le Tribunal a conclu que : « l'Accusation a prouvé au-delà de tout doute raisonnable qu'un génocide, des crimes contre l'humanité et des violations des lois ou coutumes de la guerre ont été perpétrés à Srebrenica en juillet 1995 contre les Musulmans de Bosnie » (spé. para. 599).

<sup>1428</sup> Sur la question des violences sexuelles, certaines propositions tendant à une incrimination autonome du viol lors des conflits armés ont été formulées, voir la thèse d'Abdul Aziz Ouandaogo, *La protection des civiles contre les violences sexuelles en période de conflit armé en Afrique*, Philippe Lagrange (dir.), Université de Rouen-Normandie, 12 décembre 2016.



de guerre<sup>1429</sup>, est également *a minima* un crime de guerre lorsqu'il est « commis sur une grande échelle<sup>1430</sup> » comme le dispose l'article 8 du Statut de la CPI en indiquant que les crimes de guerre s'entendent comme « les infractions graves aux Conventions de Genève, à savoir l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'ils visent des personnes ou des biens protégés par les dispositions des Conventions de Genève : ii) la torture ou les traitements inhumains (...) ; iii) le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé (...) ».

Mais cette incrimination en tant que crime de guerre ne trouve pas réellement d'utilité eu égard au fait que le viol et même plus largement toutes les formes de violences sexuelles sont constitutifs de crimes contre l'humanité.

**926.** Il y a donc un consensus international quant à l'appréhension des violences sexuelles lors des conflits armés et nous avons vu que la CPI n'a pas manqué de porter un intérêt particulier aux filles victimes de ces comportements en leur consacrant certaines dispositions de son Statut. De même, les cas qu'ont eu à connaître les juridictions pénales *ad hoc* et particulièrement le TPIR portent sur des cas touchant les enfants. Ce Tribunal s'est d'ailleurs fondé sur le cas factuel d'une enfant gymnaste exhibée nue devant une foule afin de définir un « acte de violence sexuelle<sup>1431</sup> » qui va au-delà du contact physique.

**927.** S'il existe un consensus au niveau international dans le traitement de violences sexuelles commises sur les enfants, comment l'UE les appréhendent-elles ?

## **B- L'appréhension par l'Union européenne des violences sexuelles sur les enfants**

**928.** Le droit pénal international tend à ne pas distinguer entre les femmes et les filles mais il s'est construit autour de cas de violences sexuelles et de viols infligés à des filles. Ces actes sont d'une telle gravité qu'ils atteignent le plus profond de la dignité humaine, c'est la raison pour laquelle dans le droit pénal international il n'y a pas distinction entre les filles et les femmes lors de viols massifs et systématiques puisque précisément ils sont systématiques. Les viols et violences sexuelles sur les filles sont des éléments d'aggravation dans l'appréciation des faits, toutefois en raison du caractère massif et systématique de ces comportements qui

---

<sup>1429</sup> Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, *op. cit.* : article 27 §2.

<sup>1430</sup> Statut de la Cour pénale internationale, article 8 §1 et 2.

<sup>1431</sup> « L'acte de violence sexuelle, loin de se limiter à la pénétration physique du corps humain peut comporter des actes qui ne consistent pas dans la pénétration ni même dans des contacts physiques », *op. cit.*

aboutit à atteindre un degré de gravité tel que l'incrimination de crime contre l'humanité est retenue, la distinction n'est pas opérée dans les décisions des juridictions pénales internationales. Mais cela ne signifie pas que cette distinction entre adulte et enfant ne soit pas faite par les organisations internationales comme l'ONU<sup>1432</sup>, le Conseil de l'Europe<sup>1433</sup> ou l'Union africaine<sup>1434</sup>.

**929.** Mais l'UE apparaît en retrait vis-à-vis de ces positions internationales alors même qu'en 2009 dans une résolution 1888, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait reconnu que : « les conflits armés sont sources de violence sexuelle partout dans le monde<sup>1435</sup> ». Les conflits armés quel que soit leur nature, leur cause ou leur localisation entraînent inévitablement des violences sexuelles contre les enfants et particulièrement contre les filles, même s'il ne faut pas nier que les garçons sont eux aussi victimes de ces comportements. L'UE a de grandes difficultés à se saisir de ce problème dans son droit contraignant (1) tandis que ses différentes déclarations semblent refléter davantage un intérêt de l'Union pour ces actes (2). Il apparaît alors que l'Union n'ose pas s'engager autrement que par voie déclarative même sur une question aussi fondamentale et qui bénéficie d'un consensus dans son appréciation par les juridictions et les institutions internationales.

---

<sup>1432</sup> La distinction entre les victimes de violences sexuelles est faite par les différents organes des traités de l'ONU ainsi que par son Assemblée générale et son Conseil de sécurité. Voir notamment : Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1888 (2009), S/RES/1888 (2009), 30 septembre 2009 : « demeurant profondément préoccupé par l'absence de progrès sur le chapitre de la violence sexuelle en période de conflit armé, en particulier à l'encontre des femmes et des enfants, et surtout des filles (...) ». Voir les différentes résolutions adoptées par le Conseil de sécurité relatives aux violences sexuelles commises sur les femmes et les filles pendant les conflits armés, notamment les résolutions : 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010) et 2106 (2013) (consultable sur : <https://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/women/wps.shtml> - consulté le 30 mars 2017).

<sup>1433</sup> Le Conseil de l'Europe a adopté une convention spécifique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (dite convention de Lanzarote), *op. cit.* Cette convention érige en infraction pénale d'une particulière gravité les violences sexuelles sur les enfants. Il faut noter qu'elle a vocation à s'appliquer de tout temps, en période de conflit armé ou non. La Convention prévoit à son chapitre XI son articulation avec le droit international applicable aux violences sexuelles sur les enfants.

<sup>1434</sup> La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant prévoit soit directement soit indirectement une protection des enfants contre les violences sexuelles en période de conflit armé (article 16 relatif à la protection contre l'abus et les mauvais traitements fait référence à la protection contre « les sévices sexuels ». L'article 22 relatif aux conflits armés renvoie, lui, au droit international humanitaire applicable et donc par effet ricochet à l'interdiction des viols).

<sup>1435</sup> Résolution 1888 (2009), *op. cit.*

### ***1) La négation de la spécificité des violences sexuelles commises sur les enfants dans le droit contraignant de l'Union européenne***

**930.** Nous avons étudié depuis le début de cette recherche les différentes dispositions relatives aux droits de l'enfant applicable aux relations extérieures et il en découle que les politiques extérieures de l'UE doivent leur être conformes. Ces dispositions sont contenues dans les PDG et la Charte des droits fondamentaux. Notons qu'il nous est impossible de nous appuyer sur l'article 3 §5 du TUE pour déterminer le contenu des droits de l'enfant puisque ce dernier pose seulement l'objectif de protéger ces droits à l'extérieur sans les définir. S'agissant de la Charte, nous l'avons déjà critiquée pour les grandes insuffisances rédactionnelles de son article 24 qui, s'agissant des dispositions pertinentes pour notre sujet, dispose seulement que « [I]es enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être ». Il serait une perte de temps de formuler de nouveau l'ensemble des critiques contre cet article mais il faut en formuler de nouvelles concernant le manque d'anticipation de l'UE quant au champ d'application de cet article et donc par extension quant au champ d'application de la Charte elle-même.

**931.** En effet, en tant que droit primaire de l'UE, la réalisation de toutes les politiques extérieures doit être conforme à la Charte, le professeur Romain Tinière y avait vu une forme d'application extraterritoriale de la Charte<sup>1436</sup>. Mais elles doivent aussi être conformes aux objectifs constitutionnels de l'article 3 §5 et 21 du TUE. Or, les seules dispositions relatives aux conflits armés visent leur prévention (article 21 et 42 du TUE). Comme l'a fait remarquer Romain Tinière, le fait d'avoir limité la liste des droits fondamentaux que l'UE s'astreint à respecter dans son action extérieure par la limitation des objectifs constitutionnels notamment prévus à l'article 21 lui permet limiter ses obligations extérieures<sup>1437</sup>. Toutefois, et c'est là que la Charte aurait pu jouer un rôle intéressant si les droits prévus à l'article 24 avaient été plus développés puisque la CJUE est amenée à se prononcer sur la conformité des accords internationaux conclus par l'Union à l'égard de la Charte.

**932.** L'article 53 de la Charte relatif au niveau de protection pourrait être une alternative et constituer un moyen pour étendre les obligations de l'UE en matière de protection des enfants contre les violences sexuelles lors de conflit armé. En effet, cet article dispose que la Charte ne

---

<sup>1436</sup> Romain Tinière, *Les standards du Conseil de l'Europe en matière de droit de l'homme comme limites à l'action extérieure de l'Union européenne*, mercredi 11 janvier 2017, Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », Forlì, Italie.

<sup>1437</sup> *Ibidem*.

limite pas, ni ne porte atteinte « aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres (...) ». Dès lors, si l'UE était partie à un traité qui prévoyait un tel dispositif de protection, ce traité ne serait pas limité par la Charte ni par le fait que celle-ci ignore totalement le droit des enfants à être protégés contre les différentes formes de violences sexuelles.

**933.** Toutefois, même ce moyen détourné pour trouver une disposition contraignante allant dans ce sens reste sans succès puisqu'aucune convention auxquelles l'UE est partie n'incrimine le viol ou les violences sexuelles sur les enfants. Ces faits sont passés sous silence dans le droit contraignant de l'UE. Dans les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, le Conseil portait son attention sur les enfants dans le contexte de conflit armé, toutefois à la lecture de ces orientations, il faut constater que l'UE ne considère pas les violences sexuelles (pourtant symptomatiques des conflits armés) comme un élément méritant un traitement particulier. En effet, le cas des violences sexuelles sur les enfants n'est abordé que brièvement parmi une liste d'évènements relatifs aux enfants tels que les attaques d'école ou d'hôpitaux ou le recrutement d'enfants par des groupes armés<sup>1438</sup>. De plus, dans le cadre des opérations de gestion de crise, le Conseil indique qu'il s'efforcera de faire participer les enfants au processus de paix et « veillera à ce que les besoins spécifiques des enfants soient pris en compte dans l'alerte rapide et les approche préventives, dans les situations de conflits proprement dites, les négociations de paix (...) ainsi que dans les phases de reconstructions, de réadaptation, de réintégrations et de développement à long terme qui suivent les conflits<sup>1439</sup> » puisqu'il reconnaît cette évidence que « les filles et les enfants victimes de l'exploitation sexuelle sont particulièrement vulnérables<sup>1440</sup> ». Mais l'UE ne porte pas son intérêt sur les violences sexuelles sur les enfants pendant le conflit, elle semble s'y intéresser dans le cadre des orientations du Conseil que dans le contexte post-conflit. Cet aspect fera l'objet de la prochaine section de ce chapitre.

**934.** A l'image de ces orientations, il faut constater que les seules preuves qu'il existe un intérêt de l'UE pour les violences sexuelles commises sur les enfants lors des conflits armés résident dans les différents documents dépourvus de valeur contraignante qu'elle émet.

---

<sup>1438</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*, para. 11.

<sup>1439</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*, para. 18.

<sup>1440</sup> *Ibidem*.

## 2) La valeur déclarative de l'intérêt de l'Union européenne pour les violences sexuelles commises sur les enfants

**935.** L'UE a connaissance des différents conflits armés qui se déroulent à travers le monde et dans chacun d'eux des enfants sont victimes de violences sexuelles. Dès lors, même si trouver des actes contraignants d'incrimination des violences sexuelles sur les enfants est impossible, trouver des actes à valeur déclarative qui s'intéressent à ce problème apparaît plus faisable, à l'image des orientations de l'UE citées *supra* même s'il faut reconnaître que ces dernières s'intéressent s'agissant de ces questions à l'aspect post-conflit.

**936.** En 2009, le Parlement européen a adopté une résolution relative à *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*<sup>1441</sup> afin de poursuivre l'effort fait en 2008 par la Communication de la Commission sur *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*. Dans cette résolution, le Parlement demande à l'UE d'adhérer aux conventions de protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et pour la protection des enfants dans les conflits armés<sup>1442</sup>. De plus, le Parlement « demande qu'une attention particulière soit accordée aux filles-mères dans les situations de conflit et d'après conflit et aux filles réfugiées et déplacées à l'intérieur du pays, ainsi qu'aux filles victimes de viol et de violences sexuelles<sup>1443</sup> ». En outre, il « invite la Commission à investir dans des programmes visant à prévenir la violence sexuelle et la violence liée au genre perpétrées à l'encontre des filles et des garçons et à y répondre (...)»<sup>1444</sup> ». Néanmoins, il apparaît que l'UE ne saisisse pas la gravité des faits de viol et violences sexuelles sur les enfants qui sont continuellement perpétrés dans tous les conflits. En effet, en 2011 elle se félicitait dans une déclaration commune avec l'Union africaine « des progrès réalisés » qui permettent une meilleure surveillance et communication à propos des « viols et autres formes de violence sexuelle contre des enfants<sup>1445</sup> ». Le seul appel que formulait l'UE dans cette déclaration visait l'enrôlement d'enfants comme « combattants, esclaves sexuels ou domestiques<sup>1446</sup> ». Il apparaît alors que l'UE n'appréhende les violences sexuelles commises sur les enfants que sous le cadre de

---

<sup>1441</sup> Résolution du Parlement européen, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, 2010/C76E/02, Strasbourg, 19 février 2009, JOUE du 25 mars 2010.

<sup>1442</sup> Résolution, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, para. 7.

<sup>1443</sup> Résolution, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, para. 49.

<sup>1444</sup> Résolution, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, para. 50.

<sup>1445</sup> Déclaration commune de l'UA et de l'UE à l'occasion de la journée internationale contre l'utilisation d'enfants soldats, ST 6519/11, PRESSE 26, Addis-Abeba/Bruxelles, 12 février 2011.

<sup>1446</sup> *Ibidem*.

l'esclavage sexuel, ce qui exclut l'ensemble des enfants, surtout les filles, violées sans pour autant devenir esclave sexuel<sup>1447</sup>. Si la pratique de l'esclavage sexuelle des enfants s'est répandue notamment en raison de la sédentarisation de groupe armé tel que Daech, d'autres conflits armés continuent d'opérer le schéma classique dégagé lors des affaires présentées devant les juridictions pénales internationales. Dans le même temps, en 2011, le Parlement européen adoptait une résolution relative aux viols massifs en République démocratique du Congo<sup>1448</sup> afin de condamner ces viols massifs commis tant par les groupes armés rebelles que par les forces gouvernementales. Il y a donc une vraie différence entre les actes adoptés par les institutions de l'UE et particulièrement par le Parlement d'une part, et les déclarations au nom de l'UE formulées par la Commission et le Haut représentant, d'autre part.

**937.** Plus récemment, une autre résolution, cette fois-ci de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE a été adoptée sur ce problème<sup>1449</sup>. Cette assemblée a adopté une résolution en juin 2016 relative au viol et à la violence à l'égard des femmes et des enfants lors des conflits armés<sup>1450</sup> sans pour autant le rattacher à l'esclavage sexuel (ce qui aurait été réducteur pour l'appréciation de ces phénomènes). Cette résolution fait suite à la position commune adoptée par le Haut représentant de l'UE et le représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies pour les enfants dans les conflits armés adoptée le 12 février 2016 à l'occasion de la Journée internationale des enfants soldats. Cette position commune faisait suite aux constatations selon lesquelles lors des conflits armés, outre l'enrôlement d'enfants par les groupes armés, « la majorité des filles concernées, mais aussi les garçons, sont victimes de viols et de violences sexuelles<sup>1451</sup> »<sup>1452</sup>. La résolution de l'Assemblée parlementaire fait aussi référence aux résolutions du Conseil de sécurité relatives à la place des femmes dans les conflits armés et notamment à la résolution 1888 (2009) qui portait sur les viols de femmes mais surtout

---

<sup>1447</sup> Les jugements des tribunaux pénaux internationaux mettaient parfaitement en évidence le fait qu'en cas de conflit armé, les viols et violences sexuelles étaient commis sans esclavage.

<sup>1448</sup> Parlement européen, Résolution sur la République démocratique du Congo et les viols massifs dans la province du Sud Kivu, 2013/C33E/23, Strasbourg, 7 juillet 2011.

<sup>1449</sup> L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE est une institution internationale unique en ce sens qu'elle représente l'ensemble des pays parties à l'Accord de Cotonou. Les membres de l'assemblée doivent être parlementaires dans leur propre pays et les représentants de l'UE qui sont au même nombre que ceux des États ACP (78) doivent être parlementaires européens.

<sup>1450</sup> Assemblée parlementaire ACP-UE, Résolution sur le viol et la violence à l'égard des femmes et des enfants lors des conflits armés, Namibie, 15 juin 2016.

<sup>1451</sup> Centre d'actualités de l'ONU, *Journée des enfants soldats : l'ONU appelle à mettre fin à ce fléau*, 12 février 2016.

<sup>1452</sup> Communiqué de presse conjoint de la haute représentante de l'UE, Mme Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Mme Leila Zerrougui, à l'occasion de la journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, 16 février 2016.

de filles lors de ces conflits<sup>1453</sup>. L'Assemblée parlementaire s'est saisie du problème en raison des multiples conflits armés existant dans les États ACP et y condamne l'utilisation du viol comme arme de guerre utilisé contre les enfants. Elle y demande à tous les États parties à l'accord d'appliquer le droit applicable en matière de violences sexuelles sur les enfants et pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, de ratifier les protocoles facultatifs à la CIDE qui portent sur les enfants lors des conflits armés et sur la vente, la prostitution des enfants et la pédopornographie. La résolution vise expressément l'UE lorsqu'elle « demande instamment que l'Union européenne, le groupe ACP, l'Union africaine et l'ONU fassent pression sur les gouvernements et l'ensemble des acteurs impliqués des régions qui sont le théâtre de telles violences<sup>1454</sup> ». Comme le regrettait Cécile Kyenge, parlementaire européenne et vice-présidente de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE : « nos résolutions ne sont pas contraignantes, c'est à la discrétion de chaque États d'adopter des actes contraignants pour mettre en œuvre nos résolutions<sup>1455</sup> ».

**938.** Le Parlement européen apparaît beaucoup plus conscient du problème et de la réalité des viols et violences sexuelles commis sur les enfants lors des conflits armés tandis que l'UE qui s'exprime par la voie de son représentant constitutionnel, la Commission et le Haut représentant, semble nier ce phénomène. D'ailleurs, certains parlementaires européens tels que Cécile Kyenge et Barbara Lochbihler reconnaissent au Parlement un rôle de défense des droits fondamentaux<sup>1456</sup>. Il faut constater qu'au regard des résolutions adoptées par le Parlement concernant notre sujet, il se place véritablement comme l'institution de l'UE qui a le mieux saisi ce problème, contrairement à la position internationale de l'Union qui est bien moins claire et moins condamnante s'agissant de ces faits au niveau international.

---

<sup>1453</sup> *Op. cit.*

<sup>1454</sup> Assemblée parlementaire ACP-UE, Résolution sur le viol et la violence à l'égard des femmes et des enfants lors des conflits armés, *op. cit.*, para 3.

<sup>1455</sup> Cécile Kyenge, *Le sommet UE-Afrique : un nouveau forum pour la promotion des droits de l'homme*, vendredi 13 janvier 2017, mercredi 11 janvier 2017, Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », Forlì, Italie.

<sup>1456</sup> Winter School sur « Les droits de l'homme comme domaine horizontal de l'action extérieure de l'Union européenne », *op. cit.*

## **Paragraphe 2 - La protection des enfants pendant le conflit armé en application de résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies**

**939.** Nous avons vu que le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) avait adopté plusieurs résolutions relatives aux viols et violences sexuelles pendant les conflits armés comme la résolution 1888 (2009). Toutefois, ces résolutions ne sont pas contraignantes. Les États ne sont donc pas dans l'obligation de les mettre en œuvre, à la différence des résolutions adoptées sur le fondement du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui elles le sont. L'UE applique également ces résolutions contraignantes mais cette application est subordonnée au respect du droit primaire et des droits fondamentaux reconnus par son droit interne. Dès lors, pour pouvoir être appliquées et transposées par le droit de l'UE, les résolutions du CSNU doivent respecter son droit primaire et les droits fondamentaux qu'elle reconnaît (A). Ainsi, elles ne doivent pas méconnaître les droits de l'enfant ou être en contradiction avec les droits de l'enfant reconnus par l'UE. Toutefois, il faudra mettre en évidence le problème de la reconnaissance limitée des droits de l'enfant qui par conséquent limite aussi la possibilité pour une résolution du CSNU d'être non conforme à ces droits. A partir de là, nous pourrions conclure à la nature du rôle que joue les mesures restrictives d'application dans la protection des droits de l'enfant au niveau international (B).

### **A- Le contrôle des résolutions du Conseil de sécurité par rapport au droit de l'Union européenne**

**940.** L'UE applique les résolutions du CSNU mais deux logiques s'opposent, celle de l'ONU et celle de l'Union européenne (1). Dès lors, une articulation particulière existe entre ces deux droits à travers la transposition des résolutions du CSNU. Mais cette application des résolutions par l'UE est très contrôlée par la CJUE qui veille à ce que le droit de l'UE prime sur le droit extérieur, même issu du CSNU (2).

#### ***1) L'application des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité par les mesures restrictives d'application***

**941.** Deux logiques s'opposent s'agissant des relations entre le droit onusien et le droit de l'UE. Ainsi, pour l'ONU et particulièrement pour son Conseil de sécurité, il existe une primauté



de son droit sur le droit interne de tous les membres de l'ONU. En effet, aux termes de l'article 25 de la Charte de San Francisco : « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». Notons que si l'UE n'est pas membre de l'ONU, ses États membres eux le sont, ils sont donc dans l'obligation en vertu de la Charte des Nations Unies de mettre en œuvre les résolutions du CSNU. Néanmoins, ces dernières interviennent le plus souvent dans un domaine de compétence transféré à l'UE. Dès lors, c'est l'Union qui va prendre les mesures d'application ou de transposition des résolutions du CSNU. C'est là que les deux logiques peuvent diverger. En effet, pour l'ONU, son droit doit primer sur les autres droits, même mis en œuvre par une organisation internationale. L'article 48 §2 de la Charte de San Francisco dispose que : « [les décisions du CSNU] sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font parties »<sup>1457</sup>.

**942.** Par ailleurs, rappelons que le TUE inscrit le droit européen au sein du droit des Nations Unies. L'article 3 §5 du TUE qui prévoit la protection particulière des enfants dans les relations extérieures de l'Union prévoit également qu'elle contribuera au « respect des principes de la charte des Nations unies ». Cet élément est rappelé à l'article 21 où il est indiqué que l'action de l'Union sur la scène internationale respecte les principes de la Charte de San Francisco et du droit international.

**943.** Dès lors, l'Union a adopté des mesures restrictives dans le cadre de la PESC afin de mettre en œuvre les résolutions contraignantes du CSNU. En réalité, les décisions PESC non autonomes c'est-à-dire adoptées en application d'une telle résolution posent moins de problème s'agissant de leur adoption par les États membres en tant que la résolution s'impose à eux, ils n'ont donc pas d'autre choix que de l'exécuter. Il est ainsi aisé de trouver dans la législation PESC de l'Union des décisions d'application de résolution du CSNU, parmi les plus récentes, il est possible de citer la Décision PESC 2017/2302 du Conseil du 12 décembre 2017 à l'appui de la poursuite de la mise en œuvre de la résolution 2118 (2013) du Conseil de sécurité sur la destruction des armes chimiques syriennes<sup>1458</sup> ou la Décision PESC 2016/118 du Comité

---

<sup>1457</sup> Nanette Neuwahl, « L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies – contrôle de la légalité en vertu des droits de l'homme et autonomie de l'Organisation des Nations Unies », *Revue québécoise de droit international*, (2007) 20.2, p. 159-172, spé. p. 162.

<sup>1458</sup> Décision (PESC) 2017/2303 du Conseil du 12 décembre 2017 à l'appui de la poursuite de la mise en œuvre de la résolution 2118 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies et de la décision EC-M-33/DEC.1 du Conseil exécutif de l'OIAC sur la destruction des armes chimiques syriennes, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, JOUE L 329/55 du 13 décembre 2017.

politique et de sécurité<sup>1459</sup> concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité<sup>1460</sup> ou encore la Décision PESC 2015/2215 du Conseil à l'appui de la résolution 2235 (2015) du Conseil de sécurité établissant un mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU chargé d'identifier les auteurs d'attaques à l'arme chimique en République arabe syrienne<sup>1461</sup>. Il faut remarquer la différence de termes employés entre ces deux décisions puisque l'une vient mettre en œuvre une résolution du CSNU tandis que l'autre vient à l'appui d'une telle résolution. Les termes de « mise en œuvre » ne posent pas de problème particulier, toutefois s'agissant des termes « à l'appui », l'on peut s'interroger sur leur signification. Lorsqu'une décision PESC de l'UE vient à l'appui d'une résolution, il faut noter que cette décision entre toujours dans le cadre d'une stratégie européenne d'une part, et d'autre part, que cette décision n'est pas toujours spontanée de la part de l'UE. Ainsi, dans l'exemple donné concernant l'identification des auteurs d'attaques à l'arme chimique en Syrie, il faut noter, d'une part, que la résolution 2235 (2015) du CSNU qui condamne leur utilisation s'inscrit dans la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive. Et il faut noter d'autre part, que l'OIAC (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) individuellement mais aussi le chef du mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU ont adressé une demande d'aide financière à l'UE. Par cette décision PESC, l'Union accède à cette demande. Son intervention n'est pas indispensable à la mise en œuvre de la résolution du CSNU mais elle vient au soutien afin de faciliter la réalisation de l'objectif de la résolution qui est l'identification des auteurs d'attaques chimiques. Ces décisions PESC qui viennent à l'appui d'une résolution ne sont pas au sens strict une mise en œuvre de la résolution mais elles participent de leur application et/ou répondent à un besoin de l'ONU.

---

<sup>1459</sup> Le Comité politique et de sécurité est prévu à l'article 38 du TUE. Ce Comité (COPS) a pour mission de suivre l'évolution de la situation internationale dans les domaines qui relèvent de la PESC. Il fait des recommandations au Conseil, émet des orientations comité militaire et autres organes relevant de la PSDC, enfin il dirige la stratégie des opérations de gestion de crise. Accéder au site du COPS : <http://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/> (consulté le 31 mars 2017).

<sup>1460</sup> Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA, JOUE du 29 janvier 2016. Notons que l'EUNAVFOR MED est une opération qui a pour mission de stopper le trafic d'êtres humains et plus précisément de migrants qui cherchent à traverser la Méditerranée en les secourant en mer mais aussi en neutralisant les réseaux de passeurs.

Accéder au site d'EUNAVFOR MED opération SOPHIA : [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/11099/propos-de-leunavfor-med-operation-sophia\\_fr](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/11099/propos-de-leunavfor-med-operation-sophia_fr) (consulté le 31 mars 2017).

<sup>1461</sup> Décision (PESC) 2015/2215 du Conseil du 30 novembre 2015 à l'appui de la résolution 2235 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies établissant un mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU chargé d'identifier les auteurs d'attaques à l'arme chimique en République arabe syrienne, JOUE du 1<sup>er</sup> décembre 2015. L'OIAC est l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, c'est l'organe instauré par la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, qui est aussi appelée plus simplement Convention sur les armes chimiques.

**944.** Toutefois, ces décisions PESC qui viennent appuyer une résolution du CSNU ne posent pas les mêmes problèmes que celles qui viennent mettre en œuvre une telle résolution en ce sens que ces dernières sont obligatoires pour l'UE pour les raisons traitées *supra*. L'UE n'a pas d'autre choix que de les mettre en œuvre selon l'ONU. Cependant, cette absence de choix a été relativisée par la CJUE qui a fait valoir qu'il existait des limites à l'adoption de mesures PESC d'exécution de résolution contraignante.

## ***2) Le contrôle des résolutions du Conseil de sécurité par rapport aux droits fondamentaux reconnus par l'Union européenne : une porte ouverte pour les droits de l'enfant***

**945.** La CJUE a émis de sérieuse réserve à la mise en œuvre des résolutions du CSNU par les institutions de l'UE. La jurisprudence pertinente en la matière est issue de l'arrêt *Kadi* rendu par la CJCE en 2008<sup>1462</sup>. Cet arrêt et plus largement la jurisprudence *Kadi* ont été commentés à de nombreuses reprises<sup>1463</sup> en raison de la divergence d'opinion entre le Tribunal des CE et la CJCE. Nous ne reviendrons pas en détail sur les différents aspects de cette jurisprudence, nous nous contenterons ici de traiter les aspects qui ont un lien avec notre sujet. Très brièvement, rappelons simplement que l'UE avait adopté des mesures PESC en application de résolutions du CSNU qui consistaient notamment, mais surtout, en le gel des fonds de toutes les personnes soupçonnées de soutenir les actions d'Oussama Ben Laden et de ses associés, parmi lesquels figuraient M. Kadi et d'autres<sup>1464</sup>. Ces derniers ont saisi le Tribunal contre ces mesures PESC. Le Tribunal a débouté les demandeurs en estimant que la mesure dont l'annulation était

---

<sup>1462</sup> CJUE, 3 septembre 2008, *Affaires jointes Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes*, aff. C-402/05P et C-415/05P : consultable sur : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d51bfc544534854a9abe8395f97e751693.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc350?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=193392> (consulté le 31 mars 2017).

<sup>1463</sup> Alexandre Vandepoorter, « L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité », *op. cit.* ; Nanette Neuwahl, « L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies – contrôle de la légalité en vertu des droits de l'homme et autonomie de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.* ; Marie-Laure Basilien-Gainche, « Nécessité, intensité et procédé du contrôle des mesures de lutte contre le terrorisme à l'aune des principes de protection des droits (CJUE, GC, 18 juillet 2013, Commission c/ Kadi) », *Lettre «Actualités Droits-Libertés» du CREDOF*, 6 septembre 2013 ; etc.

<sup>1464</sup> Position commune 2002/402/PESC du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC ; Règlement (CE) n°881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n°467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan.

demandée ne violait aucun droit. La clef du problème est que le Tribunal a opéré un contrôle de la mesure litigieuse à l'égard des normes du droit international de *jus cogens* et non l'égard du droit de l'UE en considérant que les résolutions du CSNU primaient sur le droit de l'Union<sup>1465</sup>.

**946.** Devant la CJCE, l'approche va s'avérer totalement différente puisque la Cour va déterminer qu'il n'existe pas de primauté du droit onusien sur le droit de l'UE et qu'au contraire, les mesures d'application des résolutions du CSNU doivent respecter les droits fondamentaux que l'UE garantit<sup>1466</sup>. En effet, après avoir rappelé l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union « dont la Cour assure le respect en vertu de la compétence exclusive dont elle est investie<sup>1467</sup> », la Cour a insisté sur le fait que « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont [elle] assure le respect » et que « le respect des droits de l'homme constitue une condition de la légalité des actes communautaires et que ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect de ceux-ci<sup>1468</sup> ». Il faut remarquer que la Cour ne prétend à aucun moment opérer un contrôle de la résolution elle-même puisqu'elle précise bien que : « le contrôle de légalité devant ainsi être assuré par le juge communautaire porte sur l'acte communautaire visant à mettre en œuvre l'accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel ». Ainsi, si elle protège son domaine de compétence et l'autonomie de l'ordre juridique européen, elle rassure le CSNU en ne manquant pas de préciser que ses résolutions ne sont pas contrôlées par elle. Cependant, s'il est possible de faire une analogie avec les logiques existantes entre le droit de l'UE et celles de la Cour constitutionnelle allemande s'agissant de la subordination aux droits fondamentaux comme limite à la mise en œuvre d'une mesure extérieure<sup>1469</sup>, il est également possible de faire une comparaison s'agissant de l'arrêt *Kadi* avec le raisonnement du Conseil constitutionnel français et son contrôle de la transposition des directives européennes. A l'issue de cette analogie, d'aucuns pourraient arguer du fait qu'indirectement la CJUE contrôle la résolution que la mesure soumise à son contrôle transpose en droit de l'Union. Toutefois, il faut noter que l'UE

---

<sup>1465</sup> Tribunal de l'Union européenne, 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat Foundation c/ Conseil*, T- 306/01 et *Kadi contre Conseil et Commission*, T-315/01.

<sup>1466</sup> CJUE, *Affaires jointes Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation*, *op. cit.*, para. 278 et suiv.

<sup>1467</sup> CJUE, *Affaires jointes Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation*, *op. cit.*, para. 282.

<sup>1468</sup> CJUE, *Affaires jointes Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation*, *op. cit.*, para. 283 et 284.

<sup>1469</sup> Francisco Javier Mena Parras, « Retour sur *KADI* : de la nécessité d'une jurisprudence de type *Solange I* dans les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit des Nations Unies », *Cahiers de droit européen* 2010 (5-6), p. 683-729.

n'a pas l'obligation de transposer telle qu'elle la résolution du CSNU, elle a une marge de manœuvre tenant justement en ce que cette mesure interne doit respecter les droits fondamentaux reconnus par l'Union. Dès lors, il existe un moyen juridique auquel l'UE accorde une grande importance pour lui permettre de satisfaire son objectif constitutionnel issu de l'article 3 §5 du TUE. La CJCE a avant tout voulu protéger l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union et ainsi l'appel fait aux droits fondamentaux pourrait passer pour un prétexte, toutefois, cela a créé une brèche qui pourrait s'avérer largement favorable à la protection des enfants dans le cadre des conflits armés.

## **B- La place des droits de l'enfant au sein des mesures de transposition des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies**

**947.** A la différence de la transposition des directives en France pour lesquelles, bien souvent, les lois de transposition reprennent presque mot à mot le contenu de la directive, la transposition des résolutions du CSNU ne fait pas l'objet d'un copier/coller en droit de l'UE<sup>1470</sup>. L'Union a conservé une large marge de manœuvre dans leur application et au regard des exigences européennes en matière de droits fondamentaux, elle est dans l'obligation de veiller au respect de ces droits lors de la transposition. Dès lors, quelle place fait-elle aux droits de l'enfant dans ce cadre ? Les droits de l'enfant, objectif constitutionnel de l'action européenne, ont-ils leur place dans les mesures d'application des résolutions du CSNU ? La réponse à ces questions est négative (1). Dès lors, il apparaît que l'UE considère l'application des résolutions du CSNU comme relevant d'un objectif plus général et « supérieur ». En effet, alors même que l'UE a l'obligation de contribuer à la protection des droits de l'enfant, alors même qu'elle a la possibilité technique de le faire puisque les mesures de transposition ne sont pas une transcription mot à mot et alors même qu'il résulte de la jurisprudence *Kadi* que les mesures de

---

<sup>1470</sup> Il faut noter que même si les résolutions du Conseil de sécurité ne font pas l'objet d'un copié/collé dans une mesure de transposition de l'Union, parfois, cette dernière ne s'embarrasse pas de détails dans ses décisions PESC. A titre d'exemple, la décision du conseil du 13 juin 1994 toujours en vigueur relative à l'application de la résolution 757 (1992) du Conseil de sécurité prévoit simplement que le Conseil :

« DÉCIDE :

1. Il y a lieu pour la Communauté européenne d'interdire qu'il soit fait droit aux demandes visées au paragraphe 9 de la résolution n° 757 (1992) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies.
2. La présente décision entre en vigueur à la date de ce jour.
3. La présente décision sera publiée au Journal officiel. ».

L'UE est donc capable sans reprendre mot à mot le contenu d'une résolution, d'être très concise dans leur mise en œuvre.

transposition doivent respecter les droits de l'homme garantis par l'UE, cette dernière se refuse à respecter son obligation de protection des droits de l'enfant dans ce cadre, ce qui tend à informer sur l'importance de cet objectif constitutionnel face à des considérations sécuritaires (2).

### ***1) L'absence de disposition particulière en faveur des droits de l'enfant dans les mesures de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité***

**948.** Les résolutions du CSNU lorsqu'elles sont contraignantes ne prennent jamais en compte la protection des droits de l'enfant, à l'inverse des résolutions non contraignantes<sup>1471</sup>. Dès lors, c'est aux acteurs de mise en œuvre de ces résolutions qu'il appartient d'y introduire des éléments permettant l'articulation du contenu de la résolution avec leurs propres obligations internes découlant des droits fondamentaux.

**949.** Ainsi, c'est à l'UE qu'il revient d'une part, de faire en sorte que la mesure d'application adoptée par le Conseil soit conforme aux droits garantis par l'Union et d'autre part, de faire en sorte d'y insérer des dispositions spécifiques relatives aux droits de l'enfant lorsque l'objet de la résolution à mettre en œuvre s'y prête. Prenons comme illustration le cas d'une décision PESC d'application qui se serait parfaitement prêtée à l'incorporation de dispositions relatives à la protection des droits de l'enfant : la Décision PESC 2016/118 du Comité politique et de sécurité concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité par l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA<sup>1472</sup> que nous avons déjà évoquée *supra*. La résolution 2240 (2015) renforçait « le pouvoir de prendre des mesures contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains » venant de Libye. Nous avons vu dans le chapitre précédent que les enfants représentaient une part très importante des migrants traversant la Méditerranée pour rejoindre l'Union. Dès lors, il aurait été justifié que le Conseil incorpore quelques considérations relatives aux enfants dans sa décision, tant au regard des faits qui mettent en évidence la place que prennent les enfants dans ce phénomène qu'au regard du droit de l'UE qui accorde une place particulière aux enfants au niveau primaire.

---

<sup>1471</sup> Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies 1261 (1999) du 25 août 1999, 1314 (2000) du 11 août 2000, 1379 (2001) du 20 novembre 2001, 1460 (2003) du 30 janvier 2003, 1539 (2004) du 22 avril 2004 et 1612 (2005) du 26 juillet 2005.

<sup>1472</sup> Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016, *op. cit.*

**950.** De plus, incorporer des considérations relatives aux enfants se justifiait davantage lorsqu'on sait d'où vient le nom d'EUNAVFOR MED opération SOPHIA. L'EUNAVFOR MED, de son nom initial, est une opération qui a pour mission de stopper le trafic d'êtres humains et plus précisément de migrants qui cherchent à traverser la Méditerranée en les secourant en mer mais aussi en neutralisant les réseaux de passeurs. Cette opération a pour nom officiel : Opération SOPHIA ou simplement SOPHIA. Elle doit ce nom au fait qu'une petite fille est née sur un navire allemand en Méditerranée intervenant dans le cadre de l'opération EUNAVFOR MED d'une mère somalienne qui venait d'être secourue en mer avec d'autres migrants alors que leur embarcation prenait l'eau. Sa mère l'a appelée Sophia du nom du navire allemand<sup>1473</sup> qui les a secourus et sur lequel elle est née. Le Comité politique et de sécurité qui relève du Conseil a alors modifié le nom de la mission EUNAVFOR MED pour le transformer en Opération SOPHIA en l'honneur de cette petite fille née sur le navire de la mission et qui n'aurait pas pu être sauvée sans elle. Cet événement factuel permet de renforcer le lien qui existe entre cette opération et les enfants.

**951.** Pour autant à la lecture de la Décision PESC 2016/118, aucune mention n'est faite aux droits de l'enfant ou au fait que les enfants représentent une part importante des migrants que l'opération SOPHIA secourt chaque année, ni dans le dispositif de la décision ni même dans le préambule. Alors même que toutes les conditions sont réunies pour que l'UE marque l'intérêt qu'elle porte aux enfants tout particulièrement dans ce cadre actuel et problématique qu'est le trafic des migrants et la traite des êtres humains en Méditerranée, elle n'en fait rien et reste silencieuse.

**952.** Les seuls croisements entre les résolutions du CSNU et le droit de l'UE dans le domaine de la protection des droits de l'enfant n'existe que dans les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés. Mais alors on sort du cadre de l'application des résolutions contraignantes du CSNU par le droit de l'UE puisque d'une part, les résolutions du CSNU relatives aux enfants dans les conflits armés dont il est fait mention ne sont pas contraignantes et d'autre part, les orientations de l'UE adoptées par le Conseil ne le sont pas non plus. Notons que dans ces orientations, il est précisé que « [c]onformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU, l'UE accordera une attention particulière à la protection, au bien-être et aux droits des enfants dans les conflits armés lorsqu'elle interviendra pour assurer le

---

<sup>1473</sup> Le navire allemand portait le nom de la princesse Prusse Sophia de Schleswig-Holstein (1866-1952).

maintien de la paix et de la sécurité <sup>1474</sup> ». Force est de constater que le Conseil ne s'est pas estimé lié par ses propres orientations. De plus, notons que son action en matière de protection des droits de l'enfant lors de conflit armé se veut préventive mais elle intervient principalement *a posteriori*.

**953.** En conclusion, il faut constater que l'absence volontaire de dispositions relatives aux droits de l'enfant dans les décisions de mise en œuvre des résolutions du CSNU, même lorsque ces dispositions seraient justifiées et nécessaires, traduit une certaine cohérence dans l'appréhension de ces droits par l'UE dès lors que d'autres intérêts sont en jeu : des intérêts sécuritaires.

## ***2) L'oubli de l'objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant face aux enjeux de sécurité internationale***

**954.** La protection des droits de l'enfant à la fois en tant qu'objectif constitutionnel et en tant que droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union est oubliée dès lors que l'Union met en œuvre une résolution adoptée sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Plus largement, il est possible de considérer que dès que des intérêts de sécurité internationale sont en jeu, l'UE oublie les droits de l'enfant.

**955.** La jurisprudence *Kadi* a marqué les esprits par le fait notamment que la CJCE estimait que les droits fondamentaux faisaient parties intégrantes du droit de l'UE et qu'il lui revenait de s'assurer que l'UE les respecte à tout moment même dans la mise en œuvre de disposition internationale obligatoire. Or, depuis cette jurisprudence, les droits fondamentaux n'ont plus refait parler d'eux dans le cadre de l'application d'une résolution du CSNU. Il faut ici faire un point sur deux aspects : tout d'abord la jurisprudence *Kadi* contraint les institutions de l'UE à ne pas violer les droits fondamentaux, ainsi une mesure de transposition ne peut pas prévoir un dispositif qui irait à l'encontre d'un droit fondamental garanti par l'Union. Néanmoins et de plus, cela n'oblige pas pour autant les institutions à protéger les droits fondamentaux dans ces mesures d'application en y insérant des dispositions positives. Dans l'affaire *Kadi*, la mesure d'application allait manifestement à l'encontre de droits juridictionnels comme le droit de la défense, il fallait donc qu'y soit intégré des dispositions pour respecter les droits procéduraux garantis par l'UE nécessaires pour que les personnes visées par la mesure puissent en jouir.

---

<sup>1474</sup> Orientation de l'UE, 2007, *op. cit.*, para. 17.



Mais dans le cas d'une décision PESC d'application d'une résolution plus générale c'est-à-dire qui ne consisterait pas en une liste de noms de personnes à l'encontre desquelles des mesures coercitives seraient adoptées rien n'oblige les institutions de l'UE à intégrer des dispositions relatives aux droits de l'enfant ou aux droits fondamentaux en général. Reprenons l'exemple de la Décision PESC 2016/118 qui aurait largement mérité que les droits de l'enfant y soient à tout le moins mentionnés en tant qu'une préoccupation particulière de l'Union. Cette décision, tout comme la résolution qu'elle met en œuvre, peut être qualifiée de générale comparée à la résolution qui a été transposée par la mesure d'application attaquée dans l'affaire *Kadi* dans le sens où elle ne vise pas des personnes en particulier.

**956.** Dès lors, il convient de conclure que l'affaire *Kadi* et le retentissement qu'elle a eu tendant à accroître le rôle de l'UE et en particulier de la CJUE comme acteur de la protection des droits de l'homme sur la scène internationale n'était qu'un moyen pour la Cour d'asseoir son autorité. Cet arrêt et le coup d'éclat de la Cour ont moins servi à assurer une protection effective des droits fondamentaux dans le cadre des décisions PESC d'application qu'à assurer la primauté du droit de l'UE et l'autonomie de son ordre juridique à l'égard du CSNU. Finalement, si on regarde la pratique ultérieure de la Cour et les différentes mesures d'application des résolutions du CSNU, on peut conclure que les droits fondamentaux ont été instrumentalisés dans l'arrêt *Kadi* par la Cour afin de signifier tant aux institutions européennes qu'à celles de l'ONU et des autres organisations internationales auxquelles l'Union est liée que son droit primera toujours sur les autres et que son ordre juridique ne se laissera imposer aucune norme extérieure. La Cour a décidé de s'élever en héraut de l'indépendance et de la primauté de l'ordre juridique européen<sup>1475</sup>. Concernant le moyen que constitue la jurisprudence *Kadi* pour assurer une protection des droits de l'enfant dans les décisions PESC d'application, il est dans, les faits, inopérant.

**957.** Nous avons eu l'occasion de traiter de la possibilité de contraindre les institutions de l'UE à prendre en compte les droits de l'enfant lorsqu'elles élaborent une décision (au sens large), qu'en est-il s'agissant des décisions PESC d'application ? Un recours pourrait-il être formé contre une décision PESC d'application pour violation des droits de l'enfant ? Aux termes de l'article 24 du TUE, la CJUE n'est pas compétente en matière de disposition relevant

---

<sup>1475</sup> Romain Tinière et Claire Vial, « L'autonomie du système de protection des droits fondamentaux de l'Union européenne en question » In Romain Tinière et Claire Vial (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : entre évolution et permanence*, op. cit., p. 9 et suiv. ; Sarah Cassella, « Les suites de l'arrêt *Kadi* de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme ? », *AFDI*, Vol. 56, 2010, p. 709-736.

de la PESC. Toutefois, nous avons aussi vu que la Cour a trouvé le moyen de contrôler certaines de ces dispositions en cherchant le fondement juridique de la décision même si elle intervient dans le domaine matériel de la PESC voire en constatant une double finalité aux dispositions contrôlées au titre de laquelle, la Cour se verrait compétente. De plus, l'affaire *Kadi* illustre la possibilité pour un demandeur d'attaquer une mesure d'application d'une résolution du CSNU dès lors que cette mesure est un règlement. Les décisions PESC peuvent avoir besoin de règlement d'exécution pour produire tous leurs effets, dès lors ce règlement peut être attaqué par une personne physique ou morale s'il la concerne « directement et individuellement<sup>1476</sup> » ou si ce n'est pas le cas : « les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire<sup>1477</sup> ». Dès lors, les mêmes difficultés rencontrées plus tôt s'agissant de la capacité à agir d'une association ou d'une ONG de défense des droits de l'enfant devant la CJUE s'appliquent. En l'état actuel de la jurisprudence de la CJUE, il est difficilement envisageable pour une personne physique ou morale d'attaquer une mesure d'application d'une résolution du CSNU pour la non-prise en compte des droits de l'enfant même lorsque cette prise en compte aurait été nécessaire pour respecter pleinement l'article 3 §5 du TUE comme c'était le cas pour la décision PESC 2016/118 relative à l'opération SOPHIA. La situation serait différente si le requérant bénéficiait du statut de requérant privilégié c'est-à-dire s'il s'agissait d'un État membre ou d'une institution de l'Union puisque ces derniers n'ont pas besoin de démontrer d'un intérêt à agir. Mais encore une fois le problème se pose de la volonté des requérants privilégiés à agir dans ce sens.

**958.** Il apparaît que les droits de l'enfant soient à nouveau relayés au rang des préoccupations morales de l'UE alors même qu'une action en leur faveur pendant les conflits armés est indispensable puisqu'ils en sont les premières victimes. En effet, qu'ils soient enrôlés comme soldats, enlevés pour servir d'esclaves (ce qui est le cas actuellement notamment au Moyen et Proche-Orient où Daech et les autres groupes armés terroristes œuvrent) ou victimes de violences sexuelles qui sont inévitables lors de tels conflits, les enfants sont toujours les premières victimes de ces conflits quels que soit la région ou le conflit.

---

<sup>1476</sup> Article 263 al. 4 TFUE.

<sup>1477</sup> CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann & Co. Contre Commission de la Communauté économique européenne*, 25-62.

Si l'UE n'est que peu impliquée dans la protection des enfants lors des conflits armés, il apparaît à travers certains documents tels que notamment les Orientations de l'UE relatives aux enfants face aux conflits armés, qu'elle se préoccupe davantage de la « reconstruction » et des soins apportés à ces enfants après les conflits.

## SECTION 2 - LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT POST-CONFLIT ARME

**959.** Nous avons évoqué *supra* le fait que l'Union consacre certaines dispositions aux enfants post-conflits armés c'est-à-dire dans le cadre de la reconstruction entendue au sens large. Cette reconstruction s'entend sur différents plans. Ainsi, il s'agit d'une reconstruction physiologique des enfants touchés par les conflits armés, il s'agit d'une reconstruction physique par la réalisation des soins nécessaires à leur état, enfin il s'agit d'une reconstruction d'un environnement qui répond aux besoins des enfants qu'ils soient restés sur place ou qu'ils aient été déplacés. La notion de reconstruction doit donc s'entendre largement dans le contexte présent.

**960.** L'étude de la protection des droits de l'enfant post-conflit armé fera la part belle à l'action humanitaire de l'UE. Il faut noter que l'action humanitaire européenne, dont ECHO en est le principal acteur n'est pas indissociable de la PESC. En effet, elle peut être réalisée dans d'autres politiques extérieures, ainsi potentiellement un accord de coopération au développement peut prévoir des dispositions relatives à l'aide humanitaire en cas de besoin spécifique du pays. Toutefois, cette politique n'est pas le cadre privilégié de l'action humanitaire européenne. Cette action n'est pas une politique extérieure autonome, c'est un moyen d'action qui s'inscrit dans une politique extérieure, en l'occurrence, s'agissant du cadre qui est le nôtre à savoir la protection des droits de l'enfant post-conflit armé, il faut noter qu'elle s'inscrit dans le cadre de la PESC. Relevons d'ailleurs que la première mention faite *in extenso* à l'action humanitaire l'est à l'article 43 du TUE relatif à la PSDC. L'article 23 du TUE relatif à l'action de la PESC précise que cette dernière « poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 ». Parmi ces objectifs figurent la consolidation de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme, la préservation de la paix, la prévention des conflits, le renforcement de la sécurité internationale, le soutien au développement durable, l'aide aux populations victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, etc<sup>1478</sup>. Dès lors, les actions de l'UE qui visent à atteindre l'un de ces objectifs relèvent de la PESC, or l'action humanitaire européenne en faveur des enfants participe à la réalisation de l'un de ses objectifs entre dans le cadre de la PESC. En effet, participer à la reconstruction des enfants après un conflit permet d'assurer la paix, de participer à la consolidation de la

---

<sup>1478</sup> Voir article 21 et suiv. du TUE.

démocratie, de l'État de droit, etc. L'étude de l'action humanitaire destinée aux enfants dans un contexte post-conflit armé trouve donc sa place dans ces développements même si cette action peut également s'exprimer concomitamment à travers d'autres politiques.

**961.** L'UE porte un intérêt au sort des enfants vivant dans les régions qui ont connu une crise. Elle a exprimé publiquement cet intérêt en 2012 lorsqu'elle a reçu le prix Nobel de la paix en consacrant l'argent du prix à l'initiative « Les enfants de la paix ». Le but principal de cette mission est de recréer un environnement sûr pour les enfants qui ont connu le traumatisme d'un conflit armé. Cette initiative tend à répondre aux différents documents dans lesquels des dispositions sont consacrées aux enfants dans un contexte post-conflit afin de leur permettre de se reconstruire en répondant à leurs besoins (paragraphe 1). Toutefois, une critique importante doit être formulée quant à la mise en œuvre de ces dispositions et par la même quant à l'efficacité de la mission « Les enfants de la paix » puisque comme toujours lorsque l'Union porte un intérêt aux droits de l'enfant, c'est dans la réalisation que le problème se trouve (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 - Les dispositions concernant les enfants en situation post-conflits armés**

**962.** Une distinction apparaît entre deux types de dispositions relatives aux enfants suite à un conflit armé. Certains actes perpétrés contre les enfants et considérés comme d'une particulière gravité par l'Union et par la Communauté internationale de manière plus générale, bénéficient de dispositions particulières au sein du droit européen (A). Mais outre ces dispositions qui concernent des actes bien spécifiques directement issus des conflits armés, la plupart des dispositions de l'UE sont générales et visent l'installation de l'enfant dans un environnement considéré comme sûr et qui répond à ses besoins d'enfant (B).

#### **A- Les dispositions spécifiques relatives à certains actes directement issus des conflits armés**

**963.** Nous avons déjà évoqué le fait que l'UE consacrait certaines dispositions relatives à des actions *a posteriori* consacrées aux enfants, particulièrement aux filles, victimes de violences sexuelles lors des conflits armés (1) puisque ces actes sont inévitablement commis dans ce contexte. L'autre acte auquel les enfants, particulièrement les garçons, sont victimes est l'enrôlement dans les groupes armés qu'ils relèvent des forces gouvernementales ou de groupes

opposés (2). Ces deux types d'actes sont directement liés aux conflits armés et constituent une violation directe des droits de l'enfant, c'est pourquoi il est heureux que l'UE ait décidé de les distinguer en leur apportant une attention particulière. Il apparaît que le texte important ici soit les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés puisqu'elles traitent de l'enrôlement des enfants mais aussi des violences notamment sexuelles commises sur les enfants et de la façon de réagir face à ces faits.

### ***1) Les dispositions relatives aux enfants victimes de violences sexuelles***

**964.** Les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés s'intéressent au contexte post-conflit puisque l'un des objectifs de l'Union est de « traiter de façon efficace et globale les effets à court, à moyen et à long terme que les conflits armés ont sur les enfants<sup>1479</sup> ». Nous avons vu que pendant les conflits armés, l'UE n'apporte pas de réelle action susceptible d'aider à la protection ou de protéger les enfants contre les violences sexuelles. Certes, lors des conflits armés, il est concrètement difficile d'empêcher que ces actes soient perpétrés toutefois, l'on a vu que l'UE n'avait pas dans son droit contraignant de dispositif de sanction ou de protection applicable à ces actes. Les Orientations de l'UE mettent en avant l'idée de planification qui doit permettre aux enfants de se reconstruire après un conflit et l'idée selon laquelle cette planification doit tenir compte des besoins spécifiques des enfants « tout en n'oubliant pas la vulnérabilité particulière des filles<sup>1480</sup> ». Toutefois, le Conseil lorsqu'il a élaboré ces orientations n'a pas prévu de dispositif particulier pour aider les enfants victimes de violences sexuelles après la fin du conflit armé.

**965.** L'institution européenne la plus prolifique et la plus concernée par ce phénomène est sans nul doute le Parlement européen<sup>1481</sup>, il a d'ailleurs demandé à la Commission de lui présenter un rapport relatif à l'application des Orientations de l'UE sur les enfants dans les conflits armés afin de voir si elle a donné suite aux objectifs qui y étaient fixés<sup>1482</sup>. Conscient des insuffisances du système européen, il préfère davantage prendre comme référence la CIDE

---

<sup>1479</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*, para. 7.

<sup>1480</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*, para. 17.

<sup>1481</sup> Le Parlement s'intéresse également aux violences commises sur les enfants à l'intérieure de l'UE : Parlement européen, *La violence à l'égard des enfants dans l'UE-État des lieux*, novembre 2014, 25 p.

<sup>1482</sup> Résolution du Parlement européen sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit (2005/2215(INI)), Bruxelles, 1<sup>er</sup> juin 2006, para. 38.

que la Charte des droits fondamentaux puisque seule la première prévoit la protection des enfants contre les différentes formes de violences (« physique, sexuelle, psychologique, actes de négligence<sup>1483</sup> »).

**966.** Le Parlement s'est saisi de la question pour la première fois en 2006 en adoptant la résolution sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit<sup>1484</sup>. L'intitulé de cette résolution ne mentionne que les femmes mais en réalité ce sont toutes les personnes vulnérables qui sont visés, en particulier les filles. Ainsi, le premier considérant de cette résolution dispose que : « considérant que, en période de conflit, les civils sont, comme les enfants et les vieillards, victimes de divers sévices, y compris sexuels<sup>1485</sup> ». Le Parlement met en avant un phénomène qu'aucune des institutions de l'Union n'avait jusqu'alors mis en avant et que les institutions internationales traitent peu. Il établit tout comme le droit de Genève que le viol est une atteinte à l'honneur de la victime<sup>1486</sup> et en mettant cet élément en lien avec le phénomène du fondamentalisme qui émergeait en 2006 et le fait que les femmes jouent un rôle de plus en plus important dans les conflits armés actuels, le Parlement considère « que la médiatisation extrême du phénomène accroît, chez des jeunes vulnérables, l'attraction des attaques suicides au vu de l'honneur qui rejaille sur leur famille après leur mort<sup>1487</sup> »<sup>1488</sup>. Nous constatons donc que le

---

<sup>1483</sup> *La violence à l'égard des enfants dans l'UE-État des lieux, op. cit.* p. 1.

<sup>1484</sup> Résolution du Parlement européen sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit, *op. cit.*

<sup>1485</sup> *Ibidem.*

<sup>1486</sup> Article 27 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, *op. cit.*

<sup>1487</sup> Résolution du Parlement européen sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit, *op. cit.*, dernier considérant.

<sup>1488</sup> L'on a déjà eu l'occasion de voir dans l'actualité des cas de violence commis par des femmes violées afin de racheter leur honneur aux yeux de leur famille ou de leur communauté. Ainsi, en août 2012, une femme turque qui avait été violée a tué son agresseur avant de le décapiter et de déposer sa tête sur la place du village afin de « laver son honneur » aux yeux de tout le village (« Woman who murdered her rapist seeks to abort baby », *Hurriyet Daily News*, 31 août 2012 : <http://www.hurriyetaidailynews.com/woman-who-murdered-her-rapist-seeks-to-abort-baby.aspx?pageID=238&nID=29077&NewsCatID=341>, consulté le 1 février 2017).

En outre, toujours dans l'idée de racheter l'honneur de la victime d'un viol, notons que dans plusieurs États la loi contraint les filles et les femmes victimes de viol à épouser leur agresseur. C'est le cas du Liban, de la Malaisie, de l'Indonésie ou du Venezuela. D'autres États ne le prévoient pas dans leur législation nationale mais pour autant les coutumes locales contraignent les victimes à épouser leur agresseur si ce dernier le veut : voir le Rapport de l'association Equality Now, *Ending Sex Discrimination in the Law*, 2015, 43 p., consultable sur : [http://www.equalitynow.org/sites/default/files/B+20\\_Report\\_EN.pdf](http://www.equalitynow.org/sites/default/files/B+20_Report_EN.pdf) (consulté le 31 mars 2017). Ce Rapport a été repris très succinctement dans : Anne-Laure Frémont, « Ces pays où les violeurs peuvent épouser leurs victimes pour ne pas être poursuivis », *Le Figaro*, 22 novembre 2016, consultable sur : <http://www.lefigaro.fr/international/2016/11/21/01003-20161121ARTFIG00304-ces-pays-o-les-violeurs-peuvent-epouser-leurs-victimes-pour-ne-pas-etre-poursuivis.php> (consulté le 1<sup>er</sup> février 2017).

Notons que cette coutume est parfois instrumentalisée puisqu'une enfant de 16 ans citoyenne de l'UE ayant également la nationalité d'un État tiers du Maghreb a été violée lors d'un séjour de cet État par un homme qui

Parlement est largement en phase voire en avance sur la tendance internationale en prenant en compte le risque que constitue le viol en tant que source d'autres actes de violence. C'est l'une des raisons pour lesquelles les victimes de violences sexuelles et particulièrement de viol doivent bénéficier d'un soutien et d'un suivi une fois le conflit terminé. Cette résolution de 2006 formulait plusieurs recommandations telles que l'élargissement des programmes d'accueil d'enfants venant de régions en conflits afin de les extraire de ce contexte de violence « lui-même générateur de violence ». En effet, dans le cadre d'une approche à long terme, le Parlement est arrivé à la conclusion logique selon laquelle un enfant soumis à des actes de violences ou qui a été témoin de tels actes pourraient plus qu'un autre réitérer ces actes à l'égard des filles s'il s'agit de garçons ou pourraient commettre des actes de violence pour laver son honneur s'il s'agit de fille. Il demande également que la justice transitionnelle respecte « les droits des victimes et de la dignité des témoins féminins<sup>1489</sup> ». S'agissant de ses attentes à l'égard du Conseil et de la Commission, il recommande que ces derniers ainsi que les États membres dans leurs relations bilatérales avec les tiers promeuvent l'intégration dans les programmes scolaires notamment de l'éducation « au respect de la dignité de la personne humaine et de l'égalité des genres ».

**967.** Par ailleurs, le Parlement met le doigt sur un élément important à mettre en place après un conflit dans les camps de réfugiés. En effet, il « souligne la nécessité (...) des mesures de protection à l'intérieur des camps de réfugiés, de contribuer à l'amélioration de ces mesures afin de réduire le risque de violence et d'abus sexuels à l'encontre des femmes et des filles, de mettre en place des programmes de santé reproductive dans ces camps de réfugiés et de garantir l'accès immédiat de toutes les femmes et filles violées à des soins préventifs après exposition au viol<sup>1490</sup> ». Le Parlement prend donc en compte la nécessité que ces victimes fassent l'objet de soins adaptés mais également la nécessité que leur lieu de refuge post-conflit leur assure effectivement une protection contre le viol.

---

voulait l'épouser mais auquel la jeune fille avait dit non. L'agresseur s'est ensuite présenté devant la famille de sa victime afin de réitérer sa demande estimant que ce mariage « laverait l'honneur » de leur fille. La coutume locale entraîne donc l'instrumentalisation du viol comme moyen de pression pour contraindre les filles au mariage (Association Voix de Femmes).

<sup>1489</sup>Résolution du Parlement européen sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit, *op. cit.*, para. 35.

<sup>1490</sup> Résolution du Parlement européen sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit, *op. cit.*, para. 46.



**968.** En 2009, il a adopté une autre résolution déjà citée sur *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*<sup>1491</sup> dans laquelle il « demande qu'une attention particulière soit accordée aux filles-mères dans les situations de conflits et d'après-conflit et aux filles réfugiées et déplacées à l'intérieur du pays, ainsi qu'aux filles victimes de viol et de violences sexuelles<sup>1492</sup> ». De même, il invite la Commission à mettre en place des programmes permettant aux filles d'avoir accès à « des kits de traitement post-exposition propres à prévenir l'infection au VIH<sup>1493</sup> ». Il ne manque pas non plus d'insister sur le fait que l'UE devrait agir afin d'éviter que les filles victimes de viol ou de violences sexuelles ne soient rejetées par leur communauté surtout lorsqu'elles ont eu des enfants nés de ces viols ou qu'elles ont subi un avortement<sup>1494</sup>.

**969.** L'approche du Parlement sur la situation et le traitement des victimes de violences sexuelles dans un contexte post-conflit armés est pragmatique. Il ne manque pas de lier la situation des enfants victimes de violences sexuelles au traitement des migrants, des réfugiés et plus largement des personnes déplacées en insistant sur le fait que même après un conflit armé, les enfants et surtout les filles peuvent encore être victimes de telles violences. Rappelons ici la pratique afghane du *Batcha boz* qui est présente dans les camps de migrants et de réfugiés même dans l'UE<sup>1495</sup>. Malgré ce pragmatisme, il faudra relativiser la portée et donc l'efficacité de ces dispositions.

## ***2) L'action de l'Union européenne destinée aux enfants-soldats : la nécessité d'une action combinée au niveau international***

**970.** Avec les violences sexuelles, l'enrôlement d'enfants dans les différents groupes armés constitue l'autre forme de violation des droits de l'enfant inévitables lors des conflits armés. Toutefois, à la différence des premières, le cas des enfants-soldats ne peut pas être traité de la même manière en ce sens que le plus souvent après la fin du conflit armé les enfants-soldats ne sont pas libérés. Ils demeurent avec le groupe qui les a enrôlés lorsque ce groupe ne relève pas de l'État. Ainsi, les perspectives de réadaptation ou de réintégration pour ces enfants sont différentes et plus délicates à appréhender.

---

<sup>1491</sup> Résolution sur une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE (2008/2203(INI)), *op. cit.*

<sup>1492</sup> *Ibidem.*, para. 49.

<sup>1493</sup> *Ibidem.*, para. 50.

<sup>1494</sup> *Ibidem.*, para. 51.

<sup>1495</sup> UNICEF, *Ni sains, Ni saufs*, *op. cit.*, p. 31.

**971.** Les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés avaient pour objectif « d'amener les pays tiers et les acteurs non étatiques (...) à prendre des mesures effectives pour protéger les enfants des effets des conflits armés, mettre un terme à l'enrôlement d'enfants dans les forces armées et les groupes armés, et en finir avec l'impunité pour les crimes contre les enfants<sup>1496</sup> ». L'action de lutte contre l'enrôlement d'enfants est fondée sur trois principes qui sous-tendent l'action de l'UE tels que le respect des droits de l'homme en tant qu'objectif de la PESC, la promotion et la protection des droits de l'enfant sans distinction en tant que « préoccupation prioritaire de l'UE<sup>1497</sup> » et le soutien de l'Union à tous les acteurs internationaux qui contribuent à la protection des droits de l'enfant tels que notamment le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, l'OIT, le PNUD, l'UNICEF et en particulier le Représentant spécial des Nations Unies pour la protection des enfants en période de conflit armé.

**972.** L'UE choisit d'ailleurs de s'appuyer sur tous ces acteurs afin d'avoir connaissance de la situation relative à l'enrôlement d'enfants. Ainsi, les différents chefs de missions de l'UE qu'elles soient civiles ou militaires devront collaborer avec les organes onusiens de suivi des résolutions du Conseil de sécurité 1539 (2004)<sup>1498</sup> et 1612 (2005)<sup>1499</sup> relatives aux enfants et aux conflits armés et qui condamnent toutes deux l'utilisation et le recrutement d'enfants dans ces conflits. A la lecture de ses orientations, il apparaît clairement que l'UE s'inscrit dans le cadre plus général existant au niveau international et mis en place par l'ONU. Toutefois, alors que le Conseil en adoptant ces Orientations mises à jour en 2008<sup>1500</sup> ne fait que s'appuyer sur des institutions existantes, de nouveau le Parlement européen apparaît comme plus engagé et plus pragmatique dans la lutte contre l'enrôlement d'enfants.

**973.** Le Parlement a adopté en 2003 une résolution sur la traite des enfants et des enfants-soldats<sup>1501</sup> et il n'a pas manqué d'insister sur l'ampleur de ce phénomène. Dans cette résolution, le Parlement souligne la nécessité pour l'UE de s'investir concrètement dans la lutte contre l'enrôlement d'enfants notamment par l'allocation d'un budget visant à renforcer l'efficacité

---

<sup>1496</sup> Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*, para. 7.

<sup>1497</sup> *Ibidem.*, para. 9.

<sup>1498</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1539 (2004), S/RES/1539, 22 avril 2004.

<sup>1499</sup> Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1612 (2005), S/RES/1612, 26 juillet 2005.

<sup>1500</sup> Rappelons que les Orientations originelles avaient été adoptées en 2003 et qu'elles ont été mises à jour le 16 juin 2008. Voir le site Europa : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Ar10113> (consulté le 2 février 2017).

<sup>1501</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur la traite des enfants et les enfants soldats, P5\_TA(2003)0334, Bruxelles, 3 juillet 2003.

de l'action européenne dans ce domaine tant de manière autonome qu'à travers des dispositifs existants comme le FED ou des programmes de financement régionaux. Le Parlement est d'ailleurs pour une intégration des droits de l'enfant dans le cadre de la PAD de manière systématique avec un volet portant sur des actions spécifiques tels que la lutte contre l'enrôlement d'enfants dans les groupes armés. Dans le cadre de son approche pragmatique, le Parlement invite la Commission et le Conseil à entreprendre des partenariats particulièrement avec l'Union africaine afin de combattre efficacement ce phénomène eu égard à sa présence quasi constante sur ce continent depuis des décennies<sup>1502</sup>. Conscient que les États en développement sont les plus touchés par ce phénomène, le Parlement avait demandé à ce que le SPG accordé aux États éligibles prennent en compte la situation des enfants afin de favoriser l'action menée pour les droits de l'enfant.

**974.** Par ailleurs, il a admis, en le condamnant, que l'enrôlement d'enfants dans les forces armées n'était pas une activité exclusivement réservée aux groupes rebelles puisque les gouvernements enrôlent eux aussi des enfants et se trouvent alors en complète violation avec les normes internationales auxquelles ils sont pourtant soumis. Le Parlement pointe du doigt les États de la région des Grands Lacs et « invite la Commission, le Conseil et les États membres à considérer le recrutement et le recours à des enfants soldats comme des violations graves des éléments essentiels de l'accord de Cotonou<sup>1503</sup> ». Cette proposition audacieuse au sein des institutions européennes ne peut qu'être soutenue.

**975.** Cependant, une limite apparaît très vite puisqu'il est très difficile d'établir que des États comptent dans leur force gouvernementale des enfants. Dès lors, sanctionner un État pour ces faits est très difficilement envisageable voire impossible. Le seul moyen dont dispose l'UE est l'incitation. C'est par des mesures incitatives que l'Union tente d'agir sur le nombre d'enfants-soldats présents dans les forces gouvernementales. La mission « Les enfants de la paix »<sup>1504</sup> cherche principalement à permettre aux enfants victimes des conflits armés et surtout des enfants enrôlés dans des groupes armés d'accéder à un système éducatif adapté à ces enfants à qui il faut réapprendre à vivre normalement et à qui il faut ré-inculquer ou inculquer les valeurs liées à la dignité humaine. Une aide psychologique est incorporée aux différents programmes éducatifs afin d'avoir une approche globale. Toutefois, pour que les enfants-soldats aient accès

---

<sup>1502</sup> Résolution du Parlement européen sur la traite des enfants et les enfants soldats, *op. cit.*, para. 8.

<sup>1503</sup> Résolution du Parlement européen sur la traite des enfants et les enfants soldats, *op. cit.*, para. 22.

<sup>1504</sup> Accéder au site de l'initiative « Les enfants de la paix » : [http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/children-of-peace\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/children-of-peace_fr) (consulté le 2 février 2017).

à cette aide, encore faut-il qu'ils soient libérés. En 2014, le Représentant spécial des Nations Unies pour les enfants et les conflits armés a lancé la campagne « Enfants, pas soldats<sup>1505</sup> » et a trouvé dans l'UE un vrai soutien puisque comme l'a déclaré son Haut représentant : « nous sommes prêts à soutenir les gouvernements qui libèrent tous les enfants enrôlés dans leurs forces armées nationales et pourvoient à leur éducation<sup>1506</sup> ». Le Haut représentant admet à raison que l'action sur les enfants-soldats doit être une action commune entre l'UE (notamment à travers sa mission « Les enfants de la paix » et les subventions aux missions de l'ONU), l'UNICEF et le Représentant spécial pour les enfants et les conflits armés. Cette action commune a produit des effets puisque la Birmanie a rendu 400 enfants-soldats à la vie civile. Le 12 février 2017 lors de la dernière Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, le Haut représentant déclarait que « [l'Union] a le devoir de les soutenir ainsi que tous les anciens enfants-soldats, de leur donner la chance d'avoir une bonne éducation et une place dans leurs sociétés<sup>1507</sup> ».

De même, d'autres États encouragés par les aides à la réinsertion voire la prise en charge de l'éducation de ces enfants-soldats par l'UE et ses partenaires ont mis en place des campagnes de démobilisation ou ont cessé de recruter des enfants dans leur armée, c'est le cas du Tchad par exemple.

**976.** Cependant, il faut noter que l'UE n'a pas d'influence sur la libération des enfants-soldats enrôlés par des groupes non-étatiques. La seule influence qu'elle peut avoir sur eux passe par sa mission « Les enfants de la paix » mais cela sous-entend qu'ils aient quitté le groupe armé.

## **B- Les dispositions générales relatives à la protection des enfants post-conflit armé**

**977.** Les violences sexuelles sur les enfants ainsi que leur utilisation lors des conflits armés sont des actes qui font l'objet d'un consensus en droit international comme étant d'une particulière gravité, c'est pourquoi ils bénéficient d'une attention spécifique et c'est pourquoi

---

<sup>1505</sup> Accéder au site de la campagne « Enfants, pas soldats » : <https://childrenandarmedconflict.un.org/fr/enfants-pas-des-soldats/> (consulté le 2 février 2017).

<sup>1506</sup> Communiqué de presse conjoint de la haute représentante de l'UE, Mme Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Mme Leila Zerrougui, à l'occasion de la Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, 12 février 2015.

<sup>1507</sup> Dans sa version originale : « *We have the duty to keep supporting them and all the former child soldiers, to give them the chance of a good education and of a place in their societies.* », Communiqué de presse conjoint de la haute représentante, Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Leila Zerrougui, à l'occasion de la Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, 12 février 2017.

l'UE adopte la position retenue au niveau international et tente d'apporter des solutions pour les enfants qui en ont été victimes. Néanmoins, la plupart des autres aspects de la protection des enfants post-conflit ne bénéficie pas d'un tel consensus et l'UE se trouve alors plus libre de porter son attention sur certains aspects plus que sur d'autres. Nous avons pu constater que l'Union s'exprime peu et ne prend que trop peu position s'agissant de ces autres aspects, toutefois il est possible de distinguer deux sujets aux lesquels elle semble porter une attention à travers les différents documents relatifs aux enfants et aux conflits armés.

**978.** Le Conseil avait indiqué dans ses orientations que l'UE s'efforcerait de veiller à ce que « les enfants participent au processus de paix » et que « [d]ans ce contexte l'UE tirera profit et s'inspirera de l'expérience acquise au sein du système des Nations Unies et des organisations régionales<sup>1508</sup> ». Les enfants devraient donc avoir une place dans le processus de reconstruction même si certaines limites notamment liées à l'âge existent à plusieurs endroits (1). Par ailleurs, l'UE attache de l'importance quant aux lieux destinés à accueillir les enfants qui ont fui les zones de conflit armé. C'est notamment dans ces zones de refuge que son initiative « Les enfants de la paix » s'exerce, toutefois et encore une fois, il apparaît que l'UE fasse de nombreux compromis entre les besoins de ces enfants et ses propres besoins (2).

### ***1) La participation des enfants dans le processus de paix***

**979.** Le fait de faire participer les enfants au processus de paix peut se faire de plusieurs manières : par leur témoignage, par l'expression de leur opinion, par leur présence lors d'événements cruciaux participant du processus de paix, etc. L'un des moyens considérés comme le plus efficace par l'ONU pour parvenir à la paix réside dans l'existence de commissions de vérité et de réconciliation (CVR). Ces commissions n'obéissent pas aux mêmes règles que les juridictions traditionnelles, elles adoptent « une approche extrajudiciaire<sup>1509</sup> ». Contrairement aux juridictions pénales traditionnelles, ces commissions ne se concentrent pas sur les auteurs des faits jugés mais sur les victimes de ces faits. Le but est de recueillir les témoignages des victimes et/ou de leurs proches. Tous les témoignages réunis ainsi que les enquêtes menées à partir de ces derniers serviront ensuite devant les juridictions pénales. C'est

---

<sup>1508</sup> Les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, *op. cit.*, para. 18.

<sup>1509</sup> Paavani Reddy, « Les Commissions Vérité et Réconciliation-Des instruments pour mettre fin à l'impunité et construire une paix durable », *Chronique des Nations Unies*, n°4, 2004, édition en ligne : <http://www.un.org/french/pubs/chronique/2004/numero4/0404p19.html> (consulté le 31 mars 2017).

dans le cadre de telles commissions que de nombreux enfants victimes ont pu témoigner lors des enquêtes destinées à établir les faits devant les TPIR et les TPIY. Le Secrétaire général des Nations Unies a reconnu que « si les tribunaux jouent un rôle important, l'expérience que nous avons acquise en ce qui concerne les commissions de vérité montre aussi que ces dernières peuvent les compléter utilement dans les efforts en faveur de la justice et de la réconciliation, parce que leur démarche est centrée sur les victimes et qu'elles aident à établir les faits et à recommander des mesures réparatrices<sup>1510</sup> ». Si ces CVR sont très présentes dans les pays dans lesquels des conflits ont éclaté, il faut cependant noter que l'UE n'y prend pas part même si indirectement elle les encourage en encourageant la participation des enfants au processus de paix.

**980.** Il faut noter qu'à l'exception des orientations de l'UE, l'Union ne s'est pas engagée dans un autre instrument à veiller à la participation des enfants au processus de paix, cependant au regard de sa position quant à la participation des femmes victimes de violences sexuelles au processus de paix, il est possible de faire une analogie avec sa position relative à la participation des enfants à ce même processus<sup>1511</sup>. Ainsi, même si l'Union ne s'est exprimée qu'une fois en faveur de cette participation à travers les Orientations, cette position paraît refléter un réel souhait d'améliorer la situation des enfants dans ce contexte. Malgré cette sincérité, il faut relever qu'il est fort difficile pour l'UE d'aller plus loin que cette simple et unique prise de position puisque plusieurs obstacles existent tant quant au rôle de l'UE que quant à la possibilité même pour les enfants de participer au processus de paix.

**981.** D'abord s'agissant du rôle de l'UE et plus particulièrement de son influence sur la participation des enfants au processus de paix, il faut reconnaître que cette influence est très limitée contrairement à celle de l'ONU en la matière. La raison à cela est simple, l'organisation internationale de maintien de la paix est l'ONU et non l'UE, ainsi en cas de conflit armé et surtout dans le cadre de la reconstruction post-conflit, l'ONU a développé des instruments efficaces tels que ces CVR. De plus, l'UE n'a pas de moyen pour agir efficacement sur la participation des enfants à ce processus puisqu'après un conflit armé, l'État ou les États concernés sont souvent dans une situation telle que même les incitations d'ordre économique

---

<sup>1510</sup> Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, S/2004/616, 23 août 2004, p. 3.

<sup>1511</sup> Rappelons que l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux établit le droit pour tout enfant de faire entendre son opinion : « [i]ls peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité » (article 24 §1).

ne peuvent pas avoir d'effets et ce même si elle affirme qu'elle utilisera les différents instruments à sa disposition pour ce faire. Dans un tel contexte, ses instruments sont inopérants. Donc hormis émettre son opinion sur la question, l'UE n'a pas de moyen d'influence ou de pression visant à cette participation. Il faut admettre que l'UE n'a pas les moyens de ses ambitions qu'ils découlent de l'article 3 §5 du TUE ou de son article 21.

**982.** Ensuite s'agissant de la difficulté liée à la possibilité même pour les enfants de participer au processus de paix, deux éléments doivent être mentionnés. D'une part et comme cela a déjà été dit, les enfants-soldats ne sont pas tous libérés à l'issue du conflit. Dès lors leur participation au processus de paix est impossible. Cette participation peut même devenir contradictoire parfois puisque les enfants-soldats peuvent finalement être jugés en tant qu'auteur de tels faits. C'est le cas de Dominic Ongwen dont le cas a été traité dans le précédent chapitre. Il avait 10 ans lorsqu'il a été enlevé en Ouganda. Il n'a jamais été libéré par le groupe armé qui l'avait enlevé et enrôlé, puis il est devenu à l'image de ceux qui l'avait enlevé : un bourreau à son tour auteur d'enlèvement d'enfants et de violences sexuelles sur des enfants<sup>1512</sup>. Outre cet exemple relatif aux enfants-soldats qui ne sont pas libérés, il faut aussi penser aux enfants trop jeunes qui n'ont pas la maturité nécessaire pour comprendre et participer au processus de paix. Ainsi, seuls les enfants libérés et d'une maturité suffisante peuvent prendre part au processus de paix par leur témoignage et l'expression de leur opinion.

**983.** Ces deux limites de nature différentes restreignent les possibilités d'action de l'UE mais ne l'empêchent pas d'exprimer son souhait tendant à ce que les enfants participent au processus de paix. Dès lors, elle préfère se concentrer sur une reconstruction adaptée aux besoins des enfants dans un endroit dit sûr.

## ***2) L'éducation des enfants au cœur de l'action européenne post-conflit : l'éducation au service des intérêts des enfants mais aussi des intérêts de l'Union européenne***

**984.** Lorsque l'UE a une réelle influence sur les enfants, elle fait certains compromis entre les besoins de ses derniers et ses propres intérêts. Sa mission spécialement consacrée aux enfants qui ont connu un conflit armé « Les enfants de la paix » est prioritairement destinée, comme nous l'avons dit, à éduquer les enfants où qu'ils soient. Qu'ils soient dans des zones de

---

<sup>1512</sup> Voir la liste provisoire des crimes allégués contre Dominic Ongwen : <https://www.icc-cpi.int/uganda/ongwen/pages/alleged-crimes.aspx?ln=fr> (consulté le 2 février 2017).

refuge comme des camps ou qu'ils soient dans leur village qui a été touché par le conflit, tous ces enfants ont vocation à percevoir l'aide humanitaire prévue par « Les enfants de la paix ».

**985.** Ainsi, l'UE finance la scolarisation des enfants touchés par un conflit armé quel qu'ait été leur statut durant ce conflit, qu'ils aient été enfants-soldats, victimes de violence sexuelle, de traite ou d'esclavage, le but de l'Union comme celui de l'ONU dans son programme « Enfants, pas soldats » est d'éduquer à la paix. Apprendre à ces enfants que les faits dont ils ont été témoins ou victimes et la violence de manière générale n'est pas conforme aux droits de l'homme et ne doit pas être utilisée. Ce sont ses propres valeurs que l'UE enseigne à ces enfants dans le cadre de sa mission ce qui contribue à la fois à promouvoir ses dernières dès le plus jeune âge à l'extérieur et ce qui contribue à faire diminuer les risques de violence et de conflit dans l'avenir. C'est par son programme d'éducation que l'UE agit à travers le monde dans presque toutes les zones touchées par les conflits armés. La Commission a défini ce qu'il fallait entendre par le terme « éducation » dans le cadre de l'action humanitaire de l'Union, selon elle :

« [l]'éducation, c'est beaucoup plus que le simple fait de savoir écrire ou compter – c'est l'unique manière d'instaurer une paix et un développement durables. En fournissant aux enfants des espaces où ils peuvent développer leurs talents en toute sécurité, en leur apportant l'aide psychologique nécessaire pour surmonter les traumatismes passés et en les sensibilisant à leurs droits, nous faisons un pas de plus vers un avenir sans conflits – pour nous tous<sup>1513</sup> ».

**986.** Dans le cadre de son action humanitaire, l'UE a développé un programme *Éducation dans les situations d'urgence*<sup>1514</sup> grâce auquel durant l'année 2016 près de 4 millions d'enfants ont été aidés dans 47 États différents. Fin 2016, le forum *Éducation dans les situations d'urgence* a été organisé à Bruxelles en présence de l'Envoyé spécial des Nations Unies pour l'Éducation, du ministre des affaires de l'UE turque et du ministre de l'éducation et de l'enseignement supérieur du Liban.

**987.** La présence de ces deux derniers représentants étatiques n'était pas sans raison. En effet, si l'UE finance la scolarisation de nombreux enfants victimes de conflit armé dans le monde, elle est particulièrement active au Liban et encore davantage en Turquie surtout depuis l'accord

---

<sup>1513</sup> Commission européenne, *L'initiative « Les enfants de la paix » de l'UE : un héritage durable du prix Nobel de la paix en faveur de milliers d'enfants dans le monde*, Bruxelles, 20 novembre 2013.

<sup>1514</sup> Accéder au site du programme Education dans les situations d'urgence : [http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/education-emergencies\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/education-emergencies_fr) (consulté le 31 mars 2017).



qu'elles ont conclu en mars 2016. Nous avons étudié *supra* l'accueil des réfugiés par la Turquie et le fait que l'Union participait grandement au financement de leur installation dans cet État. Antérieurement à cet accord, l'UE fournissait déjà une aide à la scolarisation des enfants qui avaient fui les conflits armés présents en Turquie mais avec cet accord c'est une aide encore plus avantageuse qui est prévue pour les enfants réfugiés en Turquie. De même, le Liban, sans pour autant que ces relations bilatérales avec l'UE soient aussi approfondies sur la question des réfugiés qu'elles ne le sont avec la Turquie, bénéficie de l'aide européenne *Éducation dans les situations d'urgence* en raison de son accueil de réfugiés syriens et iraqiens depuis plusieurs années. Rappelons ici que les États qui accueillent le plus de réfugiés dont une part considérable est constituée d'enfants sont les États frontaliers ou proches des zones de conflit actuel tels que le Liban ou la Jordanie.

**988.** Alors que l'UE tente de stopper le flux de migrants cherchant à rejoindre ses États membres, le partenariat avec ces deux États est fondamental. Le nombre important d'enfants réfugiés dans ces États fait peser sur eux une pression financière et matérielle importantes puisqu'il faut subvenir à leur éducation. Dès lors, le programme *Éducation dans les situations d'urgence* et l'initiative « Les enfants de la paix » servent les intérêts de l'Union à deux niveaux puisque d'une part, ils contribuent à la réalisation de l'objectif de protection des droits de l'enfant à l'extérieur et d'autre part, ils contribuent à préserver ses intérêts économique et politique liés au problème migratoire. Ce programme et cette initiative servent également les intérêts des États où sont présents ces enfants puisqu'ils n'ont plus la charge exclusive du système éducatif qui leur est destiné.

## **Paragraphe 2 - La cohérence de la protection des enfants post-conflit armé**

**989.** Nous avons choisi dans le présent développement d'utiliser les termes de « protection des enfants » et non ceux de « protection des droits de l'enfant » afin d'une part de mieux refléter le contenu de ce développement mais également de critiquer le fait que finalement dans le cadre de l'action post-conflit armé en faveur des enfants, ce ne sont pas les droits de l'enfant qui sont défendus mais plus spécialement un droit de l'enfant qui n'est même pas reconnu comme tel par la Charte des droits fondamentaux. Il s'agit du droit à l'éducation. Comme nous l'avons déjà dit, l'UE accorde une place prépondérante à l'éducation des enfants dans le cadre de son action *a posteriori*. A titre de remarque relevons que cette action en faveur de l'éducation paraît contradictoire lorsqu'on se souvient que l'UE n'a pas voulu investir ce domaine dans le

cadre de sa PAD et notamment dans le cadre de son action relative à la réalisation des OMD. De même, cette contradiction apparaît plus flagrante lorsqu'on a à l'esprit que la Charte des droits fondamentaux ne reconnaît pas l'éducation comme un droit de l'enfant.

**990.** Pour revenir à notre sujet, le terme d'action humanitaire a été mentionné s'agissant de la mission « Les enfants de la paix ». En effet, les actions européennes destinées aux enfants relèvent de l'action humanitaire de l'UE. Dès lors et eu égard au fait que l'Union s'est astreint à respecter un objectif de cohérence dans son action extérieure, il convient de traiter de la cohérence de la protection des enfants à l'aune de l'action humanitaire de l'UE (A). Puis il faudra traiter d'un autre point indispensable qui est celui tenant aux effets de cette protection en concluant au fait qu'ils sont extrêmement ciblés et de ce fait limités (B).

Toute la problématique de ces développements réside dans le fait que la protection des enfants post-conflit armé et plus particulièrement l'étude de la cohérence de cette protection nous impose de faire appel l'aide humanitaire fournie par l'UE. Or, l'action humanitaire de l'Union ne relève pas en tant que telle de la PESC bien qu'elle puisse y trouver une expression et que certains les considèrent comme des actions liées<sup>1515</sup>. Le Traité de Lisbonne a inscrit pour la première fois la base légale de l'aide humanitaire dans l'action extérieure de l'UE<sup>1516</sup>. Il faut ici remarquer que bien que notre analyse porte sur la cohérence de la protection des enfants et de leurs droits post conflits armés et que par conséquent cela entraîne l'étude nécessaire de l'action humanitaire de l'Union dans ce domaine, cette action humanitaire s'inscrit dans la suite des précédents développements relatif à la protection des droits de l'enfant pendant un conflit armé. En effet, l'action humanitaire étudiée ici s'inscrit dans la continuité de l'action que l'Union mène lors de conflits armés.

### **A- La cohérence de la protection des enfants post-conflit à l'aune de l'action humanitaire de l'Union européenne**

**991.** *L'Éducation dans les situations d'urgence* et « Les enfants de la paix » sont les deux actions expressément consacrées aux enfants dans le contexte post-conflit et qui s'inscrivent dans le cadre de l'action humanitaire de l'UE. Elles sont intrinsèquement liées notamment pour

---

<sup>1515</sup> Tristant Ferraro, « Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *RIRC*, juin 2002, Vol. 84, n°846, p. 435-461.

<sup>1516</sup> L'article 214 du TFUE relatif à l'aide humanitaire s'inscrit dans la V<sup>e</sup> partie du TFUE relative à l'action extérieure de l'UE.

des raisons budgétaires mais elles peuvent parfois diverger quant à leur cible (1). Quoiqu'il en soit, les actions post-conflit relèvent de l'action humanitaire de l'Union, or, celle-ci connaît des limites (2).

### ***1) L'action humanitaire destinée aux enfants : plus large qu'une action post-conflit***

**992.** Le programme de l'UE, l'*Éducation en situation d'urgence* est la reprise d'un vaste programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) auquel participe l'UNICEF, la Banque Mondiale, le PNUD, l'ONU, le Fond des Nations Unies pour la population et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés<sup>1517</sup>. L'UE s'est appropriée cet objectif et vient ainsi soutenir l'action internationale déjà active. Fin 2016, l'Union a annoncé qu'elle renforcerait ses engagements « en faveur de l'éducation des enfants en situation d'urgence<sup>1518</sup> ». En 2016, le budget de ce programme s'élevait à approximativement 50 millions d'euros soit 4% du budget annuel de l'aide humanitaire européenne. En 2017, ce budget est passé à 6% soit près de 67 millions d'euros ce qui place l'UE parmi les premiers donateurs d'aide humanitaire dans ce domaine. Cet investissement important n'est pas exclusivement destiné aux enfants post-conflit. En effet, si les enfants victimes des conflits armés représentent une part très importante et aussi une part de plus en plus importante de ce programme, ils ne sont pas les seuls à nécessiter de cette aide.

**993.** Ce programme s'adresse à tous les enfants qui n'ont plus accès au système éducatif et parmi ces enfants figurent aussi les enfants touchés par la crise climatique, les catastrophes naturelles ou humaines. L'article 21 du TUE relatif aux dispositions générales de l'action extérieure dispose que ces actions et politiques sont mises en œuvre afin « d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ». L'article 214 du TFUE exclusivement relatif à l'action humanitaire dispose notamment à son premier paragraphe que : « [c]es actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de

---

<sup>1517</sup> L'UNESCO a planifié son programme d'éducation en situation d'urgence et de reconstruction : Margaret Sinclair, *Planifier l'éducation en situation d'urgence et de reconstruction*, Paris, Publications de l'UNESCO, Institut international de planification de l'éducation, 2003, 164 p.

Accéder au site de l'UNESCO relatif à L'éducation dans les situations d'urgence : <http://fr.unesco.org/themes/education-situations-urgence> (consulté le 6 février 2017).

<sup>1518</sup> Commission européenne, « L'UE renforce ses engagements en 2017 en faveur de l'éducation des enfants en situation d'urgence », Communiqué de presse, Bruxelles, 30 novembre 2016.

ces différentes situations ». De même, la coordination de l'action humanitaire européenne avec celle des autres organisations internationales est prévue au dernier paragraphe de cet article. Ainsi et conformément à cet article, le programme *Éducation en situation d'urgence* est venu compléter et intensifier une action similaire existante dans le cadre d'une autre organisation internationale. Mais comme le rappelle cet article, l'action humanitaire dont dépend ce programme ne s'applique pas exclusivement suite à un conflit armé, elle s'applique également suite à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

**994.** Dès lors, les enfants dont la région a été touchée par un tremblement de terre par exemple ou sur laquelle s'est abattue une tempête tellement violente qu'elle a entraîné la destruction des infrastructures scolaires bénéficient également de ce programme européen. Il est vrai que depuis plusieurs années, ce sont principalement les enfants victimes de conflits armés qui en bénéficient en raison des déplacements massifs de population et des différents conflits armés destructeurs causés notamment par l'émergence et la croissance de groupes terroristes tels que Daech ou Boko Haram. La proportion d'enfants dans le contexte post-conflit armé qui bénéficie de ce programme est plus grande que celle des enfants touchés par des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Ainsi, il faut relever que le programme *Éducation dans les situations d'urgence* particulièrement destiné aux enfants victimes de conflit armé s'applique à d'autres enfants que ceux victimes de tel conflit. Notons cependant que « Les enfants de la paix » qui est attaché au programme *Éducation dans les situations d'urgence* s'adresse lui exclusivement aux enfants victimes de conflit armés.

**995.** Outre l'action humanitaire axée sur l'éducation et par ce moyen-là, la reconstruction psychologique des enfants, l'aide humanitaire de l'UE s'attèle également à agir contre la sous-nutrition des enfants. La sous-nutrition et la malnutrition sont la cause du décès de 45% des enfants de moins 5 ans dans le monde et lorsque les enfants n'en meurent pas, elles sont la cause de maladie mortelle et de retard de croissance aux conséquences souvent irréversibles. En 2015, l'UE s'est associée à la Fondation Bill Gates afin de soutenir leur effort mutuel consistant à réduire la sous-nutrition et la malnutrition des enfants dans le monde. Ce partenariat a pour but de réduire le nombre d'enfants souffrant de ce fléau d'au moins 7 millions en dix ans<sup>1519</sup>. La sous et malnutrition touchent des enfants partout dans le monde même hors période de conflit

---

<sup>1519</sup> Commission européenne, *Lutte contre la malnutrition : l'Union européenne lance un nouveau partenariat avec la Fondation Bill et Melinda Gates*, Bruxelles, 3 juin 2015.

armé et hors catastrophe climatique ou d'origine humaine<sup>1520</sup>. Néanmoins, ces évènements aggravent ce phénomène. La sous et malnutrition sont accrus suite à un conflit armé, en effet souvenons-nous que les enfants présents dans les camps de réfugiés ont moins accès que les adultes aux produits de premières nécessités dont la nourriture. De même, de retour dans leur région après un conflit armé, que reste-t-il de l'économie alimentaire ? Que reste-t-il de l'agriculture locale et domestique<sup>1521</sup> ? Rien ou presque, dès lors l'action humanitaire se trouve indispensable.

**996.** L'action de l'UE sur les enfants dans un contexte post-conflit armé se concentre sur l'éducation et sur la nutrition des enfants dans le cadre de son humanitaire, il faut remarquer que ce sont les deux Objectifs de développement durable qui concernent le plus directement les enfants et qu'ils auraient également voire plus leur place au sein de la PAD. Même si ce n'est pas au moyen de la PAD, il faut constater que l'UE s'inscrit dans le cadre de l'action déterminée au niveau international afin de promouvoir le développement. Cependant, l'action destinée aux enfants est limitée en raison des limites même de l'action humanitaire.

## ***2) Les limites de l'action humanitaire de l'Union européenne comme limite à l'action destinée aux enfants***

**997.** L'action humanitaire de l'UE trouve des limites comme toute action internationale même avec un but louable. Il existe notamment des limites concrètes liées à l'accès aux enfants nécessitant une aide humanitaire. En effet, l'UE est limitée dans la portée de cette aide en raison du comportement de certains États.

---

<sup>1520</sup> Notons comme cela a été le cas pour l'éducation, que l'action de l'UE en faveur de la réduction de la sous nutrition et de la malnutrition des enfants à travers le monde trouve un véritable écho dans son action humanitaire et non dans sa PAD. Cela alors même que cette dernière devrait y porter un intérêt étant donné que ces actions s'inscrivent dans le cadre des ODD.

<sup>1521</sup> En 1977, ce que l'on appelle « L'Arche de Noé végétale » a été créée en Norvège. Cette Arche est la plus grande réserve de semence agricole du monde, elle contient plus de 135 000 semences venant de plus de 110 pays qui ont accepté de lui confier quelques graines de leurs agricultures nationales. De son nom officiel le Centre international de recherche agricole dans les zones arides, ce centre conserve 90% des graines agricoles mondiales. La réserve syrienne a épuisé certains de ses stocks de graines pendant le conflit armé sur son territoire et a demandé à l'Arche de lui fournir les semences qu'elle lui avait envoyé afin de les replanter dans un environnement semblable tel que le Maroc ou le Liban afin que l'agriculture syrienne ne disparaisse pas.

Le but de cette Arche est de pourvoir au besoin alimentaire mondial en matière agricole en cas de destruction des ressources premières, ce centre est notamment financé par la Fondation Bill Gates. Accéder au site du centre international de recherche agricole dans les zones arides : <http://www.icarda.org/> (consulté le 7 février 2017).

**998.** Il faut relever que l'Union ne peut pas aider l'ensemble des enfants nécessiteux d'une aide dans le monde car elle n'a pas accès à chacun d'entre eux. Ce manque d'accessibilité est lié à différentes raisons. Ainsi, elle ne peut pas aider les enfants dont elle ignore qu'ils sont en situation d'urgence. La clef réside donc en partie dans la connaissance des situations de crise humanitaire. Pour s'assurer d'avoir une bonne connaissance des situations de crise, la DG relative à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO) dispose d'un réseau mondial qui s'appuie sur 140 experts des situations humanitaires et 320 équipes locales dispatchées dans 44 bureaux à travers 39 pays différents. Cette couverture relativement large lui permet d'avoir une vue d'ensemble des événements mondiaux. Toutefois, ce vaste réseau ne lui permet pas d'avoir accès aux enfants relevant de la compétence d'États qui refusent l'aide humanitaire ou se montrent réfractaires à cette aide en la considérant comme une ingérence dans leurs affaires. Il est possible de citer la Corée du Nord à propos de laquelle très peu d'informations existent quant au traitement des enfants et plus largement des droits de l'homme mais pour laquelle les soupçons de violation de ces droits sont forts. De même la Syrie fait également figure d'État secret. En février 2017, *Amnesty International* dévoilait dans un rapport accablant l'existence d'une prison secrète, la prison de Saidnaya, où des graves et systématiques violations des droits de l'homme sont commises depuis le début des printemps arabes<sup>1522</sup>. C'est après une enquête d'un an que ces faits d'emprisonnements arbitraires, de simulacres de procès, de tortures et de pendaisons de masse ont pu être rendus publics. Aucune information quant au nombre précis de personnes exécutées existe, il y a seulement une estimation : entre 2011 et 2015, 13 000 personnes auraient été victimes de pendaisons extrajudiciaires et 17 000 seraient mortes à l'issue d'une procédure judiciaire. Outre ces estimations, il n'existe pas d'information quant à l'âge des personnes retenues, torturées et tuées. Il est fort probable que des garçons adolescents aient figuré parmi ces prisonniers.

**999.** Un autre exemple peut être cité, celui d'Israël. En effet, l'ONU ne cesse de condamner le comportement de l'État israélien relatif à sa politique de peuplement des territoires palestiniens ainsi qu'au traitement des enfants palestiniens. L'UNICEF a publié un rapport qui met en évidence les mauvais traitements subis par les enfants palestiniens du fait des forces

---

<sup>1522</sup> Amnesty International, *Human Slaughterhouse – Mass Hangings and extermination at Saydnaya prison, Syria*, London, February 2017, 46 p., consultable sur : [https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F955e1a0e-b96a-49c1-bd34-db8ae703ccd4\\_human+slaughterhouse.pdf](https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F955e1a0e-b96a-49c1-bd34-db8ae703ccd4_human+slaughterhouse.pdf) (consulté le 31 mars 2017).

Voir le résumé en français : Amnesty International, *Abattoir humain. Pendaisons de masse et extermination à la prison de Saidnaya, en Syrie*, Londres, publications d'Amnesty International, février 2017, 9 p., consultable sur : [https://www.amnesty.ch/fr/pays/moyen-orient-afrique-du-nord/syrie/docs/2017/pratiques-secretes-du-gouvernement-prison-saidnaya/resume\\_abattoir\\_humain\\_saidnaya\\_syrie.pdf](https://www.amnesty.ch/fr/pays/moyen-orient-afrique-du-nord/syrie/docs/2017/pratiques-secretes-du-gouvernement-prison-saidnaya/resume_abattoir_humain_saidnaya_syrie.pdf) (consulté le 31 mars 2017).

gouvernementales et elle critique particulièrement l'existence qui est unique dans le monde de tribunaux militaires pour enfants<sup>1523</sup>. Tout le processus d'arrestation, d'interrogatoire et d'enfermement des enfants est contraire à l'article 37 b) de la CIDE qui prévoit expressément les conditions de privation de liberté des enfants. Ces conditions sont au nombre de trois : il faut que la mesure de privation de liberté soit prévue par la loi, qu'elle soit aussi brève que possible et enfin qu'elle n'intervienne qu'en dernier ressort. Le rapport de l'UNICEF met en évidence qu'aucune de ces conditions n'est respectée. Afin d'illustrer ce droit pénal israélien totalement disproportionné et non-conforme au droit international qui est applicable aux enfants, notons que pour un jet de pierre sur une personne ou une propriété, un enfant palestinien encourt une peine de 10 ans d'emprisonnement<sup>1524</sup>.

**1000.** Ces différents exemples illustrent le cas de violations des droits de l'enfant dans des États sur lesquels l'UE n'a aucun moyen d'agir en raison soit de l'opacité de la situation de ces États soit de leur refus d'action humanitaire en faveur des enfants. L'ONU avait vivement condamné l'assaut donné par les forces armées israéliennes sur une flotte d'aide humanitaire qui croisait vers Gaza afin d'apporter aux palestiniens y vivant des produits de premières nécessités. Le Conseil des droits de l'homme a condamné cette attaque contre l'aide humanitaire et a appelé Israël « à assurer la livraison entravée de l'assistance humanitaire, dont la nourriture, l'essence et les médicaments pour Gaza<sup>1525</sup> ». Ainsi, lorsqu'un État refuse au mépris du droit international que l'aide humanitaire ne parvienne aux enfants qui en ont besoin, l'action de l'UE ne peut être qu'inopérante.

**1001.** Outre ces éléments qui limitent la portée de l'action humanitaire de l'UE, il faut s'intéresser à un autre élément indépendant de l'accès aux enfants nécessitant une aide humanitaire. Lorsque l'UE a un accès à ces enfants, quels sont véritablement les effets de l'aide qu'elle leur apporte ?

---

<sup>1523</sup> UNICEF, *Children in Israeli-Military detention*, Jerusalem, February 2013, 22 p.

<sup>1524</sup> « *Throwing an object, including a stone, at a person or property with the intent to harm the person or property carries a maximum penalty of 10 years' imprisonment* » (Military Order 1651, Section 212(2)), UNICEF, *Children in Israeli-Military detention*, op. cit., p. 8.

<sup>1525</sup> Centre d'actualité de l'ONU, *Flottille pour Gaza : le Conseil des droits de l'homme lance une enquête internationale*, 2 juin 2010.

## **B- Les effets de la protection des enfants post-conflit armé**

**1002.** L'étude des effets de l'action humanitaire de l'UE destinée aux enfants est indispensable au regard de toutes les dispositions s'y rapportant et au regard de la position internationale de l'Union. Il s'avère que l'action humanitaire post-conflit est insuffisante à l'image du droit de l'UE relatif aux droits de l'enfant applicable à l'extérieur (1). Cette action que nous avons choisie d'approcher sous l'angle d'une action complémentaire aux autres actions politiques extérieures de l'UE ne s'avère donc pas capable de satisfaire l'objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant (2).

### ***1) L'action humanitaire difficilement mesurable quant à ses réels effets sur la protection des enfants post-conflit armé***

**1003.** Toutes les dispositions relatives à l'action humanitaire de l'UE destinée aux enfants que nous avons citées *supra* sont pour la plupart des résolutions du Parlement et ne sont donc pas contraignantes pour l'Union dans la mise en œuvre de ses politiques et actions extérieures. Le Parlement est bien conscient de ce handicap<sup>1526</sup> toutefois, il reste impuissant à contraindre les autres institutions à prendre en compte sa position. Outre, le caractère non contraignant de la majorité des dispositions relatives aux enfants après un conflit, il faut noter que le service minimum assuré par l'UE au moyen de son action humanitaire est une autre cause de son insuffisance à assurer la protection des enfants post-conflit. En effet, nous avons vu que l'éducation était au cœur de l'aide humanitaire européenne avant toute autre préoccupation. Or, certes et cela a été mis en évidence le fait que l'éducation était un droit fondamental et indispensable de l'enfant auquel l'UE devrait accorder un intérêt plus grand dans ses autres politiques, toutefois, dans le cadre d'une action humanitaire, l'éducation n'est pas la seule aide dont doivent bénéficier les enfants.

**1004.** L'aide humanitaire en sens large couvre aussi « des domaines comme l'alimentation et la nutrition, l'hébergement, les soins de santé, l'eau et l'assainissement<sup>1527</sup> ». Or, il faut noter

---

<sup>1526</sup> Remarquons que : « [le Parlement] demande à la Commission de rédiger un rapport indiquant si les accords internationaux existant entre l'Union européenne et des États tiers comportent déjà une clause juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'enfant et, dans le cas contraire, si une telle clause pourrait y être ajoutée » (Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, *op. cit.*, para. 14).

<sup>1527</sup> Commission européenne, ECHO, consultable sur : [http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid_fr) (consulté le 8 février 2017).



que ces actions sont principalement mises en œuvre en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine ou en cas de situation de détresse alimentaire liée au climat comme dans certains États d'Afrique subsaharienne particulièrement touchés par la sécheresse. Ainsi, aucune de ces actions ne comporte de volet spécialement consacré aux enfants ni un volet spécialement consacré aux victimes post-conflit. L'UE se concentre sur l'éducation même si celle-ci comprend un pan relatif à la reconstruction psychologique des enfants, cela bien qu'indispensable n'est pas suffisant. L'UE finance des programmes d'aide afin de permettre aux États d'accueil de subvenir aux besoins de ces enfants, toutefois, cette pratique n'est pas sans conséquence sur ces derniers. L'action humanitaire de l'UE destinée aux enfants est un complément à ces autres actions extérieures politiques et s'imbriquent parfois à ces dernières.

**1005.** Or cette action peut avoir un impact négatif sur les enfants. L'on sait que l'UE tente de reconstruire un environnement sûr et stable pour les enfants qui ont fui les zones de conflit armé. ECHO intervient en Turquie où sont enregistrés plus de 3 millions de réfugiés et dont 90% vivent hors des camps de réfugiés dans des hébergements de fortune improvisés. L'aide humanitaire fournie pour l'aide aux réfugiés en Turquie est de 3 milliards d'euros par an pour 2016, 2017 et 2018. Toutefois, cela ne retire rien aux traumatismes des enfants : il y a en premier lieu celui issu du conflit armé puis en second lieu, celui issu de leur cantonnement dans des camps voire celui issu du rejet d'autres pays de les accueillir comme les membres de l'UE par exemple<sup>1528</sup>. Outre un sentiment de grande insécurité, c'est un sentiment de rejet qui les affecte. Les aides humanitaires sont donc des mesures très limitées face aux différents traumatismes subis par les enfants.

De plus, cette aide humanitaire, plus que de répondre aux besoins spécifiques des enfants, tend davantage à assoir la position de l'UE sur la scène internationale en lui permettant de participer plus que les autres à la réalisation d'ODD.

**1006.** Par ailleurs, il faut noter que l'UE a peu d'informations quant à la réelle utilisation des fonds humanitaires qu'elle verse aux États afin qu'ils subviennent aux besoins des enfants. Nous avons vu que sur le territoire de ses propres États membres, il était impossible de garantir

---

<sup>1528</sup> Les différents accords internationaux que l'UE conclut avec les pays d'origine des migrants et demandeurs d'asile consistent à maintenir ces derniers dans ces États de transit afin qu'ils ne rejoignent pas l'UE. La présidence Malte de l'UE a proposé de dupliquer l'accord conclu avec la Turquie à d'autres États. En effet, l'accord avec la Turquie va fermer le passage par la Méditerranée orientale, désormais pour pouvoir rejoindre l'UE, les migrants vont devoir passer par la Méditerranée occidentale et donc par des États tels que la Libye, la Tunisie, l'Égypte ou le Maroc (Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Premier rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2016) 700 final, Bruxelles, 18 octobre 2016).

le respect des droits de ces enfants victimes de conflit armé dans leur pays d'origine. Dès lors comment pourrait-elle garantir le respect de ces mêmes droits dans des États tiers, quand bien même des milliards d'euros y seraient investis.

**1007.** Il faut donc reconnaître que l'UE n'a pas de moyen pour évaluer l'efficacité réelle de son action humanitaire malgré des initiatives pour ce faire<sup>1529</sup>. La Commission tente d'évaluer l'impact de l'aide humanitaire européenne mais en réalité, le contenu des rapports annuels relatif à l'aide humanitaire fournie par l'Union ne porte pas sur ses effets réels sur les destinataires de cette aide, le contenu de ces rapports est consacré au détail des sommes allouées par l'Union au titre de l'aide humanitaire<sup>1530</sup>. Finalement, les seules à pouvoir évaluer la réelle situation des enfants victimes de conflits armés sont alors les ONG, toutefois aucune n'a encore émis de rapport relatif aux effets de l'aide humanitaire européenne sur les enfants.

## ***2) La question de la suffisance de l'aide humanitaire à l'égard de la satisfaction des objectifs constitutionnels pertinents de l'Union européenne***

**1008.** Les objectifs constitutionnels que nous considérons comme pertinents sont les objectifs de protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure, d'une part et de cohérence de l'action extérieure, d'autre part. Le premier est pertinent au regard du fait qu'il constitue le fondement de cette recherche et qu'il est nouveau pour l'UE. Et le second est au cœur de l'action extérieure de l'UE et c'est celui qu'elle cherche à préserver, en effet, un acteur international global doit impérativement avoir une action internationale cohérente.

**1009.** S'agissant de la cohérence de l'action humanitaire de l'Union en faveur des enfants, cette aide humanitaire est censée être un complément à ces autres politiques et actions

---

<sup>1529</sup> La Commission a mis en place un mécanisme d'évaluation de l'aide humanitaire européenne : [https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/evaluations\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/evaluations_fr)

<sup>1530</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et leur mise en œuvre en 2016, Bruxelles, 13 novembre 2017, COM(2017) 662 final ; Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et sur leur mise en œuvre en 2015, Bruxelles, 1 décembre 2016, COM(2016) 751 final ; Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre 2014, Bruxelles, 27 août 2015, COM(2015) 406 final ; Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2013, Bruxelles, 28 août 2014, COM(2014) 537 final ; Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2012, Bruxelles, 25 septembre 2013, COM(2013) 658 final ; Rapport annuel sur les politiques de l'Union en matière d'aide humanitaire et de protection civile et sur leur mise en œuvre en 2011, Bruxelles, 6 septembre 2012, COM(2012) 489 final. Pour un compte rendu des réalisations de l'UE en matière d'aide humanitaire avant 2011, voir : [http://ec.europa.eu/echo/field-blogs/videos/aide-humanitaire-et-protection-civile-de-l%E2%80%99ue-r%C3%A9alisations-en-2011\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/field-blogs/videos/aide-humanitaire-et-protection-civile-de-l%E2%80%99ue-r%C3%A9alisations-en-2011_fr) (consulté le 14 avril 2018).

extérieures. L'on a pu remarquer que toutes les actions de l'UE finissaient par se croiser voire se juxtaposer. Son action extérieure en générale qui est mise en œuvre par des politiques dessine un cercle qui permet parfaitement de répondre à l'exigence posée à l'article 21 §3 du TUE : l'exigence de « cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques ». Ainsi, les accords que l'UE conclus dans le cadre de sa politique d'asile et d'immigration sont complétés par son action humanitaire dans les pays cocontractants, certes de manière insuffisante au regard des données mesurables, mais l'objectif de cohérence est bien satisfait. Toutes ses actions extérieures se complètent et vont dans le même sens. De plus, il faut avec regret reconnaître qu'il existe une vraie cohérence dans le traitement que l'UE accorde aux droits de l'enfant au niveau international puisque nous avons déjà eu l'occasion de voir que même dans ses insuffisances à l'égard de la protection de ces droits, l'action extérieure de l'UE est cohérente.

**1010.** S'agissant de l'objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant, il n'est pas atteint par l'action humanitaire de l'UE. Cette action est ciblée sur certains aspects directement liés aux enfants comme l'éducation, toutefois ces actions ciblées ne sont pas désintéressées puisqu'elles servent également pour l'UE à se positionner sur la scène internationale comme acteur des ODD. Il n'est pas injustifié pour l'UE de lier l'utile au titre de ses propres objectifs et l'utile au titre de sa position internationale, cependant, il est nécessaire de constater qu'intervenir dans le cadre de l'aide humanitaire devrait aller plus loin que l'aide destinée aux enfants qui rejoint les ODD. Les enfants dans le contexte post-conflit armé ne bénéficient pas de la même aide humanitaire que les enfants victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Pour ces derniers, l'UE met davantage de moyens à disposition des États touchés. Ces moyens ne sont pas seulement financiers, ils consistent en une aide en nature comme le déploiement d'équipes d'aide, la fourniture de matériels nécessaires, etc. Or, le plus souvent, pour les enfants victimes de conflits armés qui se retrouvent déplacés, l'UE ne pourvoit pas une telle aide. Elle a tendance à limiter son action directe en faveur d'une aide au pays d'accueil qui devra être répercutée sur les enfants. Le problème qui se pose comme nous l'avons dit tient au contrôle des aides financières accordées aux États bénéficiaires. En effet, si l'UE pratique des audits internes sur la Commission et plus particulièrement sur ECHO, elle ne pratique pas d'audit sur les bénéficiaires de l'aide humanitaire et doit s'en remettre aux informations remises par ces derniers. Les audits réalisés sur ECHO sont des audits internes c'est-à-dire menés par

la Commission elle-même mais aussi externe c'est-à-dire menés par un organisme étranger à la Commission, il s'agit de la Cour des comptes européenne<sup>1531</sup>.

**1011.** A côté de ces audits sur ECHO nécessaires à contrôler la légalité et la régularité des dépenses de l'Union, il est indispensable que cette dernière habilite la Commission à faire des audits externes afin d'avoir une meilleure visibilité sur l'utilisation de l'aide financière européenne dans les pays tiers. Il s'agit d'assurer la transparence de cette aide destinée aux enfants dans des États souvent soumis à des tensions politiques liées : à la présence de ces réfugiés, à la fin d'un conflit armé relativement proche dans le temps ou géographiquement, à la situation économique de la région causée par le conflit, etc. Les différents éléments conjoncturels liés à la nécessité de l'aide humanitaire font qu'il est difficile d'assurer la traçabilité de cette aide dans l'État bénéficiaire. Nous avons mis en évidence *supra*<sup>1532</sup> le rôle fondamental des ONG mais l'évaluation des effets de l'action humanitaire de l'UE et surtout la difficulté de les mesurer reste problématique. La mise en place d'audits externes réalisés par la Commission permettrait de remédier à ce problème et par la même d'améliorer l'action destinée aux enfants puisque l'Union aurait la possibilité de mieux la contrôler. Ce contrôle permettrait d'aller vers une meilleure protection des droits de ces enfants car l'aide qui leur est destinée, même avec ses limites, serait avec certitude utilisée en leur faveur.

**1012.** Ce procédé d'audit externe pose toutefois quelques problèmes liés au respect de la souveraineté de l'État qui bénéficie de l'aide financière de l'UE dans le cadre humanitaire. Néanmoins, un accord entre ces deux parties pourrait aisément permettre de surmonter cet obstacle. Finalement le seul obstacle qui existe à ce procédé est d'ordre diplomatique. En effet, si l'on prend l'exemple de la Turquie à laquelle l'UE verse jusqu'en 2018, 3 milliards d'euros par an : eu égard au fait que l'UE lui a délégué la gestion de sa Politique d'asile et que c'est sur la Turquie que pèse désormais une grande pression migratoire, elle n'accepterait sans doute pas que l'Union ait un regard sur l'utilisation des sommes perçues au titre de l'aide humanitaire.

**1013.** Concernant son objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant, il faut relever que son action humanitaire, qui ne peut être envisagée que comme une action complémentaire, n'est pas suffisante à l'atteindre en raison de l'action beaucoup trop ciblée de

---

<sup>1531</sup> Accéder aux différents rapports d'audits de la Cour des comptes européennes : <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4> (consulté le 31 mars 2017).

<sup>1532</sup> Voir : Première partie, Titre 1, Chapitre 2.

cette aide destinée aux enfants, d'une part et en raison du manque de transparence de l'utilisation de cette aide par les bénéficiaires, d'autre part.

## Conclusion du Chapitre 2 :

**1014.** Malgré la constitutionnalisation de son objectif de protection des enfants au niveau international et sa place grandissante dans les forums internationaux pertinents, il faut noter le retard de l'UE dans son traitement et sa protection des droits de l'enfant lorsque ses intérêts ne sont pas directement en jeu. Lors de la dernière Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, l'Union s'est de nouveau jointe au Représentant spécial des Nations Unies pour les enfants et les conflits armés faisant valoir une action commune entre l'UE et l'ONU<sup>1533</sup>. Toutefois, lorsqu'on détaille la manière dont l'Union appréhende la situation des enfants lors des conflits armés, il apparaît clairement qu'elle ne saisit pas l'importance des phénomènes qui y sont attachés tels que les violences sexuelles sur les enfants ou l'enrôlement d'enfants dans les forces armées tant rebelles que gouvernementales. Nous nous sommes beaucoup appuyé sur les Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, néanmoins ces orientations restent très marginales comme expression de l'intérêt européen envers les enfants dans ce contexte.

**1015.** Ainsi, concernant les violences sexuelles commises systématiquement sur les enfants et particulièrement sur les filles (bien qu'il ne faille pas oublier que les garçons sont eux aussi touchés) lors des conflits armés, il faut constater que le droit pénal international s'est entièrement saisi de ce phénomène et a construit tous les concepts s'y rapportant afin de donner un cadre juridique à ces faits depuis leur qualification jusqu'à leur incrimination. Même s'il faut noter que les violences sexuelles sur les enfants ne constituent pas des crimes internationaux autonomes, ils sont constitutifs de crime contre l'humanité lorsqu'ils sont « commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique<sup>1534</sup> » voire de crime de génocide comme l'a indiqué la jurisprudence *Akayesu* de 1998 du TPIR<sup>1535</sup>. Malgré la gravité de ces faits reconnus par le droit pénal international, le droit de l'UE ne leur consacre que peu de dispositions puisque son droit contraignant relatif aux enfants applicable dans son action extérieure est silencieux quant à ces questions. Les seules dispositions existantes ne sont pas contraignantes et ne constituent qu'une déclaration d'intérêt. Le Parlement européen émerge alors comme l'institution européenne qui saisit et traite le mieux ce phénomène des violences

---

<sup>1533</sup> Communiqué de presse conjoint de la haute représentante, Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Leila Zerrougui, à l'occasion de la Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, *op. cit.*

<sup>1534</sup> Article 7 du Statut de Rome.

<sup>1535</sup> TPIR, *Le procureur contre Jean-Paul Akayesu*, *op. cit.*

sexuelles sur les enfants lors des conflits armés. En effet, il demande à ce que l'UE prenne les mesures qui s'imposent en adhérant aux conventions internationales de lutte contre les violences sexuelles sur les enfants<sup>1536</sup>. Toutefois, les résolutions du Parlement n'étant pas contraignantes, elle nous informe seulement que la Commission et le Conseil ont connaissance de la nécessité de cette protection des enfants sans pour autant qu'ils ne s'y engagent.

**1016.** De même, alors que le procédé qu'elle a élaboré afin de transposer les résolutions contraignantes du CSNU lui permet d'incorporer des préoccupations relatives aux droits fondamentaux, la Commission ne l'utilise pas afin d'introduire des dispositions relatives aux enfants lors des conflits armés. Ils sont totalement absents lorsque l'UE intervient en tant qu'acteur de la mise en œuvre de ces résolutions, alors même que c'est à cette occasion qu'elle pourrait se distinguer sur la scène internationale en tant qu'acteur de la protection des droits de l'enfant dans un contexte où cette protection est particulièrement nécessaire et justifiée. Il semble que sa recherche de reconnaissance de son identité d'acteur de cette protection ne fasse pas le poids face à des enjeux de sécurité internationale.

**1017.** Ce constat doit faire l'objet de critique puisque même si de prime abord, il peut se comprendre en arguant du fait qu'en cas de menace à la sécurité internationale, la protection des droits de l'enfant paraît subsidiaire. Toutefois, lorsqu'on sait que les enfants jouent un rôle crucial dans les conflits armés, l'on comprend que la sécurité internationale et leur sort sont liés. En effet, à court terme, les enfants participent au conflit et commettent des actes de grande violence, ce qui influe sur le long terme. En effet, les garçons enrôlés restent marqués par ce contexte de violence puisque dans le meilleur des cas ils sont libérés par les groupes armés et grandissent avec une image banalisée des actes de violence. Dans le pire des cas et c'est souvent ce qui se produit, les enfants-soldats restent avec les groupes armés et continuent de commettre des actes de violence en ayant une vision déformée de ces actes en les considérant comme normaux. Par ailleurs, pour les filles, il faut noter qu'à long terme elles sont un instrument stratégique de guerre puisqu'elles permettent la production de soldat. C'est sur cette philosophie réinventée qu'est notamment fondée l'organisation du groupe Daech<sup>1537</sup> pour lequel l'âge considéré comme légitime pour marier une fille est de 9 ans et surtout pas plus de 16 ou 17

---

<sup>1536</sup> Résolution, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, op. cit., para. 7.

<sup>1537</sup> « *In Islamic State, the woman's role is "building the Ummah, producing men, and sending them out to the fierceness of battle"* », Rapport Quilliam, op. cit., p. 45.

ans<sup>1538</sup>. Les enfants sont donc un élément clef sur le long terme afin de parvenir à la sécurité internationale.

**1018.** L'UE est consciente de l'importance d'éduquer les enfants à la paix mais elle ne le fait que dans le cadre de son action humanitaire post-conflit. Cependant, même si elle sait que c'est l'éducation des enfants qui fera que les adultes de demain seront plus ou moins enclins à commettre des actes de violence, il faut noter qu'échappe à son action un très grand nombre d'enfants puisque l'action humanitaire post-conflit nécessite que les enfants aient été libérés par les groupes armés. Or, d'une part, la majorité ne l'est pas. Et d'autre part, cela signifie qu'en excluant les enfants des décisions PESC d'application, l'ensemble des enfants dans les conflits armés qui menacent la sécurité internationale au point que le CSNU doit intervenir, échappent à toute protection alors même que comme nous l'avons dit, ils sont des éléments cruciaux de ces conflits.

**1019.** Si l'éducation est un élément important de son action humanitaire pour les enfants victimes de conflit, elle est insuffisante à assurer une réadaptation et à pourvoir à leur besoin en matière alimentaire, de santé, de vie dans des conditions décentes, etc. L'action humanitaire destinée aux enfants est ciblée uniquement sur certains aspects et est bien moins large que celle destinée aux personnes suite à une catastrophe naturelle ou d'origine humaine pour laquelle des moyens supplémentaires sont déployés. Tout comme elle le fait pour la gestion de sa Politique d'asile, l'UE tend à transférer la gestion de son aide humanitaire aux États qui accueillent les enfants qui ont fui les zones de conflit armé. Cependant, ce transfert n'est possible que lorsque l'État en cause n'est pas lui-même en faillite. Lorsqu'elle attribue des fonds pour assurer la réadaptation de ces enfants, il est difficilement possible pour ne pas dire impossible d'évaluer leur réel effet. C'est pourquoi le rôle des ONG est indispensable en attendant que l'UE décide de mettre en place un système d'audit de l'utilisation des fonds versés au titre de l'aide humanitaire afin d'en mesurer les effets sur les enfants. Le seul obstacle à la mise en place de ce système réside dans la volonté de l'UE de maintenir de bonnes relations avec les États bénéficiaires de son action humanitaire puisque les intérêts de l'UE ne sont jamais loin et elle veille à ce qu'ils soient sauvegardés.

---

<sup>1538</sup> Rapport Quilliam, *op. cit.*, p. 44 et 45.



## Conclusion du Titre 2 :

**1020.** Sur la papier la PESC se présente comme le complément parfait de l'autre action extérieure politique de l'UE qui touche directement les enfants à savoir la Politique d'asile. En effet, elle doit tendre vers la limitation de la sollicitation du RAEC par une action préventive sur les conflits mondiaux. Toutefois, la réalité n'est pas aussi engagée. L'UE cherche avant tout à protéger ses intérêts face aux menaces actuelles qui pèsent sur la sécurité mondiale.

**1021.** La menace la plus prégnante est celle constituée par les nouveaux groupes terroristes qui ont une physionomie et une organisation auxquelles les acteurs internationaux ne sont pas préparés, tels que Daech qui est aujourd'hui la plus grande menace à laquelle l'UE doit faire face. C'est « une menace pour la sécurité internationale dans son ensemble et une menace directe pour l'Europe<sup>1539</sup> ». Cette menace est directe pour l'UE pour deux raisons : ce groupe « commandite des attentats terroristes<sup>1540</sup> » sur le territoire des États membres et contre leurs ressortissants à l'étranger. De plus, c'est l'établissement de ce groupe au Proche et Moyen-Orient qui a fragilisé davantage la situation dans cette région en entraînant le conflit existant et ce qui a poussé des millions de personnes dont la moitié d'enfants à fuir cette zone et à se présenter aux portes de l'UE. Ces deux aspects relevant des migrations et de la menace terroriste intérieure se rejoignent lorsque l'Union doit faire face à un flux migratoire inverse d'enfants qui partent vers la zone de conflit afin de renforcer les troupes terroristes et qui ensuite peuvent revenir dans leurs États d'origine et y commettre potentiellement des actes terroristes. Nous avons vu que le dispositif de l'UE visant à contrôler les déplacements d'enfants non accompagnés dans ses États membres est inexistant et qu'il est extrêmement facile pour un adolescent non accompagné de quitter le territoire des États membres par la terre en empruntant les mêmes routes que celles des migrants qui entrent dans l'UE dans le sens inverse. Il faut donc que l'Union mette en place un dispositif particulier de contrôle des déplacements d'enfants non accompagnés qui souhaitent la quitter. Un certain nombre d'entre eux se sont rendus en Syrie ou en Iraq et pour ces enfants, l'Union n'a pas élaboré de dispositif spécifique dans sa PESC, de même qu'elle n'a pas élaboré de dispositif spécifique au niveau interne afin d'empêcher leur départ.

---

<sup>1539</sup> Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'Etat/Daech*, Bruxelles, 16 mars 2015, para. 1.

<sup>1540</sup> *Ibidem*.

**1022.** L'UE est face à une situation inédite où ses propres enfants sont au centre de l'enjeu stratégique de Daech. Ce groupe très structuré a organisé un pan spécialisé de son système éducatif pour les enfants émigrés composés surtout d'européens afin de leur dispenser une formation adaptée à ses besoins en Europe et destinée à effacer la culture occidentale considérée comme hérétique. Si ce groupe a pris conscience de l'importance du rôle des enfants dans le conflit qui se joue et a une vision sur le long terme grâce à son système éducatif, ce n'est pas le cas de l'UE qui délaisse les enfants dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme et de manière plus large qui délaisse les enfants dans le cadre des conflits armés. L'UE s'intéresse davantage à la satisfaction de ses intérêts à court terme et c'est pourquoi elle néglige la protection des droits de l'enfant. Elle a de grandes difficultés à se souvenir de ce qu'elle avait elle-même reconnu à travers la Communication de la Commission de 2008 : « Investir aujourd'hui dans les enfants et les jeunes signifie investir dans l'avenir<sup>1541</sup> ».

**1023.** Elle tente de mettre en œuvre cette belle devise dans le cadre de son action post-conflit armé et particulièrement dans le cadre de son action humanitaire mais cette mise en œuvre est insuffisante à constituer un investissement d'avenir. En effet, tout comme elle a externalisé sa Politique d'asile, elle tend à externaliser également son aide humanitaire afin de pouvoir se concentrer sur des enjeux plus immédiats. Rappelons que le Haut représentant avait déclaré à propos de l'Union que désormais : « nous serons guidés par nos intérêts, nos principes et nos priorités partagés<sup>1542</sup> ». Le Haut représentant a fait cette annonce en 2016 suite à l'afflux migratoire sans précédent vers l'UE et suite aux conflits armés géographiquement proche de l'Union et qui l'oblige pour s'en protéger à agir « de loin » notamment en transférant la gestion de certaines politiques à des tiers. Il faut cependant remarquer que la gestion des politiques extérieures économiques ne fait jamais l'objet d'un transfert, seules les actions extérieures politiques sont concernées par cette sous-traitance.

---

<sup>1541</sup> *Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE, op. cit., para. 2.*

<sup>1542</sup> Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, op. cit.*

## Conclusion de la Seconde Partie :

**1024.** L'externalisation d'un certain nombre de politiques européennes et le transfert de la gestion de ces politiques résultent de différents facteurs tels que l'incapacité de l'UE à gérer par elle-même certaine politique comme la Politique d'asile, les nouveaux défis relevant de la sécurité internationale ou la globalisation mondiale qui tend ou parfois contraint à une interdépendance des acteurs internationaux. Dans un monde de globalisation où tout évènement fini par un avoir un impact sur les différents acteurs internationaux, un acteur international qui mène des actions aussi diversifiées que l'UE fini nécessairement par être touché par ces évènements et sans doute plus qu'un acteur étatique qui lui n'a pas d'objectifs constitutionnels aussi ambitieux et étendus que l'Union. Si cette dernière n'était qu'une union économique, l'impact serait plus restreint mais en ayant choisi d'être plus et d'avoir des intérêts, des valeurs et des objectifs constitutionnels relatifs aux droits fondamentaux et particulièrement aux droits de l'enfant, l'Union s'est astreint une action extérieure beaucoup plus large. La Politique d'asile et l'aide humanitaire, tout comme la PCC et la PAD, se croisent, se rencontrent et peuvent se compléter. Toutefois, à l'étude des actions politiques extérieures, il faut constater que tant les procédures européennes que les interventions européennes ne suffisent plus. En effet, le phénomène qui a causé le repli de l'UE sur ses intérêts directs est l'affluence de migrants et de réfugiés vers ses États membres, affluence directement causée par les conflits armés au Proche et Moyen-Orient. En effet, avant qu'ils n'éclatent, le nombre des demandes d'asile était bien en deçà des chiffres actuels. Il y a toutefois eu deux points culminants en 1992 et 2001, ces deux dates correspondent respectivement aux conflits en ex-Yougoslavie<sup>1543</sup> puis au conflit au Kosovo<sup>1544</sup>. Le nombre de demandes maximum était alors de 672 000 demandes. Outre ces deux années, l'UE a toujours pu faire face aux flux migratoires, sauf depuis 2015 où le nombre de demandes d'asile a doublé par rapport au plus important pic que l'Union avait connu avec plus d'1,2 millions de demandes.

**1025.** La critique qu'il faut formulée à l'issue de ces développements consiste en le fait que la PESD ne s'avère pas être un complément efficace de la Politique d'asile en matière de protection des droits de l'enfant ni même un moyen efficace d'une telle protection sans autre considération. L'action la plus utile aux enfants est celle menée dans le cadre de l'aide

---

<sup>1543</sup> En 1992, l'Union européenne avait reçu 672 000 demandes d'asile provenant très majoritairement des ressortissants des États de l'ex-Yougoslavie (Eurostat, *op. cit.* : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr) - consulté le 6 avril 2017).

<sup>1544</sup> En 2001, les demandes d'asile se sont élevées à 424 000 (Eurostat, *op. cit.*).

humanitaire que l'Union fournit aux enfants qui en ont besoin suite aux conflits armés. Cependant un problème de mesurabilité de l'efficacité de l'action européenne demeure. En effet, cette aide humanitaire destinée aux enfants est financièrement quantifiable mais il est impossible de déterminer son impact réel sur les enfants censés en être les bénéficiaires dans les États tiers. Notre proposition visant à habiliter la Commission à effectuer des audits externes pourrait être la solution pour répondre à ce problème de contrôle de la gestion de l'aide humanitaire européenne en faveur des enfants, toutefois, et comme nous l'avons dit, le facteur de « l'irréductible diplomatique », pour reprendre les termes du professeur Valérie Michel, joue contre cette proposition<sup>1545</sup>.

**1026.** Finalement s'agissant de la capacité de l'UE à être un acteur international de la protection des droits de l'enfant, il faut conclure sur le fait de savoir si cette situation tenant à l'insuffisance de son action relative à la protection des droits de l'enfant résulte du contexte international actuel ou si elle est intrinsèque à la nature de l'Union. La réponse à cette question est : les deux.

---

<sup>1545</sup> Valérie Michel, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, op. cit., p. 216.

## CONCLUSION GENERALE :

**1027.** Pour reprendre notre problématique initiale qui était celle de savoir si l'Union européenne dispose de moyens juridiques pour protéger les enfants dans son action extérieure, la réponse est affirmative. En effet, comme cela a été démontré, l'UE dispose dans son action extérieure d'outils juridiques suffisants pour parvenir à la réalisation de son objectif constitutionnel consacré à l'article 3 §5 du TUE qui est la protection des droits de l'enfant dans ses relations avec le reste du monde. Il avait été annoncé en introduction que ce n'était pas tant le problème de l'existence d'un arsenal juridique apte à réaliser cet objectif constitutionnel qui constituait un problème mais la volonté fluctuante de l'UE d'user de cet arsenal.

**1028.** Il est possible de noter de manière générale que le véritable problème réside dans la volonté des États membres de l'UE de concrétiser à travers les institutions européennes cette volonté annoncée de protection des droits de l'enfant sur la scène internationale. Nous avons pu noter une volonté de l'Union de manifester son intérêt en faveur de leur protection notamment au travers des différentes communications de la Commission ou encore, dans le cadre des conflits armés, à travers les résolutions du Parlement européen. Toutefois, la question qu'il faut ici se poser est celle de savoir si les institutions de l'UE peuvent avoir une volonté autonome de celle des États membres ? Deux éléments de réponse peuvent être apportés : premièrement, soit oui les institutions de l'UE peuvent avoir une volonté autonome de celle des États membres mais il s'agirait ici uniquement du Parlement européen et de la Commission. Cependant une réserve doit être émise. En effet, si au regard des différentes communications de la Commission en faveur d'un investissement plus grand de l'action européenne extérieure en faveur de la protection des droits de l'enfant, il est possible de constater que la Commission prône une telle action. Il faut néanmoins constater leur impact limité dans la pratique c'est-à-dire leur faible réalisation. Mais au regard du mode de nomination des commissaires européens<sup>1546</sup>, il est possible de penser que la Commission s'octroie cette latitude tandis que le Conseil reste relativement silencieux sur la manière d'atteindre cet objectif constitutionnel, précisément en raison du fait qu'elle connaît la portée de ses communications. Peut-être est-ce pour cette raison que la Commission est plus productive sur ce sujet que toutes les autres institutions. Si les

---

<sup>1546</sup> Les commissaires européens sont proposés par les États membres à raison d'un commissaire par État membre. Les propositions de membres de la Commission doivent ensuite être approuvées par le Conseil. Après accord du Parlement, les commissaires sont nommés par le Conseil à la majorité qualifiée.

Voir : <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/faq/3/comment-sont-nommes-le-president-de-la-commission-et-les-commissaires> (consulté le 20 avril 2018).

Voir également les articles 17 TUE et 244 TFUE.

communications de la Commission avait une portée contraignante, il est probable que les droits de l'enfant n'y occuperaient pas une place si importante. Finalement, cette autonomie de volonté de la Commission, organe exécutif de l'UE, n'est due qu'au fait qu'elle n'entraîne que peu de conséquence pour l'Union elle-même, outre la conséquence d'émettre sur la scène internationale tout l'attachement de l'UE à cette problématique. Ainsi, elle en retire certains avantages comme la communication au niveau international du fait que l'Union s'attache à protéger les droits de l'enfant dans son action extérieure tout en préservant la réelle volonté des États membres.

**1029.** Par ailleurs le Parlement européen n'a en réalité sur ces questions que peu d'influence étant donné que ses résolutions ont une portée limitée elles aussi. Ainsi, l'on peut penser que ces deux institutions apparaissent comme ayant une volonté qui pourrait être identifiée comme la volonté de l'UE sur la scène internationale étant donné que le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est le vice-président de la Commission.

**1030.** Deuxièmement, l'autre élément de réponse qui peut être apporté consiste à dire que les institutions de l'Union ne peuvent pas avoir de volonté distincte de celle des États membres puisque ce sont ces derniers qui déterminent l'action de l'Union et qu'*in fine* les institutions ne font que réaliser la volonté des États membres.

**1031.** La réponse qui peut être apportée consiste à dire que les institutions de l'UE que sont le Parlement et la Commission peuvent avoir une volonté propre distincte de celle des États membres mais que cette volonté ne s'exprime que pour autant qu'elle sert les intérêts de ces derniers. Le Conseil n'insurge pas des prises de position de ces institutions puisque comme cela a été dit, elles manifestent l'intérêt de l'Union pour ces droits, ce qui contribue à l'image de l'UE au niveau international.

**1032.** A travers cette problématique de la dichotomie entre les actes à portée limitée et les actes qui engagent effectivement l'UE relatifs à la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union, se cristallise le fait de savoir si l'Union n'a pas atteint les limites de son action en l'état actuel de sa construction. Le contexte international actuel est un facteur qui contribue à mettre en évidence les limites de l'action européenne. Il ne s'agit pas ici de critiquer le fait que les politiques extérieures de l'UE et particulièrement celles revêtant un aspect politique sont arrivées au bout de leur capacité. Il s'agit de mettre en évidence le fait que si l'UE veut survivre à la nouvelle physionomie économique, militaire et surtout géostratégique du monde contemporain, il lui faut opérer un changement dans son fonctionnement.

**1033.** Récemment certains États membres de l'UE ont lancé des attaques armées contre la Syrie<sup>1547</sup> suite à l'utilisation d'armes chimiques par le régime syrien en février et avril 2018, ce qui constitue une récidive puisqu'en début 2017, le régime syrien avait déjà usé d'arme chimique contre sa population civile. La réaction de l'UE face à ces attaques chimiques consiste en l'ajout de plusieurs personnes sur la liste d'individus à l'encontre desquels des mesures restrictives ont été adoptées<sup>1548</sup>. La population civile touchée par ces attaques chimiques comporte un grand nombre d'enfants dont les médias internationaux se sont fait l'écho en diffusant des images de jeunes enfants en état de suffocation après avoir été exposés aux armes chimiques composées de chlore<sup>1549</sup>. Le Haut représentant de l'Union a reconnu dans une déclaration du 23 février 2018 que les civils dont une large partie sont des enfants étaient « délibérément et sans relâche pris pour cible<sup>1550</sup> ». Dans cette même déclaration, le Haut représentant affirmait aussi « qu'il n'existe pas de solution militaire au conflit et appelle toutes les parties à participer sérieusement au processus politique mené sous la houlette des Nations unies<sup>1551</sup> ». Or, force est de constater que l'UE et ses États membres semblent avoir une volonté divergente puisque malgré cette déclaration, dans la nuit du vendredi 13 avril 2018, la France et le Royaume-Uni ont (avec les États-Unis) mené une action militaire contre le régime syrien. Cette action militaire qui est soutenue par l'OTAN dans une Déclaration du 14 avril 2018<sup>1552</sup>

---

<sup>1547</sup> Nous n'aborderons pas ici l'étude de la licéité de l'usage de la force armée par ces États contre la Syrie. Pour une analyse parmi les plus immédiates voir : Olivier Corten et Nabil Hajjami, « Les frappes des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France en Syrie : quelles justifications juridiques ? », Centre de droit international (ULB), 20 avril 2018, consultable sur : <http://cdi.ulb.ac.be/frappes-etats-unis-royaume-uni-de-france-syrie-justifications-juridiques-olivier-corten-centre-de-droit-international-u-l-b-nabil-hajjami-cedin-paris-nant/> (consulté le 22 avril 2018).

<sup>1548</sup> Décision d'exécution (PESC) 2018/421 du Conseil du 19 mars 2018 mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE, L 751 du 19 mars 2018.

Règlement d'exécution (UE) 2018/420 du Conseil du 19 mars 2018 mettant en œuvre le règlement (UE) n°36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, JOUE L 751 du 19 mars 2018.

Avant les dernières attaques chimiques de mars 2018, le Conseil avait déjà adopté une décision (PESC) 2018/284 mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC ajoutant ainsi deux personnes à la liste des individus visés par des mesures restrictives.

<sup>1549</sup> Voir : Les Echos : <https://www.lesechos.fr/monde/afrique-moyen-orient/0301545529522-attaques-chimiques-en-syrie-ce-que-lon-sait-vraiment-2168002.php> (consulté le 20 avril 2018).

Libération, « les enfants d'Assad » en Une le 6 avril 2017 : [http://www.liberation.fr/futurs/2017/04/06/l-histoire-de-cette-une-qui-nous-hante\\_1561009](http://www.liberation.fr/futurs/2017/04/06/l-histoire-de-cette-une-qui-nous-hante_1561009) (consulté le 20 avril 2018).

L'Express, « Syrie : la Ghouta sous les bombes, l'aide humanitaire bloquée », 8 mars 2018 : [https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/syrie-le-regime-accentue-son-emprise-sur-la-ghouta-privee-d-aide-humanitaire\\_1990813.html](https://www.lexpress.fr/actualites/1/monde/syrie-le-regime-accentue-son-emprise-sur-la-ghouta-privee-d-aide-humanitaire_1990813.html) (consulté le 20 avril 2018).

<sup>1550</sup> *Déclaration de la haute représentante, au nom de l'UE, sur la Syrie : Le massacre en cours dans la Ghouta orientale doit cesser immédiatement*, 23 février 2018, communiqué de presse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/02/23/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-syria-the-massacre-in-eastern-ghouta-must-stop-now/> (consulté le 20 avril 2018).

<sup>1551</sup> *Ibidem*.

<sup>1552</sup> Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord sur les actions menées contre l'emploi d'armes chimiques en Syrie, 14 avril 2018 : [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news\\_153670.htm?selectedLocale=fr](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_153670.htm?selectedLocale=fr) (consulté le 20 avril 2018).

l'est aussi de manière plus nuancée par l'UE. En effet, le président du Conseil européen, Donald Tusk, a officiellement pris position le 14 avril également au moyen d'un tweet dans lequel il indique que « [l]es frappes des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni doivent faire comprendre au régime syrien ainsi qu'à la Russie et l'Iran qu'ils ne peuvent continuer ces tragédies humaines, du moins non sans coût » et que « l'UE restera avec ses alliées du côté de la justice<sup>1553</sup> ». Le soutien apporté par l'Union à ses États membres qui interviennent en Syrie s'expriment assez timidement et aurait pu être plus clair. Dans une Déclaration du Haut représentant au nom de l'UE sur les frappes en Syrie, ce dernier condamne l'utilisation d'armes chimiques par la Syrie mais ne soutient pas explicitement l'action de la France et du Royaume-Uni<sup>1554</sup>. Il indique que « l'UE a été informée de frappes aériennes ciblées des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni sur des installations d'armes chimiques en Syrie (...). L'UE soutient tous les efforts visant à empêcher l'utilisation d'armes chimiques (...). L'UE réaffirme que le conflit syrien ne peut être réglé que par la voie politique. Nous avons pour objectif commun d'empêcher toute escalade de la violence susceptible de transformer la crise syrienne en une confrontation régionale plus vaste, aux conséquences incommensurables pour le Proche-Orient et, de fait, pour le monde entier. L'UE exhorte toutes les parties au conflit, en particulier le régime et ses alliés, à mettre en œuvre immédiatement le cessez-le-feu et à permettre l'accès humanitaire et les évacuations sanitaires ».

Ainsi, cette déclaration apparaît comme un minimum en termes de prise de position européenne qui permet de concilier la volonté de l'UE de ne pas entrer en conflit militaire avec la Syrie tout en ne condamnant pas le comportement de ses États membres. Cette absence de soutien explicite s'explique par le fait que les États membres de l'Union ne sont pas tous pour une intervention militaire. Ainsi sur cet exemple récent, il est clairement possible de voir que l'UE et ses États membres peuvent être incapables d'exprimer une position commune, mais *in fine*, les États quand bien même ils seraient membres de l'UE restent souverains et libres de s'engager militairement sans que l'Union ne puisse s'y opposer ou les influencer.

---

Relevons que les dirigeants du G7 ont également apporté leur soutien à cette action par une déclaration du 17 avril 2018, consultable sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/04/17/g7-leaders-statement-on-syria/> (consulté le 20 avril 2018).

<sup>1553</sup> « Strikes by US, France and UK make it clear that Syrian regime together with Russia & Iran cannot continue this human tragedy, at least not without cost. The EU will stand with our allies on the side of justice ». Accéder au tweet : <https://twitter.com/eucopresident/status/985044176923394048> (consulté le 20 avril 2018).

<sup>1554</sup> *Déclaration de la haute représentante, Federica Mogherini, au nom de l'UE sur les frappes en Syrie*, 14 avril 2018, Communiqué de presse, consultable sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/04/14/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-targeted-airstrikes-in-syria/> (consulté le 20 avril 2018).



**1034.** Concernant ce problème récent, il faut noter que l'UE n'a adopté aucune disposition relative à la protection des enfants et de leurs droits. En effet, elle a constaté que les enfants faisaient partie des victimes visées délibérément par le régime syrien<sup>1555</sup>, cependant, ils n'apparaissent pas dans ses prises de positions PESC. Par ailleurs et ce point cristallise toute la difficulté qu'a l'Union à mettre en œuvre une action efficace dans le cadre de ses différentes politiques extérieures afin de protéger les droits de l'enfant, puisque malgré l'inscription de cet objectif au sein de l'article 3 du TUE, l'Union se trouve dans l'incapacité de réaliser effectivement cet objectif. Cette incapacité ne résulte pas d'une absence d'instrument juridique puisque tant les politiques extérieures à caractère économique que sont la PCC et la PAD que l'action extérieure politique de l'UE que sont la Politique d'asile et la PESC permettent une action dans ce domaine. Comme cela a été mis en évidence, la PCC et la PAD disposent de mécanismes qui, s'ils étaient mis en œuvre, pourraient permettre à l'Union d'avoir une action réelle sur les droits de l'enfant à l'extérieur et d'améliorer leur protection. De plus, comme la Politique d'asile et la PESC nous l'ont montré, l'action de protection des droits de l'enfant de l'UE se trouve limitée non pas en raison d'un manque d'instrument ou de fondement pour agir mais en raison de la volonté des États membres qui empêchent l'adoption de mesures à même d'assurer une protection de ces droits à l'extérieur. La raison de cette inaction dans ce domaine résulte d'une multitude de facteurs mais tous ont trait à la crainte des États membres de voir leurs intérêts mis en danger.

**1035.** A l'heure actuelle la Libye est le théâtre de trafic de migrants dont un grand nombre sont des enfants. En effet, depuis le début de l'année 2016, la Libye semble avoir retrouvé une certaine stabilité puisqu'un gouvernement d'union nationale a été institué. Cependant, ce gouvernement n'a pas réussi à mettre fin aux actions violentes des différentes milices qui défendent chacune leur territoire. Malgré le fait que l'État libyen ait retrouvé un gouvernement, cela n'empêche pas des violences d'y être commises tout particulièrement contre un groupe d'individus : les migrants. En effet, en plus des problèmes internes de l'État, les migrants qui tentent de rejoindre l'UE par la Libye se retrouvent coincés dans cet État qui par un partenariat renouvelé avec l'Union<sup>1556</sup> est chargé de contenir ces migrants et de les empêcher de rejoindre

---

<sup>1555</sup> *Déclaration de la haute représentante, au nom de l'UE, sur la Syrie : Le massacre en cours dans la Ghouta orientale doit cesser immédiatement*, 23 février 2018, *op. cit.*

<sup>1556</sup> En avril 2017, l'UE avait déjà adopté un programme de 90 millions d'euros destiné à la Libye afin de permettre à celle-ci d'assurer la protection des migrants et d'améliorer la gestion des migrations sur son territoire. Commission européenne, *Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique adopte un programme de 90 millions € pour la protection des migrants et l'amélioration de la gestion des migrations en Libye*, Bruxelles, 12 avril 2017, consultable sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-951\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-951_fr.htm) (consulté le 20 avril 2018).

l'un de ses États membres. Ainsi le 28 juillet 2017, la Commission a adopté un programme dans le cadre du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique prévoyant l'allocation à la Libye de 46 millions d'euros<sup>1557</sup> afin qu'elle renforce ses frontières et afin de permettre à ses garde-côtes de mieux contrôler les franchissements illégaux des frontières, autrement dit afin de permettre à ses garde-côtes de mieux surveiller les côtes libyennes afin de s'assurer qu'aucune embarcation contenant des migrants ne réussissent à traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Italie ou la Grèce. Au total, en 2017 l'Union a investi plus de 136 millions d'euros en Libye afin de lui permettre de gérer et stopper les flux migratoires vers ses États membres. Comme cela a été dit, les conditions dans lesquelles les migrants sont traités en Libye ont été qualifiées d'« inhumaine » par le Haut-Commissaire des droits de l'homme des Nations Unies, poussant l'UE à être qualifiée de complice de la Libye. En 2017, le nombre d'enfants migrants qui nécessitaient une assistance en Libye était estimé à 36 000 selon l'UNICEF et l'Organisation internationale pour les migrations qui révèlent également que parmi ces 36 000 enfants, 14 000 étaient non accompagnés<sup>1558</sup>. Plusieurs témoignages rapportent que les migrants retenus en centre de rétention sont vendus aux enchères pour devenir esclaves<sup>1559</sup>, de même, la plupart des enfants soit trois enfants sur quatre ont subi des violences selon l'ONU. Dans de tels contextes, les enfants sont les plus vulnérables.

Sur ces problèmes qui font la une de plusieurs médias régulièrement depuis un an, il faut remarquer que l'UE ne se prononce pas et au contraire malgré ces actes de violences et la traite d'êtres humains notoirement connus désormais, l'Union poursuit son partenariat avec la Libye en vue de contenir les migrants sur son territoire dans un premier temps avant de les réorienter vers d'autres États d'Afrique subsaharienne.

**1036.** Ainsi, il faut conclure que la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union européenne telle qu'elle est prévue par l'article 3 §5 du TUE pose un véritable problème

---

<sup>1557</sup> Commission européenne, *Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique adopte un programme de soutien à la gestion intégrée des migrations et des frontières en Libye d'un montant de 46 millions d'euros*, Bruxelles, 28 juillet 2017, consultable sur : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2187\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_fr.htm) (consulté le 20 avril 2018).

<sup>1558</sup> La situation n'a fait que s'aggraver puisqu'en 2016, le nombre d'enfants migrants présents en Libye ayant besoin d'assistance était de 23 000 dont un tiers soit 7 600 enfants étaient non accompagnés, voir : UNICEF, *Un périple meurtrier pour les enfants-Sur la route de la Méditerranées centrale*, 2017, 19p : [https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/FR\\_UNICEF\\_Central\\_Mediterranean\\_Migration.pdf](https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/FR_UNICEF_Central_Mediterranean_Migration.pdf) (consulté le 21 avril 2018).

<sup>1559</sup> Le Monde, « Libye : des migrants vendus aux enchères comme esclaves-Des journalistes de CNN ont filmé une vente d'êtres humains. L'ONU a dénoncé une situation « inhumaine », et la Libye assure qu'une enquête va être ouverte », 15 novembre 2017 : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/15/libye-des-migrants-vendus-aux-encheres-comme-esclaves\\_5215509\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/15/libye-des-migrants-vendus-aux-encheres-comme-esclaves_5215509_3212.html) (consulté le 21 avril 2018).

L'Obs, « En Libye, des migrants vendus et transformés en esclaves », 15 novembre 2017 : <https://www.nouvelobs.com/monde/20171115.OBS7359/en-libye-des-migrants-vendus-et-transformes-en-esclaves.html> (consulté le 21 avril 2018).

dans sa réalisation qui ne résulte pas d'un manque d'instruments opérationnel ou structurel mais bien d'un manque de volonté des États membres de l'UE. En définitive, l'Union européenne reste soumise à l'impondérable volonté de ses membres malgré les expressions de certaines de ses institutions en faveur de la réalisation de ce nouvel objectif constitutionnel. Le contexte international actuel a mis en lumière deux éléments : d'une part, le fait que l'Union a atteint les limites de ses ambitions humanistes et d'autre part, le fait que l'UE n'était pas prête à assumer les objectifs constitutionnels que le Traité de Lisbonne lui a attribué. Dès lors, le seul moyen pour l'UE de justifier son inaction ou l'insuffisance de son action en matière de protection des droits de l'enfant consisterait à considérer que ses objectifs constitutionnels d'action extérieure tels que prévus à l'article 3 §5 du TUE ne sont pas contraignants et ne revêtent qu'un caractère facultatif comme l'évoquait un rapport remis au président du Conseil et de la Commission en établissant que : « [l]e traité permet l'action : il n'y contraint pas et, sauf exception, ne préjuge pas le contenu des politiques<sup>1560</sup> ». Toutefois, un tel raisonnement viderait de son sens et de son objet l'article 3 tout entier du TUE et même plus largement le Traité dans son entier. Un tel raisonnement ne peut donc pas être permis sauf à remettre en cause l'intérêt même du Traité sur l'Union européenne.

---

<sup>1560</sup> Pierre de Boissieu, Tom de Bruijn, Antonio Vitorino et Stephen Wall, *L'action extérieure de l'Union européenne : cause perdue ou dernière chance ?*, Rapport au Président Tusk, au Président Juncker et à Mme Mogherini, *op. cit.*, p. 4.



## BIBLIOGRAPHIE

### I- OUVRAGES

#### A- Manuels et ouvrages généraux

**ALSTON P.**, *The EU and the Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 946 p.

**ALSTON P., GOODMAN R. et STEINER H-J.**, *International Human Rights in context*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 1494 p.

**ATTAL-GALY Y.**, *Droits de l'homme et catégories d'individus*, Paris, L.G.D.J., 2003, 638 p.

**BLUMANN C. et Louis DUBOIS L.**, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 2007, 653 p.

**BORCHARDTK-D.**, *L'ABC du droit de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, Commission européenne, 2010, 139 p.

**BRAILLARD P.**, *Théorie des systèmes et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1977, 213 p.

**BRUNEL S.**, *Ceux qui vont mourir de faim*, Paris, Seuil, Coll. L'histoire immédiate, 1997, 231 p.

**BULTERMAN M.**, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community: Real Virtues or Virtual Reality ?*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 338 p.

**CLERGIE J-L., GRUBER A. ET RAMBAUD P.**, *L'Union européenne*, 10<sup>e</sup> éd., Coll. Précis, Mayenne, Dalloz, 2014, 1160 p.

**COHEN-JONATHAN G.**, *La protection internationale des Droits de l'Homme : Europe*, Paris, La documentation française, 2007, 80 p.

**COLLARD D.**, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Masson, 1999, 425 p.

**DAILLER P., FORTEAU M. et PELLETT A.**, *Droit international public*, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, L.G.D.J, 2009, 1709 p.

- DEGRYSE C.**, *Dictionnaire de l'Union européenne*, 4<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2011, 1152 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Vers un droit commun de l'humanité*, Paris, Textuel, 2004, 142 p.
- DOPAGNE F.**, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Louvain-la-neuve (Belgique), Athemis, Coll. Bibliothèque de l'institut des hautes études internationales de Paris, 2010, 488 p.
- DORMOY D.**, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 1995, 116 p.
- DUPUY P-M. et KERBRAT Y.**, *Droit international public*, 11<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2012, 929 p.
- FELLOUS G.**, *Les droits de l'homme. Une universalité menacée*, Coll. Les études n°5306-07-08, Paris, La Documentation française, 2010, 272 p.
- FICERO N.**, *Droit européen des Droits de l'Homme*, Paris, Gualino, 2007, 172 p.
- GILLES F.**, *Les droits de l'enfant dans le monde*, Pemf, 2009, 96 p.
- GOUTTENOIRE A. et BONFILS P.**, *Droit des mineurs*, Paris, Dalloz, 2<sup>e</sup> ed., Coll. Précis Dalloz droit privé, 2014, 1290 p.
- GUILLET S.**, *Diplomatie et droits de l'homme*, Paris, La Documentation française, Coll. Les études de la CNCDH, 2008, 253 p.
- HELLY D. et PETITEVILLE F.**, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.
- HELWIG N., IVAN P. et KOSTANYAN H.**, *The new EU foreign policy architecture: reviewing the first two years of the EEAS*, Brussels, Center for European policy studies, 2013, 78 p.
- HILL C. et SMITH M.**, *International Relations and the European Union*, Second edition, New-York, Oxford University Press inc., April 2011, 584 p.
- JESSUP P.**, *Transnational law*, New Haven, Yale University Press New Haven, 1956, 113 p.
- JOUNO T.**, *Questions européennes. Le droit et les politiques de l'Union*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, 854 p.

**LAIDI Z.**, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, 3<sup>ème</sup> éd. revue et augmentée, Paris, Presses de Sciences-Po, 2013, 303 p.

**LE BARBIER-LE BRIS M.**, *L'Union européenne et la gouvernance mondiale, quel apport avec quels acteurs ?*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres européennes, 2012, 355 p.

**LEFEBVRE M.**, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, Paris, La Documentation française, 2012, 177 p.

**MOUSSIS N.**, *Accès à l'Union européenne : droit, économie, politiques*, Belgique, European Study Service, 2008, 586 p.

**MULAMBA MBUYI B.**, *Droit des organisations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2012, 168 p.

**PEYROS LLOPIS A.**, *Force, ONU et organisations régionales : répartition des responsabilités en matière coercitive*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit international, 2012, 518 p.

**PRIOLLAUD F-X. et SIRITSKY D.**, *Le Traité de Lisbonne-Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*, Paris, La documentation française, 2008, 523 p.

**RASK M.**, *Genèse de l'Europe des droits de l'homme : enjeux juridiques et stratégies d'État*, Strasbourg, Presse universitaire de Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 2011, 333 p.

**ROCHE J-J.**, *Relations internationales*, 7<sup>è</sup> ed., Paris, LGDJ, 2014, 528 p.

**SMITH R. K. M.**, *International Human Rights*, Oxford University Press, 2003, 361 p.

**SUDRE F.**, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 13<sup>è</sup>ed., Paris, Puf, Coll. Droit fondamental civil, 2016, 944 p.

**WASSENBERG B.**, *Histoire du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, ed. du Conseil de l'Europe, 2013, 258 p.

## **B- Ouvrages spécialisés**

**BALLEIX C.**, *L'aide européenne au développement*, Coll. Réflexe europe, Paris, La Documentation française, 2010, 221 p.

**BHABHA J.**, *Children without a state: a global human rights challenge*, USA, MIT press, 2011, 376 p.

**BRUNETTI PONSC.**, *Le statut de l'enfant depuis la convention internationale relative aux droits de l'enfant*, Reuil malmaison lamy, 2011, 63 p.

**CANDELA SORIANO M.**, *Les Droits de l'Homme dans la politique de l'Union européenne*, Paris, Larcier, 2006, 283p.

**CHARNOZ O. et SEVERINO J-M.**, *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2007, 122 p.

**Da COSTA K.**, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, n°11, Martinus Nijhoff, 2012, 336 p.

**De BAUCHE L.**, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile : une conceptualisation en construction - Etude en matière de conditions d'accueil des demandeurs d'asile*, Bruxelles, Bruylant, Coll. ULB, 2012, 476 p.

**DONY M.**, *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Coll. Institut d'études européennes, 2012, 286 p.

**FULCHIRON H.**, *Les enlèvements internationaux d'enfants*, Paris, Presse universitaire de France, Coll. Droit et justice, 2005, 61 p.

**GADBIN D. et KERNALEGUEN F.**, *Le statut juridique de l'enfant dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 514 p.

**GAUTHIER C., GAUTIER M. et GOUTTENOIRE A.**, *Mineurs et droits européens*, Paris, Pedone, Coll. Droit européen, 2012, 140 p.

**MAGANZA G.**, *Le droit de la Communauté économique européenne, La Convention de Lomé, Commentaire Mégret*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 1990, 944 p.

**MEUNIER S.**, *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Académique, 2005, 272 p.



**NEFRAMI E.**, *L'action extérieure de l'Union européenne : fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, 2010, 216 p.

*-Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 438 p.

**PINHEIROP-S.**, *Rapport mondial sur la violence contre les enfants*, Nations-unies, 2006, 410 p.

**STALFORDH.**, *Children and the European Union: Rights, Welfare and Accountability*, Oxford, Hart Publishing, 2012, 278 p.

**THOUVENIN J-M. et TREBILCOCK A.**, *Droit international social : droits économiques, sociaux et culturels*, Coll. CEDIN, Bruxelles, Bruylant, 2013, 2072 p.

### **C- Ouvrages collectifs et colloques**

**ALSTON P.** (dir.), *L'union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 986 p.

**BEN ACHOUR R. et LAGHMANI S.** (dir.), *Les droits de l'homme : une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Paris, Pedone, 2008, 330 p.

**BENDOLO-CARABOT M., CANDAS U. et CUJO E.** (dir.), *Union européenne et droit international*, CEDIN, Paris, A. Pedone, 2012, 912 p.

**BERTONCINI Y., CHOPIN T., DULPHY A., KAHN S. ET MANIGAND C.** (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, 512 p.

**BOURGEOIS J.** (dir.), *Politique commerciale commune. Commentaire J. Mégret*, Coll. Institut d'études européennes, 3<sup>ème</sup> ed., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2014, 272 p.

**BRIBIOSA E. et HENNEBEL L.** (dir.), *Classer les droits de l'homme*, Coll. Penser le droit, Bruxelles, Bruylant, 2004, 400 p.

**BURGORGUE-LARSEN L.** (dir.), *La France face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Coll. CREDHO, Bruxelles, Bruylant, 2005, 602 p.

- *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, Paris, A. Pedone, Coll. Cahiers européens, n°7, 2014, 243 p.

**CARLIER J-Y. et De SCHUTTER O.** (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 304 p.

**CHARILLON F.** (dir.), *Les relations internationales*, Paris, La Documentation Française, 2006, 207 p.

**CHÉROT J-Y. et VAN REENEN T.** (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux à l'âge de la mondialisation*, Marseille, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 2005, 325 p.

**CORNU G.**, (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8<sup>e</sup> ed., Paris, PUF, 2007, 986 p.

**DECAUX E. et De FROUVILLE O.** (dir.), *La dynamique du système des traités de l'ONU en matière de droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2015, 210 p.

**DIDIER P., HAHN M., PRINCE H., SCHMITTER C. et THILLIER A.** (dir.), *Politique commerciale commune, Commentaire J. Mégret*, 3<sup>e</sup> éd., Université de Bruxelles, 2014, 271 p.

**FATIN-ROUGE STEFANINI M., LEVADE A., MICHEL V. et MEHDI R.** (dir.), *L'identité à la croisée des États et de l'Europe-Quel sens ? Quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, 400 p.

**FAVREAU B.** (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 382 p.

**FELLER E., TÜRK V. et NICHOLSON F.** (dir.), *Analyse fouillée de la Convention de Genève de 1951 et examens attentifs de ses défis*, Bruxelles, Larcier, 2008, 836 p.

**FEUTRY J-P.** (dir.), *Respect des droits de l'enfant et pratiques éducatives en Europe*, Paris, L'Harmattan, Coll. Trans-diversités, 2011, 167 p.

**FLAESCH-MOUGIN C. et LEBULLENGER J.** (dir.), *Regards croisés sur les intégrations régionales ; Europe, Amériques, Afrique*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Rencontres européennes, 2010, 512 p.

**FLAESCH-MOUGIN C. et SERENA ROSSI L.** (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 670 p.

**IUSMEN I. et STALFORD H.** (dir.), *The EU as a Children's Rights Actor, Law, Policy and Structural Dimensions*, Berlin, Barbara Budrich Published, 2016, 331 p.

**LAMBLIN-GOURDIN A-S. et MONDIELLI E.** (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, juin 2013, 472 p.

**MAES M., FOBLETS M-C. et De BRUYCKER P.** (dir.), *Dimensions externe du droit et de la politique d'immigration et d'asile de l'UE/ External dimensions of european migration and asylum law and policy*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 588 p.

**MICHEL V.** (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, 440 p.

**PAILLER E. et SUEUR J-J.** (dir.), *Le droit et les droits de l'enfant*, Paris, L'Harmattan, Coll. Champs Libres, études interdisciplinaires, 285 p.

**PICHERAL C. et COUTRON L.** (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, Coll. Droit de la Convention européenne des droits de l'Homme, Bruxelles, Bruylant, 2012, 159 p.

**PINGEL I.** (dir.), *De Rome à Lisbonne : commentaire article par article des traités UE et CE*, 2<sup>ème</sup> ed., Bâle, Helbing Lichtenhahan ; Paris, Dalloz ; Bruxelles, Bruylant, 2010, 2236 p.

**SALMON J.**, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1200 p.

**SFDI**, *Droit international et développement*, Paris, Pedone, 2015, 504 p.

- *La protection des droits de l'homme et évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, 344 p.

**SIMON D.**, (dir.), *Actualité des relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies : coopération, tensions, subsidiarité ?*, Paris, A. Pedone, Perspectives internationales n°34, 2014, 338 p.

**TINIÈRE R. et VIAL C.** (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, entre évolution et permanence*, Coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2015, 416 p.

**TOURNEPICHE A-M.** (dir.), *La protection internationale et européenne des réfugiés*, Paris, Pedone, Coll. Droits européens, 2014, 176 p.

**ZILLER J.** (dir.), *L'Union européenne, édition traité de Lisbonne*, Paris, La documentation française, 2008, 215 p.

## **D - Thèse de doctorat**

**AKANDJI-KOMBÉ J-F.**, *La politique extérieure de la communauté européenne en matière de droits de l'homme*, A. Fenet (dir.), Université d'Amiens, 1992, 411 p.

**BADA C.**, *L'ouverture des droits humains aux institutions financières internationales*, A. Biad (dir.), thèse de doctorat, Université de Rouen, 2012, 631 p.

**BANTITI N.**, *Les droits de l'enfant, étude de droit public*, P. Mbongo (dir.), Université de Poitiers, 2012.

**BLONDEL M.**, « La personne vulnérable en droit international », Anne-Marie Tournepiche et Sandrine Sana-Chaillé de Néré (dir.), Université de Bordeaux, 2015, 599 p.

**COLINEAU H.**, *L'Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération au développement en actes*, J-C. Froment (dir.), thèse de doctorat, Université de Grenoble, 2013.

**CONTARTESE C.**, *La participation de l'Union européenne aux organisations internationales*, P. Manzini et C. Mestre (dir.), thèse de doctorat, Université de Strasbourg et Université de Bologne, 2010, 109 p.

**De FROUVILLE O.**, *L'intangibilité des Droits de l'Homme en droit international*, Paris, Pedone, 2004, 561 p.

**DELILE J-F.**, *L'invocabilité des accords internationaux devant la Cour de justice et le Conseil d'Etat français*, M. Gautier-Melleray et L. Grard (dir.), Université de Bordeaux, 2014, 923 p.

**DUCROQUETZ F.**, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, M. Forteau et C. Laly-Chevalier (dir.), Université Lille 2 Droit et Santé, 2010, 492 p.

**DURELLE-MARC S.**, *La personnalité juridique internationale et l'identité de l'Union européenne*, C. Flaesch-Mougin (dir.), thèse de doctorat, Université de Rennes 1, 2011, 839 p.

**FLAVIER H.**, *La contribution des relations extérieures à la construction de l'ordre constitutionnel de l'Union européenne*, J-C. Gautron (dir.), Université Montesquieu, Bordeaux IV, 2009, 914 p.

**HAMONIC A.**, *Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations-unies dans le domaine de la gestion de crise*, C. Fleasch-Mougin (dir.), Université de Rennes 1, 2012, 782 p.

- LEBRUN M-E.**, *La conditionnalité démocratique en matière d'aide publique au développement : sa mise en œuvre par l'Union européenne et ses conséquences*, M. Ghyslain Otis (dir.), Université Laval, Québec-Canada, 2003, 82 p.
- MICHEL V.**, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2003, 704 p.
- MOFTAH M.**, *L'ordre juridique de l'Union européenne et la question des droits de l'homme*, G. Quintane (dir.), Université de Rouen, 2016, 381 p.
- MONSCH D.**, *La dimension externe de l'action éducative : vers une politique intégrée de l'Union européenne*, J. Auvret-Finck (dir.), Université Nice Sophia Antipolis, 2015.
- NIVARD C.**, *La justiciabilité des droits sociaux. Etude de droit conventionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 807 p.
- NUSS P.**, *Le renvoi en droit international des droits de l'homme*, J.-F. Flauss (dir.), Université de Strasbourg, 1996, 676 p.
- OUANDAOGO A-A.**, *La protection des civiles contre les violences sexuelles en période de conflit armé en Afrique*, P. Lagrange (dir.), Université de Rouen-Normandie, 2016, 464 p.
- PETIN J.**, *La vulnérabilité en droit européen de l'asile*, H. Labayle (dir.), Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2016.
- PUBERT L.**, *La protection des droits économiques, sociaux et culturels de l'enfant en europe : une mise en perspective des instruments européens*, F. Benoit-Rohmer (dir.), Université de Strasbourg, 2009, 750 p.
- ROBERT L.**, *La contribution de l'Union européenne au droit international des droits de l'homme*, M. Karpenschif et C. de Ferrari-Breur (dir.), Université Lyon 3, 2014.
- SINOUD.**, *L'Union Européenne, acteur juridique de la protection internationale des droits de l'homme*, E. Decaux (dir.), Université Panthéon-Assas, 2007, 451 p.
- TINIÈRE R.**, *L'office du juge communautaire des droits fondamentaux*, F. Sudre (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2008, 708 p.
- TUCNY E.**, *L'Union européenne et la conditionnalité politique*, C. Schneider (dir.), Université Grenoble 2, 2003, 690 p.

**YONAN F.**, *Les sanctions économiques et la protection des droits fondamentaux dans le partenariat entre l'Union européenne et les États ACP*, E. Saulnier et V. Tchen (dir.), Université de Versailles- Saint Quentin-en-Yvelines, 2012.

## II- ARTICLES

**ABDOU HASSAN A.**, « L'accord de Cotonou : une convention relative aux droits de l'homme ? », *RDUE*, 1/2013, p. 89-119.

**ADAM S, DEVISSCHER P et ELSUWEGE P.**, « Chronique de la jurisprudence communautaire, les relations extérieures », *CDE*, 2009, n°3-4, p. 463-548.

**ALAN H.**, « Actualité de l'activité contentieuse de l'UE au sein du système de règlement des différends de l'OMC », *RTD eur.*, 2012, n°1, p. 267-268.

- « UE et commerce international », *RTD eur.*, 2011, n°3, p. 681-684.

**AUVRET FINCK J.**, « Vers une cohérence accrue des relations extérieures de l'Union : l'exemple de la politique européenne de voisinage », *Revue des affaires européennes*, n°2, 1/4/2006, p. 313-329.

**BENOIT-ROHMER F.**, « L'Union européenne et les droits fondamentaux depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne », *RTD eur.*, 2011, n°1, p. 145-159.

- « Les politiques de l'Union », *RTD eur.*, 2012, n°2, p. 376-381.

**BOISSON De CHAZOURNES L.**, *Les relations entre organisations régionale et organisations universelles*, Vol. 347, *RCADI de La Haye*, 2010, p. 79-406.

**BORRAS A.**, « La libre circulation de la famille en Europe », *Les petites affiches*, 4-10-2007, n°199, p. 8-21.

**BOSSE-PLATIERE I. et FLAESCH-MOUGIN C.**, « UE et système institutionnel de l'action extérieure : Jurisprudence sur les accords externes et pratique conventionnelle : quelques interrogations », *RTD eur.*, 2005, n°3, p. 662-665.

**BOUCHIER C.**, « La Charte des droits sociaux fondamentaux, 1988-1989. Les conseillers de François Mitterrand et l'Europe sociale », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* 2013/1 (N° 37), p. 109-120.

**BRUGGEMAN M.**, « Lutte contre le travail des enfants : un objectif prioritaire de l'union européenne », *Dr. Fam.*, 2008, n°12, p. 5.

**BURGORGUE-LARSEN L.**, « L'apparition de la charte des droits fondamentaux de l'Union dans la jurisprudence de la CJCE ou les vertus du contrôle de légalité communautaire », *AJDA*, 2006, n°41, p. 2285-2288.

**CANDELA SORIANO M.**, « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *RTDH*, 2002, p. 875-900.

**CHARTZISTAVROU F.**, « L'usage du *Soft law* dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique, Revue de philosophie et de sciences humaines*, n°15/2005, mis en ligne le 15 décembre 2007 sur : <http://leportique.revues.org/591> (consulté le 5 avril 2017).

**CHRISTIEN A.**, « The representation of youth in the Islamic State's propaganda magazine Dabiq » *Journal of Terrorism Research*, n°7 (3)2016, p. 1-8.

**CORREIA V.**, « Les relations extérieures de l'Union à la lumière des accords externes : le jeu et les enjeux », *Revue Politeia*, 1-04-2008, n°13, p. 269-293.

**COULOMB F. et MATELLY S.**, « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1 (n°97), p. 101-110.

**CUYCKENS H.**, « Human Rights Clauses in Agreements between the Community and Third Countries. The Case of Cotonou Agreement », *Institute for International Law, Working Paper* n°147-March 2010, 1-80 p.

**De BAILLENX J-L et NOUVEL Y.**, « La personnalité des organisations internationales au crible de son énonciation », *RGDIP*, 2012, Tome 116, n°3, p. 579-604.

**De KERCHOVE G. et MARQUARDT S.**, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI*, 2004, Vol. 50, p. 803-825.

**De LACHARRIERE G.**, « Identification et statut des pays « moins développés », *AFDI*, Vol. 17, 1971, p. 461-482.

**De SCHUTTER O.**, « Les droits fondamentaux dans l'Union européenne », *Journal du droit européen*, 2010, n°168, p. 120-127.

**De VARGAS F.**, *Les droits de l'homme : frein ou moteur au développement ?*, Leçons inaugurales n°6, Institut universitaire d'études du développement, Genève, 19 octobre 1998, p. 1-22.

**DECAUX E.**, « Déclaration et conventions en droit international », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21-Dossier : la normativité, janvier 2007, en ligne sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-21/declarations-et-conventions-en-droit-international.50561.html> (consulté le 5 avril 2017).

- « La PESC et la diplomatie des droits de l'homme », In FENET A. et SINAY-CYTERMANN A. (dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, p. 223-244.

- « O.N.G. organisations non gouvernementales », *Encyclopædia Universalis*, en ligne sur : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/organisations-non-gouvernementales/1-elements-de-definition-et-regime-juridique/> (consulté le 5 avril 2017).

**DELCOURT C.**, « En raison de la situation des enfants en Ouzbékistan, le parlement européen diffère l'approbation de la conclusion du protocole incluant les textiles dans l'accord de partenariat et de coopération avec cet Etat », *RTD eur.*, 2012, n°1, p.246-247.

- « Le parlement exprime ses attentes en matière de conditionnalité politique », *RTD eur.*, 1-01-2012, n°1, p. 242-245.

- « UE et système institutionnel de l'action extérieure : la banalisation de la procédure d'approbation des accords externes », *RTD eur.*, 2011, n°3, p. 659-662.

**DELCOURT C., RAPOPORT C., BOSSE-PLATIERE I. ET SAUTENET A.**, « Action extérieure de l'Union européenne », *RTD eur.*, 2012, n°3, p. 701-731.

**DELPECH R. et PAUGAM J-M.**, « La politique commerciale de l'Union européenne. Le fédéralisme clandestin », *Politique étrangère* 4/2005 (Hiver), p. 743-754.

**DEWOST J-L.**, « La Communauté, les Dix et les "sanctions" contre l'Argentine - De la crise iranienne à la crise des Malouines », *AFDI*, vol. 28, 1982, p. 215-232.

**DORSI D.**, « L'engagement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour la promotion et la protection des droits de l'enfant », *JDD*, 2007/10-n°270, p. 31-40.



**EHLERMANN C-D.**, « Communautés européennes et sanctions internationales –une réponse à J. Verhoeven », *RBDI*, 1984-1985/n°1, p. 97-112.

**ETHIER D.**, « La conditionnalité démocratique dans les agences d'aide et de l'UE », *In* Gordon Mace, *Référence de l'Union européenne : regards croisés*, Coll. Etudes internationales, ed. Institut québécois des hautes études internationales, vol 32, n°3, 2001, p. 495-523.

**FARGE M. et GOUTTENOIRE A.**, « La rétention d'un enfant étranger accompagnant ses parents : la nécessité de faire primer les droits fondamentaux de l'Enfant sur l'objectif de maîtriser l'immigration », *Dr. fam*, 2010, n°6, p. 19-24.

**FINK F.**, « L'évolution de l'équilibre institutionnel de l'UE sous le prisme des relations extérieures depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne », *RTD eur.*, 2012, n°3, p. 594.1-594.29.

**FLAESH-MOUGIN C. et HAMONIC A.**, « Action extérieure de l'Union européenne, le Conseil fixe les règles pour la présentation des déclarations de l'UE dans les organisations multilatérales », *RTD eur.*, 2012, n°1, p. 251-254.

**FLAESH-MOUGIN C.**, « La Commission et la haute représentante appellent à un renforcement de la stratégie de l'Union en matière de droits de l'homme et de démocratie », *RTD eur.*, 2012, n°1, p. 240-242.

- « Réflexions sur la participation de la Communauté européenne aux organisations internationales », *Revue de droit In-Situ*, 5-09-2005, n°DC3701.

**FLAUSS J-F.**, « Les interactions normatives entre les instruments européens relatifs à la protection des droits sociaux », *Les petites affiches*, 26-07-2001, n°148, p. 9-17.

**GAUDEMET-TALLON H.**, « Droit international privé communautaire, quelques réflexions », *Rev. Marché commun* 2000, n°437, p. 228-224.

**GAYAN A.K.**, « La Realpolitik, élément incontournable des relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, 3/2007, n°67, p. 95-104.

**GOMEZ C. et NIVET B.**, « Sanctionner et punir. Coercition, normalisation et exercice de la puissance dans une société internationale hétérogène », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1 (n°97), p. 61-68.

**GOURITIN A.**, « Adhésion de l'UE à la CEDH : derniers développements », *Sentinelle*, 16-12-2012, n°328, en ligne sur : <http://www.sentinelle-droit->

international.fr/bulletins/a2012/20121216\_bull\_328/bulletin\_sentinelle\_328.php#381  
(consulté le 5 avril 2017).

**GRARD L.**, « La condition internationale de l'Union européenne après le traité de Lisbonne », *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, 12-2012

**HALVORSEN K.**, « Enfants isolés demandeurs d'asile : un groupe vulnérable », *Journal du droit des jeunes* 2003/1 (n°221), p. 14-17.

**HAMONIC A.**, « UE et gouvernance mondiale », *RTD eur.*, 2011, n°3, p. 665-667.

**HAQUANI Z.**, « Le droit au développement : fondements et sources » *In* René-Jean Dupuy, *Le droit au développement au plan international*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1980, p. 22-48.

**HESS B.**, « Les compétences externes de la communauté européenne dans le cadre de l'article 65 CE », *In* FUCHS, MUIR WATT et PATAUT (dir.), *Les conflits de lois et le système juridique communautaire*, Paris, Dalloz, 2004, p. 81-100.

**HOFFMANN F. et RINGELHEIM J.**, « Par-delà l'universalisme : La Cour européenne des droits de l'homme et les dilemmes de la diversité culturelle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2004, n°52, p. 109-142.

**HOFFMANN S.**, « Théorie et relations internationales », *Revue française de science politique*, 1961, Vol. 11 n°2, p. 413-433.

**HOWSE R.**, « Back to court after Shrimp/Turtle ? Almost but not quite yet : India's short lived challenge to labor and environmental exceptions in the European Union's generalized system of preferences », *American University International Law Review*, vol. 18, n°6 (2003), p. 1333-1381.

**JABKO N.**, « Les deux visages de l'union européenne », *In* *L'Europe par le marché*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 259-270.

**JACQUET J-P.**, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme », *RTD eur.*, 2011, n°1, p. 7-8.

**JEHL J.**, « Protection des enfants sur internet : vers un dispositif tous azimuts », *JCP*, 2012, n°50, p. 2261-2261.

**JOANNIN P.**, « L'Europe en 2025 : géant économique, nain politique ? », *Géoéconomie* 2009/3 (n°50), p. 79-85.

**JOUAN F.**, « La tétralogie des *Danaïdes* d'Eschyle : violence et amour », *Cahiers de la Villa Kérylos*, Vol. 8, n°1, 1998, p. 11-25.

**JURET J.**, « L'arrêt Rosneft (C-72/15) : vers une normalisation ou une complexification du contrôle juridictionnel de la Politique étrangère et de sécurité commune », *Etudes Juridiques Européennes*, Case Notes, 3/2017, p. 1-17.

**KADDOUS C.**, « L'Union européenne et la politique extérieure », *Revue de droit In-Situ*, 5-09-2005, n°DC3701.

**KAUFF-GAZIN F.**, « L'arrêt Bosphorus de la Cour européenne des droits de l'homme : quand le juge de Strasbourg pallie le retard du constituant de l'Union européenne en matière de protection des droits fondamentaux... », *L'Europe des libertés*, Janv-avril 2005, n°17, en ligne sur : [http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id\\_article=2&id\\_rubrique=3](http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/article.php?id_article=2&id_rubrique=3) (consulté le 5 avril 2017).

**LAGRANGE P.**, « Les personnes vulnérables », In BURGORGUE-LARSEN L. (dir.), *La France face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Coll. CREDHO, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 223-272.

**Le GALL S.**, « Les droits de l'homme et de l'enfant face à la mondialisation », *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1-4-2000, n°2, p. 249-271.

**LEQUETTE Y.**, « Le droit international privé de la famille à l'épreuve des conventions internationales », *RCADI de La Haye*, 01-03-1994, n°246, p. 9-234.

**LEWIS I.**, « L'Union européenne comme acteur international vingt ans après Maastricht : le Service européen pour l'action extérieure et le défi d'une diplomatie cohérente et efficace », *Revue québécoise de droit international*, n°HS, 1/1/2012, p. 73-84.

**LHERNOULD J-P.**, « Les prestations familiales pour les enfants d'étrangers : le droit constitutionnel face au droit international », *JCP*, 2010, n°24, p. 1240-1242.

**LOROT P.**, « De la géopolitique à la géoéconomie », *Géoéconomie*, 3/2009 (n° 50), p. 9-19.

**LOUIS J-V.**, « L'efficacité des moyens de pression », *RBDI*, 1984/1985-1, p. 123-144.

**MACKAAY E.**, « Les notions floues en droit ou l'économie de l'imprécision », *Langages*, 12<sup>e</sup> année, n°53, 1979, p. 33-50.

**MAMOUD Z.**, « Le projet de protocole facultatif à la Convention de New-York relative aux droits de l'enfant établissant un système de plaintes », *Revue juridique de l'Ouest*, n°3, 2011, p. 325-335.

**MANACORDA S.**, « Droit de l'UE : le programme pour une politique pénale de l'Union entre mythe et réalité », *RSC*, 2011, n°4, p. 908-924.

**MARTIN-CHENUT K.**, « L'internationalisation des droits de l'homme et le modèle d'intervention à l'égard de "l'enfance en conflit avec la loi" », *RSC*, 2012, n°4, p. 789-806.

**MASSON B.**, « L'harmonisation des conditions du regroupement familial : la cour fait la leçon sur le titre IV CE », *RTD eur.*, 2006, n°4, p. 673-685.

**MEGRET J.**, « La spécificité du droit communautaire », *RID comp.*, Vol 19-n°3, juillet-septembre 1967, p. 565-577.

**MEHDI R.**, « L'ordre juridique communautaire » in ZILLER J. (dir.), *L'Union européenne, La documentation française*, Paris, 2008, p. 40-50.

**MENA PARRAS F-J.**, « Retour sur *KADI* : de la nécessité d'une jurisprudence de type *Solange I* dans les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit des Nations Unies », *Cahiers de droit européen* 2010 (5-6), p. 683-729.

**MICHEL V.**, « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Europe*, 2006, n°10, p. 4-8.

**MORIN S.**, « L'Union européenne et les droits de l'enfant », *JDJ*, n°322-février 2013, p.44-48.

**MUSSO C.**, « Les clauses "droits de l'homme" dans la pratique communautaire », *Revue droits fondamentaux*, 2001, n°1, p. 67-69.

**NEUWAHL N.**, « L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies – contrôle de la légalité en vertu des droits de l'homme et autonomie de l'Organisation des Nations Unies », *Revue québécoise de droit international*, (2007) 20.2, p. 159-172.

**NIVET B.**, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : *soft power*, *hard power* ou puissance symbolique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1-n°97, p. 129-138.

**O'DONNELL R. et KANICS J.**, « Enfants non accompagnés et séparés dans l'Union européenne », *Revue des migrations forcées* n°51, janvier 2016, en ligne sur : <http://www.fmreview.org/fr/destination-europe/odonnell-kanics.html> (consulté le 5 avril 2017).

**OTIS G.**, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne », *In Acte de la table ronde préparatoire n°3 : la bonne gouvernance : objet et condition du financement*, 20-21 novembre 2003, p. 147-167.

**PAGE S.**, « Les autres accords de libre-échange de l'Union européenne », in *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Presses de Sciences Po, 2001, p. 117-134.

**PAPE R.**, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work ? », *International security*, Vol. 22, Issue 2 (Autumn, 1997), p. 90-136.

**PAPE R.**, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work ? », *International security*, Vol. 22, Issue 2 (Autumn 1997), p. 90-136.

**PEROUSSE De MONTCLOS M-A.**, Les ONG et La mesure du développement : entre performance et communication », *Revue Tiers Monde* 2013/1 (n°213), p. 71-86.

**PETITEVILLE F.**, « L'Union européenne, acteur international "global" ? », *Revue internationale et stratégique*, 3/2002, n° 47, p. 145-157.

**POILLOT-PERUZZETTO S. et MARMISSE A.**, « Le droit international privé communautaire de la famille », *Rev. aff. eur.*, 2002, n°4, p. 460-468.

**PUTMAN E.**, « L'UE fixe les normes de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », *RJPF*, 2009-03/ n°3, p. 16.

**RACHET J-M.**, « De la compétence de l'Union européenne en matière de défense et de promotion des droits de l'homme », *Rev. Marché commun* 2005, n°387, p. 256-260.

**RAFLIK-GRENOUILLEAU J.**, « L'Union européenne et les opérations de maintien de la paix », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2012/4 N°108, p. 58-62.

**RAPOPORT C.**, « Apport et limites d'une conditionnalité enrichie pour le voisinage et l'Union européenne élargie », *Rev. jur. Ouest* 2008, n°1, p. 41-70.

**REMY-CORLAY P.**, « La communauté européenne est partie à la conférence de La Haye par adhésion du 03-03-2007, l'exercice de la compétence externe de la communauté », *RTD Civ.* 2007, n°4, p. 746-750.

**RIDEAU J.**, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », Vol. 265, *RCADI de La Haye*, 1997, p. 9-480.

**RIEDEL E. et WILL M.**, « Human Rights Clauses in External Agreements of the EC » *In* ALSTON P., BUSTELO M.R. et HEENAN J. (dir.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 723-754.

**RIVIER R.**, « L'utilisation d'autres formes d' « organisation internationale » », *RGDIP* 2012, Tome 116, n°3, p. 484-509.

**RONGE J-L.**, « L'expertise de détermination de l'âge : la vérité tombe toujours sur un os », *Journal du droit des jeunes* 2009/5 (n°285), p. 33-44.

**SAGAUT J-F. et CAGNIART M.**, « La légitimité du droit communautaire en droit international privé de la famille », *Dr et patr. mars* 2005, n°135, p. 22-29.

**SANTULLI C.**, « Qu'est-ce qu'une juridiction internationale ? Des organes répressifs internationaux à l'O.R.D. », *AFDI*, Vol. 46, 2000, p. 58-81.

**SCHNEIDER C. et TUCNY E.**, « Réflexion sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe central et oriental », *Revue d'étude comparative Est-Ouest*, 2002, Vol. 33, n°3, p. 11-44.

**SCHNEIDER C.**, « L'Union européenne et la Conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale », Retranscription d'une communication au Forum De Nijni Novgorod, 2004, 9 p.

- « Réflexion sur le rôle de la conditionnalité politique dans l'affirmation de l'Union européenne comme acteur global dans un nouvel ordre mondial », *Revue de droit in-situ*, 5-09-2005, n°DC 3701.

**SIMON D.**, « Des influences réciproques entre CJCE et CEDH : 'je t'aime, moi non plus' ? », *Pouvoirs-96*, 2001, p. 31-49.

**SORBARA J-G.**, « Rapprochement familial et enfants placés sous tutelle », *La Semaine juridique-Edition générale*, n°25, 2011, p. 1211-1211.

**STANGOS P.**, « La conditionnalité politique, en termes de protection des droits de l'homme, de démocratie et de l'État de droit, des relations économiques extérieures de la Communauté et de l'Union européenne » *In* RUIZ-FABRI H., SICILIANOS L-A. et SOREL J-M. (dir.), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Paris, Pedone, 2000, p. 273-321.

**STRUYCKEN A.**, « Le droit international privé d'origine communautaire et les Etats tiers », *Rev. aff. eur.* 2002, n°4, p. 469-479.

**SURS.**, « Les organisations internationales : dynamiques et désenchantements », *RGDIP* 2012, Tome 116, n°3, p. 667-674.

**TAOUFIQI H.**, « La politique commerciale extérieure de l'union européenne : cohérence et intérêts des entreprises », *Revue internationale de droit économique* 2/ 2008 (t. XXII, 2), p. 191-211.

**TERPAN F.**, « La politique extérieure de l'Union européenne » in ZILLER J. (dir.), *L'Union européenne, La documentation française*, Paris, 2008, p180-186.

**TINIÈRE R.**, « L'influence croissante de la Charte des droits fondamentaux sur la politique extérieure de l'Union européenne », *RDLF* 2018, Chron. N°02, en ligne sur : <http://www.revuedlf.com/droit-ue/influence-croissante-de-la-charte-des-droits-fondamentaux-sur-la-politique-exterieure-de-lunion-europeenne/>

**TREPANT I.**, « La politique commerciale européenne et les pays en développement », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 39 / 2012, n° 2164 - 2165, p. 5-65.

**TRUDEAU G.**, « Y a-t-il un droit international du travail pour les entreprises multinationales ? », *Gestion*, 2002/1, Vol. 27, p.98-106.

**VAN KEIRSBILCK B.**, « Le rôle des ONG dans la mise en œuvre du 3<sup>ème</sup> protocole additionnel à la Convention internationale des droits de l'enfant », *JDD* n°329-novembre 2013, p. 21-23.

**WILDE d'ESTMAEL T.**, « L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales », *Annuaire français de Relations internationales*, vol. 1, 2000, p. 502-521.

- « L'élaboration du droit des sanctions économique communautaires : enjeux et normativité politiques du processus », *Droit et Société* 49-2001, p. 729-767.

**WILDERSPIN M. et ROUCHARD-JOËT A-M.**, « La compétence externe de la communauté européenne en droit international privé », *Rev. crit. DIP* 2004, n°1, p. 1-48.

**WURTS F.**, « La stratégie européenne en Afrique : le cas des Accords de partenariat économique » *In Afrique et Europe : néocolonialisme ou partenariat ?*, Vénissieux, Fondation Gabriel Péri, 2008, p. 31-34.

### III- RAPPORTS D'ORGANISATIONS PRIVÉES

**Amnesty International**, *Human Slaughterhouse – Mass Hangings and extermination at Saydnaya prison, Syria*, London, February 2017, 46 p.

**BENOTAM N. et MALIK N.** (dir.), *The Children of Islamic State*, Rapport de la Fondation Quilliam March 2016, 87 p.

**CRAWLEY H.**, *When is a child not a child? Asylum, age disputes, and the process of age assessment*, Report of Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), 2007, 210 p.

**Human Rights Watch**, *Rapport mondial 2015*, New-York, Seven Stories Press, janvier 2015, 644 p.

**France Terre d'asile** (dir.), *Le droit d'asile des mineurs isolés étrangers dans l'Union européenne-étude comparative des 27 pays de l'Union européenne*, Les Cahiers du social n°33, Paris, 2012, 57 p.

**KELLER A.**, *From Persecution to Prison: The health consequences of detention for asylum seekers*, Rapport de Médecins pour les droits de l'homme et Programme pour les survivants de la torture de Bellevue/N.Y.U, Boston et New York, 2003, 230 p.

**ZERMATTEN J.**, *L'Intérêt Supérieur de l'Enfant. De l'Analyse Littérale à la Portée Philosophique*, Working Report de l'Institut international des Droits de l'Enfant, 3-2003, 30 p.

### IV- ACTES OFFICIELS

#### A- Traités et conventions

##### 1) Traités de l'Union européenne

Traité instituant l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992.

Traité instituant la Communauté européenne, Amsterdam, 2 octobre 1997.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Nice, 7 décembre 2000, JOCE du 18 décembre 2000.

Traité instituant la Communauté européenne, Nice, 26 février 2001, JOCE du 24 décembre 2002.

Traité sur l'Union européenne, Lisbonne, 13 décembre 2007, JOUE du 30 mars 2010.



Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Lisbonne, 13 décembre 2007, JOUE du 30 mars 2010.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Lisbonne, 13 décembre 2007, JOUE du 26 octobre 2012.

## **2) Conventions du Conseil de l'Europe**

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n°005, Rome, 4 novembre 1950.

Charte sociale européenne, STE n°035, Turin, 18 octobre 1961.

Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales, STCE n°124, Strasbourg, 24 avril 1986.

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE 197, Varsovie, 16 mai 2005.

Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, STCE n°201, Lanzarote, 25 octobre 2007.

## **3) Conventions des Nations Unies**

Convention relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954, Recueil des Traités, Vol. 189, p. 137.

Protocole relatif au statut des réfugiés, n°8791, New-York, 31 janvier 1967, entré en vigueur le 4 octobre 1967, Recueil des Traités, Vol. 606, p. 267.

Convention relative aux droits de l'enfant, New-York, 20 novembre 1989, Recueil des Traités, Vol. 1577, p. 3.

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, New York, 15 novembre 2000.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, New York, 25 mai 2000, Recueil des Traités, Vol. 2173, p. 222.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, New York, 25 mai 2000, Recueil des Traités, Vol. 2171, p. 227.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, New York, 19 décembre 2011.

#### **4) Conventions de l'Organisation internationale du travail**

Constitution de l'OIT, Versailles, 28 juin 1919 (révisée en 1972).

Convention n°138 sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et au travail, Genève, 26 juin 1973.

Convention n°189 sur les pires formes de travail des enfants, Genève, 17 juin 1999.

#### **5) Accords multilatéraux**

Echange de lettres entre l'Organisation internationale du travail et la Commission des Communautés européenne, 21 décembre 1989, Bulletin officiel du BIT, Vol LXXIII, 1990, série A, n°3.

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, A/CONF. 183/ 9, Rome, 17 juillet 1998.

Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, (dit accord de Cotonou), 23 juin 2000, Cotonou, JOCE du 15 décembre 2000.

Rectificatif à l'échange de lettres entre la Commission des Communautés européennes et l'Organisation internationale du travail, 2001/C165/12, 14 mai 2001, JOCE du 30 mai 2001.

Accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JOUE du 31 mai 2011.

Accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE du 29 juin 2012.

Accord entre l'Union européenne et la République du Mali relatif au statut, en République du Mali, de la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), JOUE du 16 avril 2013.

Déclaration UE-Turquie, Bruxelles, 18 mars 2016.

## **B- Actes des institutions de l'Union européenne**

### **1) Actes contraignants**

#### ▪ Actes généraux

Règlement (CE) n°168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOUE L 53/1 du 22 février 2007.

Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen d'action extérieure, 2010/427/UE, Bruxelles, 26 juillet 2010, JOUE L201/30 du 3 aout 2010.

Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, JOUE du 17 décembre 2011.

Règlement (UE) n°236/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, JOUE n°77/95 du 15 mars 2015.

#### ▪ Politique commerciale commune

Directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la sécurité des jouets, JOCE du 16 juillet 1988.

Directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JOCE du 13 décembre 1993.

Directive 94/33/CE du Conseil, du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail, JOCE du 20 aout 1994.

Directive 98/24/CE du Conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail, JOCE du 5 mai 1998.

Directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, JOCE du 15 janvier 2002.

Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JOCE du 18 novembre 2003.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JOCE du 30 avril 2004.

Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil, JOCE 11 juin 2005.

Règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) n°1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, JOCE du 30 décembre 2006.

Directive 2009/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 relative à la sécurité des jouets, JOCE du 30 juin 2009.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JOUE du 15 avril 2011.

Règlement (UE) n°978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant le schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n°732/2002 du Conseil, JOUE du 31 octobre 2012.

Directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JOUE du 28 mars 2014.

▪ Politique d'aide au développement

Décision du Conseil 2001/131/CE du 29 janvier 2001 portant conclusion de la procédure de consultation avec Haïti conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JOCE du 17 février 2001

Décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JOCE du 21 février 2002

Décision (2002/460/CE) du Conseil du 17 juin 2002 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la décision 2002/334/CE, JOCE du 18 juin 2002.

Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers, JOCE du 31 juillet 2007.

Décision (2009/62/CE) du Conseil du 26 janvier 2009 mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n°2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et abrogeant la décision 2008/583/CE, JOCE du 27 janvier 2009.

Décision 2010/371/UE relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, JOUE du 3 juillet 2010

Décision 2011/492/UE du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE du 6 Aout 2011

Règlement (UE) n°230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et la paix, JOUE du 15 mars 2014.

Règlement (UE) n°233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, JOUE du 15 mars 2014.

Règlement (UE) n°234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, JOUE du 15 mars 2014.

Règlement (UE) n°235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, JOUE du 15 mars 2014.

- Politique d'asile

Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JOCE du 7 août 2001.

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JOCE du 3 octobre 2003.

Règlement (CE) n° 862/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) n° 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers, JOCE du 31 juillet 2007.

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, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JOUE du 20 décembre 2011.

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JOUE du 29 juin 2013.

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, JOUE du 29 juin 2013.

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, JOUE du 29 juin 2013.

Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JOUE du 15 septembre 2015.

Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JOUE du 24 septembre 2015.

- Politique étrangère et de sécurité commune

Décision du Conseil, du 30 mai 1994, relative à la position commune définie sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant la réduction des relations économiques avec Haïti, JOCE du 2 juin 1994.

Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme (2001/931/PESC), JOCE du 28 décembre 2001.

Position commune 2002/402/PESC du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC, JOCE du 29 mai 2002.

Règlement (CE) n°881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n°467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JOCE du 29 mai 2002.

Décision 2010/92/PESC du Conseil du 15 février 2010 prorogeant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe (les mesures restrictives étaient issues de la position commune

2004/161/PESC du Conseil du 19 février 2004 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe), JOCE du 16 février 2010.

Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), JOCE du 7 août 2007.

Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOCE du 12 novembre 2008.

Décision 2010/92/PESC du Conseil du 15 février 2010 prorogeant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe, JOCE du 16 février 2010.

Décision 2010/97/PESC du Conseil du 16 février 2010 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, JOUE du 19 février 2010.

Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger, JOUE du 17 juillet 2012.

Décision 2013/798/PESC du Conseil du 23 décembre 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République centrafricaine, JOUE du 24 décembre 2013.

Règlement (UE) n ° 224/2014 du Conseil du 10 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard à la situation en République centrafricaine, JOUE du 11 mars 2014.

Décision (PESC) 2015/260 du Conseil du 17 février 2015 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JOUE du 18 février 2015.

Décision (PESC) 2015/875 du Comité politique et de sécurité du 2 juin 2015 relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à la mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine, JOUE 6 juin 2015.

Décision (PESC) 2015/2215 du Conseil du 30 novembre 2015 à l'appui de la résolution 2235 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies établissant un mécanisme d'enquête conjoint OIAC-ONU chargé d'identifier les auteurs d'attaques à l'arme chimique en République arabe syrienne, JOUE du 1<sup>er</sup> décembre 2015.



Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA, JOUE du 29 janvier 2016.

Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA, JOUE du 29 janvier 2016

Décision (PESC) 2016/1632 du Comité politique et de sécurité du 26 juillet 2016 portant nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger, JOUE du 10 septembre 2016.

Décision (PESC) 2016/1636 du Comité politique et de sécurité du 6 septembre 2016 relative à l'acceptation des contributions d'États tiers à la mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine, JOUE du 10 septembre 2016.

Décision (PESC) 2016/1693 du Conseil du 20 septembre 2016 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant la position commune 2002/402/PESC, JOUE du 21 septembre 2016.

Règlement (UE) 2016/1686 du Conseil du 20 septembre 2016 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, JOUE 21 septembre 2016.

Décision (PESC) 2016/1136 du Conseil du 12 juillet 2016 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2015/2430, JOUE du 13 juillet 2016.

Décision (PESC) 2017/1426 du Conseil du 4 août 2017 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2017/154, JOUE du 5 août 2017.

Décision (PESC) 2017/2303 du Conseil du 12 décembre 2017 à l'appui de la poursuite de la mise en œuvre de la résolution 2118 (2013) du Conseil de sécurité des Nations unies et de la décision EC-M-33/DEC.1 du Conseil exécutif de l'OIAC sur la destruction des armes chimiques

syriennes, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, JOUE du 13 décembre 2017.

Décision d'exécution (PESC) 2018/421 du Conseil du 19 mars 2018 mettant en œuvre la décision 2013/255/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE du 19 mars 2018.

Règlement d'exécution (UE) 2018/420 du Conseil du 19 mars 2018 mettant en œuvre le règlement (UE) n°36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, JOUE L 751 du 19 mars 2018.

## **2) Actes non-contraignants**

### ▪ Actes de la Commission européenne

Communication des CE au Conseil concernant la directive relative à la protection des jeunes au travail (COM(93) 35 final, Bruxelles, 5 février 1993.

Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers (COM(95) 216), 23 mai 1995, Bruxelles, Bull. UE, mai 1995.

*Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM(95) 216 - C4-0197/95, Bruxelles, JOCE du 28 octobre 1996.*

Recommandation de la Commission du 15 septembre 2000 relative à la ratification de la convention n° 182 de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 17 juin 1999 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, C(2000) 2674, Bruxelles, JOCE du 28 septembre 2000.

Commission européenne, *Livre vert- promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, COM(2001) 366 final, Bruxelles, 18 juillet 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'éducation et la formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, COM(2002) 116 final, Bruxelles, 6 mars 2002.

Communication de la Commission concernant la responsabilité sociale des entreprises, *Une contribution des entreprises au développement durable*, COM(2002) 347 final, Bruxelles, 2 juillet 2002.

Commission européenne, *Stratégie européenne de sécurité : Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, 12 décembre 2003.

Commission européenne, *Rapport sur l'action de la Commission européenne dans le domaine de la nutrition*, Bruxelles, 2003.

Direction générale du commerce, *Le système de préférences généralisées de l'Union européenne*, Bruxelles, 2004.

Commission européenne, Objectifs stratégiques 2005–2009, *Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen – Prospérité, solidarité et sécurité*, Bruxelles, 26 janvier 2005, COM(2005) 12.

Communication de la Commission, *Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission : méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(2005) 172 final, Bruxelles, 27 avril 2005.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux, COM(2005) 388 final, Bruxelles, 1<sup>er</sup> septembre 2005.

Commission européenne, Base de données des communiqués de presse, *Accords de réadmission*, MEMO/05/351, Bruxelles, 5 octobre 2005.

Communication de la Commission, *Europe 2020-Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 3 mars 2010.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement*, COM(2010)159 final, Bruxelles, 21 avril 2010.

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

Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, *Rapport 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2009*, COM(2010) 335 final, Bruxelles, 28 juin 2010.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014*, COM(2011) 681 final, Bruxelles, 25 octobre 2011.

Commission européenne, *Contribuer à un monde meilleur : les Européens et l'avenir de l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial 375, Bruxelles, 2011.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable*, COM(2013) 92 final, Bruxelles, 27 février 2013.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Ouvrir l'éducation : les nouvelles technologies et les ressources éducatives libres comme sources innovantes d'enseignement et d'apprentissage pour tous*, COM(2013) 654 final, Bruxelles, 25 septembre 2013.

Commission européenne, *L'initiative « Les enfants de la paix » de l'UE : un héritage durable du prix Nobel de la paix en faveur de milliers d'enfants dans le monde*, Bruxelles, 20 novembre 2013.

European commission, *Revised EU trade scheme to help developing countries applies on 1 January 2014*, Brussels, 19 december 2013.

Eurostat, *Guide de la statistique de la coopération au développement de la Commission européenne*, Edition 2013, Bruxelles, 2013.

Commission européenne, *Les règles d'origine du système de préférences généralisées de l'Union européenne*, Guide à l'usage des utilisateurs, Bruxelles, juillet 2014.

Commission européenne, *Éducation et formation : la clé de votre avenir*, Bruxelles, 2014.

Commission européenne, *Le régime d'asile européen commun*, Bruxelles, 2014.

Commission européenne, *Comprendre les politiques de l'Union européenne – Coopération internationale et développement*, Bruxelles, 2014.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015*, COM(2015) 44 final, Bruxelles, 5 février 2015.

Commission européenne, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, *Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement - Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises*, JOIN(2015) 17 final, Bruxelles, 28 avril 2015.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, *Un Agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 240 final, Bruxelles, 13 mai 2015.

Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Rapport de 2015 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2014, COM(2015) 578 final, Bruxelles, 24 novembre 2015.

Commission européenne (DG Justice), *EU acquis and policy documents on the rights of the child*, JUST.C1/MT-MTF, Bruxelles, décembre 2015.

Commission européenne, Communiqué de presse, *La Commission présente une recommandation relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie en faveur des réfugiés syriens*, Strasbourg, 15 décembre 2015.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, *First report on relocation and resettlement*, COM(2016) 165 final, Brussels, 16 march 2016.

Eurostat, Communiqué de presse, *Près de 90 000 mineurs non accompagnés parmi les demandeurs d'asile dans l'UE en 2015*, 87/2016, Bruxelles, 2 mai 2016.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Premier rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2016) 700 final, Bruxelles, 18 octobre 2016.

Commission européenne, *Un partenariat entre l'UE et l'UNICEF contribue à couvrir les besoins d'apprentissage et de protection des enfants et des jeunes touchés par la crise syrienne*, Bruxelles, 20 septembre 2016.

Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, SN 10192/16, Bruxelles, 28 juin 2016.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Premier rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2016) 700 final, Bruxelles, 18 octobre 2016.

Haut représentant de l'UE, *Implementation Plan on Security and defence*, 14392/16, Bruxelles, 14 novembre 2016.

Communication de la Commission, *European Defence Action Plan*, Bruxelles, 30 novembre 2016, COM(2016) 950 final.

Communication de la Commission, *Lancement du Fonds européen de la défense*, Bruxelles, 7 juin 2017, COM(2017) 295 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, Bruxelles, 6 septembre 2017, COM(2017) 471 final.

▪ Actes du Parlement européen :

Résolution du Parlement européen sur la signification et les effets des sanctions économiques, notamment de l'embargo commercial et du boycottage, sur les relations extérieures de la Communauté économique européenne, JOCE du 8 novembre 1982.

Résolution du Parlement européen sur la traite des enfants et les enfants soldats, P5\_TA(2003)0334, Bruxelles, 3 juillet 2003.

Résolution du Parlement européen sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit (2005/2215(INI)), Bruxelles, 1<sup>e</sup> juin 2006.

Rapport sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme (2008/2031(INI)), 15 juillet 2008, 32 p.

Résolution du Parlement européen, *Une place spéciale pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE*, 2010/C76E/02, Strasbourg, 19 février 2009, JOUE du 25 mars 2010.

*European Parliament, Resolution on the proposed ILO convention supplemented by a recommendation on domestic workers*, P7\_TA-PROV(2011)0237, 12 may 2011, Strasbourg provisional edition.

Parlement européen, Résolution sur la République démocratique du Congo et les viols massifs dans la province du Sud Kivu, 2013/C33E/23, Strasbourg, 7 juillet 2011.

Résolution du Parlement européen sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne, 2012/2263(INI), Bruxelles, 12 septembre 2013.

Rapport de l'UE 2013 sur la cohérence des politiques pour le développement, Bruxelles, 2013/2058 (INI), 6 mars 2014, 9 p.

Résolution du Parlement européen (2016/C 316/13) du 12 mars 2015 sur les récents attentats et enlèvements, notamment d'Assyriens, commis par Daech au Proche-Orient, P8\_TA(2015)0071, JOUE du 30 aout 2016.

Parlement européen, Proposition de résolution commune sur les migrations et les réfugiés en Europe, (2015/2833(RSP)), 9 septembre 2015.

Résolution du Parlement européen du 4 février 2016 sur le massacre systématique des minorités religieuses par le soi-disant groupe « EIIL/Daech » (2016/2529(RSP)).

Résolution du Parlement du 22 novembre 2016 sur l'Union européenne de défense (2016/2052(INI)), Strasbourg, 22 novembre 2016.

Parlement européen, *L'Union européenne et ses partenaires commerciaux*, Fiches techniques sur l'Union européenne-2017.

Résolution du Parlement européen du 16 mars 2017 sur les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne (2015/2343(INI)), Strasbourg, 16 mars 2017.

- Actes du Conseil de l'Union européenne

Conseil de l'Union européenne, *Orientations de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant*, 10 décembre 2007, 31 p.

Conseil de l'Union européenne, *Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés* (2003), 16 juin 2008, 15 p.

Conseil de l'Union européenne, *Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert ou protège les citoyens*, 17024/09, Bruxelles, 2 décembre 2009.

Conseil de l'Union européenne, *Droits de l'homme et démocratie : cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE*, 11855/12, Bruxelles, 25 juin 2012.

Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech*, 7267/15, Bruxelles, 16 mars 2016.

Conseil de l'Union européenne, *Sécurité et défense : le Conseil examine les progrès accomplis et convient d'améliorer le soutien apporté aux missions militaires*, communiqué de presse, 109/17, 6 mars 2017.

Conseil de l'Union européenne, *Décision portant création de la capacité militaire de planification et de conduite (MPCC)*, Bruxelles, 8 juin 2017.

- Actes d'autres organismes de l'Union européenne

Europol, *Migrant smuggling in the EU*, Europol public information, février 2016, 15 p.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne, 2011, 43 p.

- Actes conjoints

Déclaration commune de l'UA et de l'UE à l'occasion de la journée internationale contre l'utilisation d'enfants soldats, ST 6519/11, PRESSE 26, Addis-Abeba/Bruxelles, 12 février 2011.

La présidence et le coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Conseil et au Conseil européen, *Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*, 14469/4/05 REV 4, Bruxelles, 30 novembre 2005, révisée en janvier 2012.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil adoptée par la Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne, *L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*, Bruxelles, JOIN(2013) 30 final, 11 décembre 2013.



Communiqué de presse conjoint de la haute représentante de l'UE, Mme Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Mme Leila Zerrougui, à l'occasion de la Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, 12 février 2015.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n°604/2013 du Parlement 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, COM(2015) 450, Bruxelles, 9 septembre 2015.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE, COM(2015) 452, Bruxelles, 9 septembre 2015.

Communiqué de presse conjoint de la haute représentante de l'UE, Mme Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Mme Leila Zerrougui, à l'occasion de la journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, 16 février 2016.

Assemblée parlementaire ACP-UE, Résolution sur le viol et la violence à l'égard des femmes et des enfants lors des conflits armés, Namibie, 15 juin 2016.

Communiqué de presse conjoint de la haute représentante, Federica Mogherini et de la représentante spéciale des Nations unies pour les enfants et les conflits armés, Leila Zerrougui, à l'occasion de la Journée internationale contre l'exploitation des enfants soldats, 12 février 2017.

## **C- Actes d'autres institutions internationales**

### **1) Organes des Nations Unies**

- Documents généraux

Groupe des Nations Unies pour le développement, Indicateurs pour le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, New York, Publication des Nations Unies, 2005, 105 p.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les droits de l'homme et les accords commerciaux internationaux-utilisation des clauses d'exception générale pour la protection des droits de l'homme*, New York et Genève, 2005, 33 p.

Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, *Résultats du Partenariat mondial pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, New York, Nations Unies, 2008, 59 p.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *The Globalization of Crime- A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, New-York, 2010, 303 p.

Conseil des droits de l'homme, *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies*, 17<sup>e</sup> session, A/HCR/17/31, 21 mars 2011, 33 p.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Croissance et transformation structurelle : un programme de développement pour l'après-2015*, Rapport 2014 sur les pays les moins avancés, New-York, 2014, 187 p.

Organisation des Nations Unies, *Objectifs du Millénaire pour le développement-Rapport 2015*, New York, Nations Unies, 2015, 73 p.

Agence des Nations Unies pour les réfugiés, *Global trends forces displacement in 2015*, Genève, 2016, 66 p.

- Comité des droits de l'enfant

Discours de Jean Zermatten, 66<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, New-York, 12 octobre 2011.

Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, New-York, 28-08-2012, CRC/C/ISR/2-4, 186 p.

Observation générale n°14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, CRC/C/GC/14, 29 mai 2013.

Observation générale n°16 (2013) sur les obligations des États concernant les incidences du secteur des entreprises sur les droits de l'enfant, Comité des droits de l'enfant, CRC/C/GC/16, 17 avril 2003.

▪ UNICEF

Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille établis par le CICR, l'IRC, Save the children, l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et World Vision International, Genève, 2004.

*La situation des enfants dans le monde 2005. Enfance en péril*, New-York, décembre 2004, 164 p.

*La situation des enfants dans le monde 2006. Exclus et invisibles*, New-York, décembre 2005, 156 p.

*La situation des enfants dans le monde 2008. La survie de l'enfant*, New-York, décembre 2007, 164 p.

*La situation des enfants dans le monde 2011. L'adolescence : l'âge de tous les possibles*, New-York, Publication des Nations Unies, février 2011, 148 p.

Terry Smith et Laura Brownlee (dir.), *Age assessment practices : a literature review & annotated bibliography*, Discussion Paper, New York, 2011.

*Développement du jeune enfant : les iniquités. Ce que révèlent les données. Faits mis en évidence par les enquêtes en grappes à indicateurs multiples*, New-York, Publication des Nations Unies, février 2012, 16 p.

*Children in Israeli-Military detention*, Jerusalem, February 2013, 22 p.

*La situation des enfants dans le monde 2014. Chaque enfant compte*, New-York, Publication des Nations Unies, janvier 2014, 116 p.

*Action humanitaire de l'UNICEF pour les enfants 2014*, New-York, Publication des Nations Unies, février 2014, 9 p.

*Rapport annuel de l'UNICEF 2013*, New-York, juin 2014, 52 p.

*Ni sains, Ni saufs - Enquête sur les enfants non accompagnés dans le Nord de la France*, Rapport, juin 2016, 111 p.

*Refugee and Migrant Crisis in Europe, Humanitarian situation*, Rapport n°16, 10 octobre 2016, 8 p.

*The growing crisis for refugee and migrant children*, New-York, 2016, 129 p.

- Conseil de sécurité des Nations Unies

Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1888 (2009), S/RES/1888 (2009), 30 septembre 2009

Résolution 1539 (2004), S/RES/1539, 22 avril 2004.

Résolution 1612 (2005), S/RES/1612, 26 juillet 2005.

Résolution 2253 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7587<sup>e</sup> séance relative aux Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme le 17 décembre 2015, S/RES/2253 (2015).

## 2) Organes spéciaux

- Conseil de l'Europe

Comité européen des droits sociaux, *La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne*, document de travail, Strasbourg, 15 juillet 2014, 164 p.

*Rapport explicatif de la Charte sociale européenne (révisée)*, Strasbourg, 3 mai 1996, Série des traités européens-n°163, 17 p.

- Organisation internationale du travail

BIT, *Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la mise en œuvre des conventions et recommandations de l'OIT*, Genève, 1987, 10 p.

BIT, *Sanctions financières contre l'Afrique du Sud*, Genève, 1991, 71 p.

BIT. *Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux du travail, Un avenir sans travail des enfants*, 90<sup>ème</sup> session, Rapport I (B), Genève, 2002, 153 p.

OIT, *Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du travail*, Genève, 2006.

Conférence internationale du travail, *La fin du travail des enfants : un objectif à notre portée*, 95<sup>ème</sup> session, Rapport I (B), Genève, 2006, 101 p.

BIT, *L'Organisation internationale du travail et la quête de la justice sociale, 1919-2009*, Genève, 2009, 306 p.

BIT, *Intensifier la lutte contre le travail des enfants*, Conférence internationale du travail, 99<sup>e</sup> session, Genève, 2010, Rapport I (B), 92 p.

BIT, *Rapport du Programme International pour l'Abolition du Travail des Enfants, Enfants dans les travaux dangereux*, Genève, 2011, 96 p.

OIT, *The ILO and EU, partners for decent work and social justice: impact of ten years of cooperation*, Brussels, 10<sup>th</sup> High-level meeting between the ILO and the European Commission, November 2012, 35 p.

BIT, *Tendances mondiales du travail des enfants de 2008 à 2012*, Genève, 2013, 56 p.

BIT, *Rapport mondial sur le travail des enfants*, Genève, avril 2013, 88 p.

BIT, *Eliminer le travail des enfants dans le travail domestique*, Genève, 2013, 90 p.

BIT, *L'action de l'IPEC contre le travail des enfants 2012-2013 : progrès réalisés et priorités futures*, Genève, 2014, 180 p.

- Organisation de coopération et développement économique

OCDE, *Les échanges internationaux et les normes fondamentales du travail*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2000, 134 p.

CAD, *Document d'orientation sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement*, DCD/DAC(2007)15/FINAL, 23 février 2007 (déclassifié), 20 p.

OCDE, *Les bonnes pratiques émergentes de la lutte contre les pires formes de travail des enfants dans les communautés de producteurs de cacao d'Afrique de l'ouest*, 2011, 133 p.

*Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Les éditions de l'OCDE, 2011, 101 p.

- Autres institutions internationales

OIF, *Symposium sur l'accès aux financements internationaux*, Actes de la table ronde préparatoire n°3 : la bonne gouvernance : objet et condition du financement, Paris, OIF, 2004, 191 p.

Le Groupe la Banque mondiale, *Apprentissage pour tous : investir dans l'acquisition de connaissances et de compétences pour promouvoir le développement - Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation : Horizon 2020*, n°64487, 1<sup>er</sup> janvier 2011, 97 p.

## JURISPRUDENCE

### I- Jurisprudences communautaires :

CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62.

CJUE, 15 juillet 1963, *Plaumann & Co. Contre Commission de la Communauté économique européenne*, aff. 25-62.

CJCE, 12 novembre 1969, *Stauder c/ Ville d'Ulm*, aff. 29/69.

CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11/70.

CJCE, 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes – Accord européen sur les transports routiers*, aff. 22-70.

CJCE, 24 octobre 1973, *Carl Schlüter contre Hauptzollamt Lörrach*, aff. 9/73.

CJCE, 14 mai 1974, *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes*, aff. 4/73.

CJCE, 3 juillet 1974, *Donato Casagrande contre Landeshauptstadt München*, aff. 9/74.

CJCE 4 décembre 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74.

CJCE, avis, 11 novembre 1975, *Arrangement concernant une norme pour les dépenses locales élaborées dans le cadre de l'OCDE*, avis 1/75.

CJCE, 15 décembre 1976, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel et Henri Schou contre Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille et Directeur général des douanes et droits indirects*, aff. 41/76.

CJCE, 27 octobre 1977, *R. c. Bouchereau*, aff. 30/77.

CJCE, avis, 4 octobre 1979, *Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité CEE - Accord international sur le caoutchouc naturel*, avis 1/78.

CJCE, 14 décembre 1979, *Henn et Darby*, aff. 34/79.

CJCE, 11 novembre 1981, *International Business Machines Corporation contre Commission des Communautés européennes*, aff. 60/81.

CJCE, 11 mars 1986, *Conegate Limited contre HM Customs & Excise*, aff. 121/85.

CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen*, aff. 294/83.

CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG contre Commission des Communautés européennes*, aff. 46/87.

CJCE, avis, 14 décembre 1991, *Projet d'accord entre la Communauté et les pays de l'Association européenne de libre échange portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/91.

CJCE, avis, 10 avril 1992, *Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/92.

CJCE, 16 février 1993, *Empresa Nacional de Urânio SA contre Commission des Communautés européennes*, aff. C-107/91.

CJCE, avis, 19 mars 1993, *Conclusion de la convention n°170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, avis 2/91.

CJCE, 16 juin 1993, *République française c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-325/91.

CJCE, 9 août 1994, *République française c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-327/91.

CJCE, avis, 15 novembre 1994, *Compétence de la Communauté à propos des résultats des négociations du Cycle d'Uruguay*, avis 1/94.

CJCE, 11 juillet 1996, *Parlement c/ Commission*, aff. C-445/93.

TPICE, ordonnance, 12 décembre 1996, *AIUFFASS et AKT c/ Commission*, aff. T380/94.

CJCE, 10 mars 1998, *RFA c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-122/95.

TPICE, 3 juin 1999, *Télévision française 1 A (TF1) c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-17/96.

CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-413/99.

CJCE, 5 novembre 2002, *Commission c/ Danemark*, aff. C-467-98.

CJCE, 1<sup>er</sup> avril 2004, *Commission c/ Jégo-Quééré et Cie SA*, aff. C-263/02 P.

TPICE, 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat Foundation c/ Conseil*, aff. T- 306/01 et *Kadi c/ Conseil et Commission*, aff. T-315/01.

CJCE, grande chambre, 27 juin 2006, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-540/03.

CJCE, 14 février 2008, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH c/ Avides Media AG*, aff. C-244/06.

TPICE, 3 avril 2008, *PKK c/ Conseil*, aff. T-229/02.

CJCE, 3 juin 2008, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres c/ Secretary of State for Transport*, aff. C-308/06.

CJCE, 17 juillet 2008, *S. Coleman c/. Attridge Law et Steve Law*, aff. C-303/06.

CJUE, 3 septembre 2008, *Affaires jointes Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil de l'Union européenne et Commission des communautés européennes*, aff. C-402/05P et aff. C-415/05P.

CJCE, 28 septembre 2008, *Procédure pénale contre Jan-Erik Anders Ahokainen et Mati Leppik*, aff. C-434/04.

CJCE, 12 février 2009, *Commission des Communautés européennes c/ République hellénique*, aff. C-45/07.

CJCE, 2 décembre 2009, *Commission européenne c/ Irlande et autres*, aff. C-89/08P.

## **II- Jurisprudence de l'Union européenne :**

CJUE, 2 décembre 2009, *Commission c/ Irlande*, aff. C-89/08P.

CJUE, 23 décembre 2009, *Jasna Detiček c/ Maurizio Sgueglia*, aff. C-403/09PPU.

CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2010, *Doris Povse c/ Mauro Alpago*, aff. C-211/10 PPU.



CJUE, 22 décembre 2010, *Barbara Mercredi c/ Richard Chaffe*, aff. C-6497/10PPU.

CJUE, 22 décembre 2010, *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c/ Simone Pelz*, aff. C-491/10 PPU.

TPIUE, 6 septembre 2011, *Muhamad Mugarby c/ Conseil et Commission*, aff. T-292/09.

CJUE, 21 décembre 2011, *N.S c/ Secretary of State for the Home department*, aff. C-411/10.

CJUE, ordonnance, 12 juillet 2012, *Muhamad Mugarby c/ Conseil de l'Union européenne et Commission européenne*, aff. C-581/11P.

CJUE, 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami c/ Conseil et Parlement européen*, aff. C-583/11P.

CJUE, 10 décembre 2013, *Shamso Abdullahi c/ Asylgerichtshof*, aff. C-394/12.

CJUE, 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Commission européenne*, aff. C-658/11.

CJUE, avis, 18 décembre 2014, *Projet d'accord international. Adhésion de l'Union européenne à la CESDHLF. Compatibilité du dit projet avec les traités UE et FUE*, avis 2/13.

CJUE, 26 mars 2015, *Philips Lighting Poland S.A. et Philips Lighting BV c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-511/13P.

CJUE, 12 novembre 2015, *Elitaliana SpA c/ Eulex Kosovo*, aff. C-439/13P.

CJUE, renvoi préjudiciel, 17 décembre 2015, *Abdoulaye Amadou Tall c/ Centre public d'action sociale de Huy*, aff. C-239/14.

CJUE, 8 septembre 2015, *Philips Lighting Poland S.A. et Philips Lighting BV c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-511/13P.

CJUE, 10 mars 2016, *SolarWorld AG c/ Commission européenne*, aff. C-142/15P.

CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-263/14.

CJUE, 28 mars 2017, *Rosneft*, aff. C-72/15.

CJUE, 9 novembre 2017, *SolarWorld AG c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-204/16.

### **III- Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :**

CEDH, 23 septembre 1998, *aff. A. c/ Royaume-Uni*, n°25599/94.

CEDH, 30 juin 2005, *aff. Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Airketi c/ Irlande*, n°45036/98.

CEDH, 25 juillet 2005, *aff. Silidin c/ France*, n°73316/01.

CEDH, 2 décembre 2008, *aff. K.U. c/ Finlande*, n°2872/02.

CEDH, 6 juillet 2010, *Neulinger et Shuruk c/ Suisse*, n° 41615/07.

CEDH, 19 janvier 2012, *aff. Popov c/ France*, n°39472/07 et 39474/07.

CEDH, 10 juillet 2012, *B c/ Belgique*, n°4320/11.

CEDH, 11 octobre 2012, *aff. C.N. et V. c/ France*, n°67724/09.

CEDH, 30 octobre 2012, *aff. P. et S. c/ Pologne*, n°57375/08.

CEDH, 12 novembre 2013, *aff. Söderman c/ Suède*, n°5786/08.

CEDH, 23 novembre 2013, *aff. X. c/ Lettonie*, n°27853/09.

CEDH, 12 juillet 2016, *aff. A.B. et autres c/ France*, n°11593/12.

CEDH, 12 juillet 2016, *aff. R.M. et M.M. c/ France*, n°33201/11.

CEDH, 12 juillet 2016, *aff. A.M. et autres c/ France*, n°24587/14.

CEDH, 12 juillet 2016, *aff. R.K. c/France*, n°68264/14.

CEDH, 12 juillet 2016, *aff. R.C. c/France*, n°76491/14.

#### **IV- Cour permanente de justice internationale et Cour internationale de justice :**

CPJI, avis, 3 mars 1928, *aff. Compétence des tribunaux de Dantzig*, Recueil des avis consultatifs 1928, série B, n°15.

CIJ, avis, 1 avril 1949, *aff. Réparation des dommages subis au service des Nations Unies dit Bernadotte*, Rec. 1949.

CIJ, avis, 21 juin 1971, *aff. Namibie*, Rec. 1971.

#### **V- Cours pénales internationales :**

TPIY, 2 octobre 1995, *Le Procureur c/ Dusko Tadic*, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, aff. n°IT-94-1-A.

TPIR, 2 septembre 1998, *Le procureur c/ Jean-Paul Akayesu*, aff. N°ICTR-96-4-T.

TPIY, 22 février 2001, *Le procureur c/ Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Vukovic*, aff. n°IT-96-23-T & IT-96-23/1-T.

TPIY, 2 août 2001, *Le Procureur c/ Radislav Krstić*, aff. n°IT-98-33-T.

TPIR, 18 décembre 2008, *Le procureur c/ Théoneste Bagosora, Gratien Kabiligi, Aloys Ntabakuze et Anatole Nsenyumva*, aff. n° ICTR-98-41-T.

## **VI- Jurisprudences étatiques pertinentes relatives à l'application de l'article 24 de la Charte :**

Irlande : *High Court, Judgment of 03.04.12, AO v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and the Attorney General (No.3), 2012 IEHC 104.*

Pays-Bas : *Raad van State, 18.07.12, Vreemdeling/Minister voor Immigratie en Asiel, 201101617/1/V4.*

## **VII- Jurisprudences de l'Organe de règlement des différends de l'OIT :**

Groupe spécial, *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, Rapport du groupe spécial, WT/DS2/R, 29 janvier 1996.

Groupe spécial, *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, 6 novembre 1998.

Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européenne-Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, Aff. DS246, 7 avril 2004.

Groupe spécial, *Thaïlande-restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes*, DS10/R-37S/214, 7 novembre 1990.

Groupe Spécial, *États-Unis-Mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et Paris*, WT/DS285/R, 10 novembre 2004.

Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européenne-Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, Aff. DS246, 7 avril 2004.

## INDEX ALPHABETIQUE

### A

---

Accord de Cotonou, 60, 123, 126, 132, 165, 178, 246, 270, 290, 297, 308, 313, 463, 538.

Afflux massifs, 345, 347, 351, 368, 379, 416, 501, 560.

Afrique, caraïbes, pacifique (ACP), 115, 125, 127, 245, 270, 291, 298, 305, 517.

Applicabilité, 75, 76, 77.

### B

---

Banque mondiale, 111, 222, 232, 246, 273, 302, 311, 546.

### C

---

Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, 64, 83, 84, 90.

Charte constitutionnelle, 33, 283.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 26, 31, 64, 71, 86, 91, 93, 95, 96, 98, 102, 105, 137, 147, 163, 177, 283, 287, 308, 322, 327, 360, 371, 391, 402, 429, 514, 527, 544.

Charte sociale européenne (CSE), 38, 64, 83, 85, 88, 90.

Commission européenne, 33, 40, 47, 63, 74, 101, 102, 104, 114, 124, 128, 132, 163, 176, 179, 181, 211, 236, 241, 259, 263, 267, 270, 298, 302, 394, 406, 420, 423, 461, 479, 483, 503, 516, 533, 538, 554, 563.

Compétence, 22, 28, 30, 33, 38, 45, 58, 61, 131, 217, 223, 265, 277, 282, 317, 335, 345, 403, 428, 454, 464, 523.

Conditionnalité négative, 123, 133, 135, 463.

Conditionnalité politique (positive), 47, 106, 108, 114, 115, 121.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 109, 204, 226, 230, 253, 260, 264, 273, 303, 311.

Conflits armés, 43, 68, 99, 104, 165, 213, 441, 445, 475, 480, 490, 503, 505, 506, 508, 513, 516, 519, 526, 534, 536, 539, 543, 547, 556, 560.

-Post (conflits armés), 531, 533, 539, 545.

Conseil de l'Union européenne, 34, 74, 104, 126, 131, 162, 213, 237, 239, 245, 257, 268, 281, 336, 347, 373, 381, 451, 469, 474, 481, 487, 496, 515, 520, 533, 540.

Conseil européen, 177, 179, 336, 414, 420, 450, 458, 747, 566.

Constitutionnalité, 281, 283, 284, 307.

Convention de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme (CESDH), 23, 27, 38, 284, 290, 327, 365, 398.

Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), 31, 34, 68, 83, 92, 98, 104, 113, 123, 224.

Conventionnalité, 281, 284, 285, 291, 307.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), 33, 38, 156, 193, 262, 268, 281, 285, 298, 307, 371, 389, 401, 451, 455, 514, 522, 527.

Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 25, 27, 38, 365, 398, 400.

## **D**

---

Directive, 73, 91, 94, 99, 326, 328, 337, 343, 345, 349, 351, 354, 358, 361, 363, 367, 375, 380, 388, 401.

Droits de l'enfant, 29, 31, 33, 35, 39, 41, 42, 44, 46, 48, 51, 54, 87, 92, 95, 98, 104, 112, 122, 137, 145, 147, 159, 163, 166, 173, 185, 213, 236, 241, 258, 275, 286, 297, 304, 397, 426, 431, 465, 505, 524, 527, 544.

Droits de l'homme, 20, 22, 29, 31, 34, 36, 39, 46, 63, 91, 101, 115, 123, 137, 142, 151, 155, 170, 194, 198, 224, 248, 275, 283, 290, 505, 537.

Droits fondamentaux, 20, 22, 26, 31, 33, 36, 63, 65, 78, 84, 115, 118, 130, 137, 178, 194, 235, 265, 275, 277, 284, 288, 371, 519, 522, 527, 557, 561.

## **E**

---

Education, 100, 210, 213, 223, 227, 230, 233, 253, 260, 277, 337, 479, 497, 539, 542, 544, 546, 551.

Efficacité, 122, 129, 135, 138, 256, 280, 293, 384, 396, 411, 412, 439, 536, 553.

Effectivité, 82, 130, 148, 197, 298.

Enfants soldats, 43, 250, 499, 517, 538.

Enrôlements, 411, 486, 496, 516, 532, 536, 556.

Entreprises, 168, 169, 171, 173, 176, 180, 188, 195, 296.

Esclavage, 400, 486, 517, 543.

Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), 316, 378, 384, 413, 417, 429, 444, 489.

États membres, 21, 27, 30, 45, 48, 56, 75, 78, 85, 102, 117, 162, 170, 182, 202, 243, 245, 277, 281, 316, 325, 328, 335, 343, 347, 353, 356, 358, 361, 365, 371, 377, 386, 392, 397, 403, 407, 421, 435, 457, 464, 468, 469, 490, 499, 520, 559, 563.

## **F**

---

Femmes, 69, 117, 122, 210, 214, 234, 250, 263, 295, 378, 436, 487, 506, 508, 512, 517, 534, 541.

Filles (fillettes), 148, 191, 214, 331, 332, 372, 410, 487, 497, 506, 507, 508, 511, 516, 526, 532, 534, 556.

Flux migratoires, 44, 317, 347, 378, 406, 409, 414, 421, 423, 435, 438, 441, 445, 473, 478, 488, 490, 544, 559, 561.

Fonds européen de développement (FED), 245, 253, 260, 271, 538.

## **G**

---

*General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), 141, 143, 144, 149, 154, 156, 160.

## **H**

---

*Hard law*, 128, 129, 130.

Humanitaire, 386, 555.

- Action, 531, 543, 546, 548, 550, 551, 553, 555.
- Aide, 48, 127, 208, 259, 312, 487, 531, 543, 546, 548, 550, 551, 553, 555.
- Assistance, 105, 352, 550.

- Droit, 252, 507.

## **I**

---

Incompétence, 34, 453.

Instrument de coopération au développement (ICD), 244, 246, 248, 253.

## **J**

---

Jurisprudence(s), 25, 38, 76, 93, 283, 365, 371, 398, 401, 407, 509, 522, 524, 527, 556.

## **M**

---

Mesures restrictives, 124, 131, 134, 298, 454, 456, 460, 463, 465, 477, 519, 565.

Migrants, 44, 45, 225, 319, 333, 346, 364, 369, 373, 375, 379, 385, 395, 404, 411, 416, 422, 436, 525, 536, 567.

## **O**

---

Objectifs de développement durable (ODD), 211, 218, 229, 248, 303, 312, 552, 554

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), 103, 209, 212, 215, 218, 226, 235, 253, 259, 264, 302, 311.

Objectif(s), 22, 24, 30, 31, 32, 39, 41, 43, 54, 58, 88, 106, 110, 133, 142, 160, 162, 166, 171, 179, 198, 201, 218, 239, 246, 257, 260, 274, 294, 307, 310, 318, 413, 417, 430, 433, 444, 481, 502, 514, 527, 531, 553, 569.

Organisation internationale du travail (OIT), 63, 71, 75, 87, 102, 113, 151, 153, 177, 215, 240.

Organisation mondiale du commerce (OMC), 60, 141, 149, 153, 158, 166, 179, 194, 216, 294.

Organisations non-gouvernementales (ONG), 173, 183, 189, 191, 195, 236, 306, 529, 553, 555.

## **P**

---

Parlement européen, 75, 133, 237, 242, 267, 269, 354, 369, 401, 451, 455, 461, 483, 486, 516, 533, 537, 551, 556, 563.

Politique commerciale commune (PCC), 61, 62, 106, 132, 138, 162, 164, 179, 183, 195, 197, 269, 286, 307, 431, 463.

Politique d'aide au développement (PAD), 198, 200, 201, 216, 218, 249, 254, 258, 267, 272, 280, 310, 538, 548.

Politique d'asile, 44, 48, 316, 318, 321, 323, 328, 334, 352, 365, 366, 377, 381, 384, 388, 392, 395, 412, 417, 419, 425, 429, 436, 443, 489.

Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), 43, 219, 239, 252, 320, 441, 443, 445, 447, 451, 455, 457, 460, 462, 466, 471, 473, 477, 482, 505, 520, 531, 559.

Principes généraux du droit (PGD), 25, 26, 283, 284, 286.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 230, 236, 311, 537, 546.

## **R**

---

Recours, 165, 284, 388, 390, 406, 456, 497, 505, 528, 538.

-en annulation, 263, 282, 401, 452.

-en carence, 268, 269, 298, 300.

Réfugiés, 45, 323, 325, 330, 335, 337, 347, 352, 367, 368, 375, 384, 388, 391, 395, 404, 407, 416, 421, 438, 443, 544, 552.

Règlement, 111, 151, 166, 244, 289, 371, 394, 459, 477.

Regroupement familial, 350, 362, 367, 371, 381, 401, 416, 425.

## **S**

---

Sanctions, 124, 128, 130, 164, 298, 300, 463, 464, 466, 477.

Service européen d'action extérieure (SEAE), 40, 49, 239, 257, 434, 448, 450, 467, 473.

Système d'information Schengen (SIS/SIS II), 494.



*Soft law*, 128, 457.

Système de préférences généralisées (SPG), 108, 151, 156, 165, 178, 227, 271, 297, 313, 538.

## **T**

---

Traité d'Amsterdam, 28, 91, 334, 345, 349.

Traité de Lisbonne, 21, 26, 30, 35, 44, 58, 86, 101, 177, 179, 205, 209, 212, 215, 239, 254, 260, 308, 334, 413, 428, 448, 458, 467.

Traité de Maastricht, 24, 28, 334, 428.

Traité de Rome, 24, 63, 76, 156, 203.

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), 505, 509, 541.

Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), 508, 512, 541.

## **U**

---

Unanimité, 172, 331, 453, 458, 469.

UNICEF, 173, 182, 184, 240, 306, 333, 406, 407, 439, 479, 537, 539, 549, 568.

## **V**

---

Valeur(s), 31, 47, 49, 177, 249, 426, 427, 431, 480, 502, 543, 561.

Viol(s), 399, 506, 508, 510, 515, 534.

Violences sexuelles, 410, 506, 507, 508, 510, 512, 514, 516, 532, 533, 539, 556.

Volonté, 21, 39, 43, 48, 56, 73, 103, 138, 162, 212, 241, 264, 278, 286, 314, 501, 563.

Vulnérabilité, 29, 48, 233, 250, 319, 334, 336, 361, 366, 378, 394, 400, 409, 411, 424, 490, 500, 533.

Vulnérable(s), 29, 30, 36, 95, 233, 263, 321, 332, 352, 380, 387, 393, 400, 410, 426, 487, 534, 568.



## TABLE DES MATIERES

<b>LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>11</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>19</b>
<i>Paragraphe introductif - La place des droits fondamentaux dans l'Union européenne .</i>	<i>22</i>
A- La timide entrée des droits de l'homme dans l'Union européenne.....	23
B- La consécration des droits de l'homme dans l'Union européenne.....	26
<i>Paragraphe 1 - L'intérêt particulier de l'Union européenne pour la protection des droits de l'enfant.....</i>	<i>28</i>
A- Le statut des droits de l'enfant au sein de l'Union européenne .....	30
1) Un nouvel objectif constitutionnel.....	30
2) La compétence de l'Union européenne pour assurer la protection des droits de l'enfant .....	33
B- La protection des droits de l'enfant dans l'action internationale de l'Union européenne .....	35
1) La particularité des droits de l'enfant en droit international.....	36
2) Les droits de l'enfant : un enjeu pour l'identité d'acteur international global de l'Union européenne .....	39
<i>Paragraphe 2 - Les moyens d'action à la disposition de l'Union européenne pour réaliser l'objectif de protection des droits de l'enfant dans son action extérieure.....</i>	<i>41</i>
A- Les politiques extérieures de l'Union européenne pertinentes pour la protection des droits de l'enfant.....	42
1) Les politiques extérieures de l'Union européenne cadre de la protection des droits de l'enfant au niveau mondial .....	42
2) Une politique extérieure par externalisation d'une politique interne cadre de la protection des droits de l'enfant .....	44
B- Les limites à la protection des droits de l'enfant dans les politiques extérieures de l'Union européenne .....	46
1) La sauvegarde des intérêts économiques de l'Union européenne .....	47
2) La diplomatie de l'Union européenne.....	49
<i>Paragraphe 3 - La réalisation de la protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure de l'Union européenne.....</i>	<i>51</i>

A) La difficulté d'encadrer l'action extérieure de l'Union européenne.....	52
B) La difficile concrétisation des mesures de protection des droits de l'enfant dans l'action extérieure.....	54
<b>PREMIERE PARTIE :</b> .....	<b>57</b>
<b>LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LES POLITIQUES EXTERIEURES ECONOMIQUES DE L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>57</b>
<b>TITRE 1 .....</b>	<b>61</b>
<b>LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE COMME OUTIL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT AU NIVEAU INTERNATIONAL .....</b>	<b>61</b>
<b>CHAPITRE 1.....</b>	<b>62</b>
<b>LES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE .....</b>	<b>62</b>
<b>SECTION 1 - LES NORMES DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT APPLIQUEES PAR L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>63</b>
<i>Paragraphe 1 - L'intégration lacunaire des droits sociaux des enfants dans le droit de     l'Union européenne.....</i>	<i>63</i>
A – Le manque de prise en compte par l'Union européenne des normes fondamentales du travail relatives aux enfants adoptées par l'Organisation internationale du travail	64
1) La détermination des normes pertinentes de l'Organisation internationale du travail.....	65
a) L'opposabilité renforcée des conventions du Programme international pour l'abolition du travail des enfants .....	65
i) <u>La Convention n°138 de l'Organisation internationale du travail</u> .....	66
ii) <u>La Convention n°182 de l'Organisation internationale du travail</u> .....	68
b) Le régime d'opposabilité traditionnel des autres conventions de l'Organisation internationale du travail.....	69
2) L'application des normes pertinentes de l'Organisation internationale du travail dans l'Union européenne.....	71
a) L'application des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail par l'Union européenne.....	71

i) <u>L'application des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail par l'Union européenne</u> .....	71
α) L'influence des conventions pertinentes sur le droit primaire de l'Union européenne .....	71
β) L'application des conventions pertinentes dans le droit dérivé de l'Union européenne .....	72
ii) <u>L'applicabilité des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail dans les États membres</u> .....	75
b) Le contrôle de l'application de ses conventions pertinentes par l'Organisation internationale du travail.....	77
i) <u>La procédure traditionnelle de soumission des rapports périodiques</u> .....	77
ii) <u>Les procédures spéciales de contrôle de l'application des conventions</u> .....	79
α) La procédure de réclamation.....	79
β) La procédure de plainte.....	80
B – L'intérêt marqué de l'Union européenne pour les sources secondaires des droits sociaux des enfants.....	82
1) Les dispositions relatives aux enfants dans les textes sociaux .....	83
a) La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs : un texte « oublié » .....	84
i) Une Charte communautaire des droits sociaux reléguée au second rang .....	84
ii) Les enfants dans la Charte communautaire des droits sociaux : des principes protecteurs aux droits lacunaires .....	87
b) Une meilleure protection des enfants dans la Charte sociale européenne .....	88
i) Une protection sociale des enfants insusceptible de dérogation.....	88
ii) L'influence de la Charte sociale européenne sur l'Union européenne .....	90
2) Les dispositions sociales relatives aux enfants dans les conventions générales .	92
a) L'absence total d'impact des dispositions sociales de la Convention internationale des droits de l'enfant sur le droit de l'Union européenne .....	92
b) La terminologie particulière des dispositions sociales relatives aux enfants de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne .....	93
<i>Paragraphe 2 - La lacune de la prise en compte postérieure des autres droits de l'enfant par l'Union européenne</i> .....	95
A- L'intégration par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne d'une conception restreinte des droits de l'enfant.....	96

1) La source extérieure des « Droits de l'enfant » dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne .....	96
2) Les lacunes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'enfant .....	98
B- Entre idéalisme et pragmatisme : une acception élargie des droits de l'enfant dans les actes politiques.....	101
1) La définition d'une stratégie à long terme : cristallisation d'une contradiction entre les aspirations de la Commission et celles des États membres .....	102
2) Les Lignes directrices de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'enfant.....	104

## **SECTION 2 - LA PROTECTION DES ENFANTS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE**

### **COMMERCIALE COMMUNE..... 106**

#### *Paragraphe 1 - La protection des enfants par une approche incitative : la conditionnalité politique positive .....*

A- Les accords préférentiels comme moyen d'incitation : la protection des droits de l'enfant par la conditionnalité politique <i>ex ante</i> .....	108
1) Le Système des préférences généralisées : un outil commercial avant tout .....	109
2) La protection des droits de l'enfant dans les régimes préférentiels : limitée mais efficace .....	110
a) Le régime général et le régime spécial « Tous sauf les armes » insusceptibles de protéger les droits de l'enfant .....	111
b) Le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance comme outil de protection des droits de l'enfant .....	112
B- Les clauses traditionnelles de conditionnalité politique : la protection des droits de l'enfant par la conditionnalité politique <i>ex post</i> .....	114
1) L'insertion systématique des clauses de conditionnalité politique dans les accords de l'Union européenne .....	115
a) L'apparition de la clause « fondement » : une conditionnalité insuffisante pour protéger les droits fondamentaux .....	116
b) De l'insuffisance de la clause « fondement » à l'apparition de la clause « élément essentiel » : une conditionnalité suffisante mais dépendante .....	118

2) L'autonomie de la sanction des clauses de conditionnalité politique : un moyen de protection plus efficace contrôlé par l'Union européenne.....	121
<i>Paragraphe 2 - La protection des droits de l'enfant par une approche coercitive : la conditionnalité négative</i> .....	123
A- Les sanctions adoptées par l'UE en réaction à la violation des clauses « droits de l'homme » .....	124
1) La géométrie variable des violations de la clause « droits de l'homme » .....	125
2) Du Soft law au Hard law : l'échantillonnage des formes de sanction des violations des clauses « droits de l'homme » .....	128
B- La question de la pertinence des sanctions commerciales pour favoriser la protection des droits fondamentaux .....	130
1) Le statut particulier des sanctions commerciales de la conditionnalité politique : l'instrument avant la finalité .....	131
2) Les effets discutables des sanctions commerciales comme expression de la conditionnalité négative .....	133
<i>Conclusion du Chapitre 1 :</i> .....	137

**CHAPITRE 2..... 140**

**LES ACTEURS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT ..... 140**

**SECTION 1 - LE ROLE DES ACTEURS PUBLICS DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT : UN IMPACT THEORIQUE IMPORTANT POUR UNE PORTEE PRATIQUE LIMITEE ..... 141**

*Paragraphe 1 - Les droits de l'enfant face au système commercial multilatéral : le rôle de l'Organisation mondiale du commerce* .....

A- Les objectifs contradictoires du système commercial multilatéral et de la protection des droits de l'enfant .....	142
1) Deux logiques différentes .....	142
a) Une logique commerciale désintéressée d'autres considérations .....	143
b) Une logique de protection des droits de l'enfant plus contraignante que celle des droits de l'homme .....	145

2) Une mise en pratique discordante de la logique .....	147
a) Une logique de protection des droits de l'enfant difficilement pratiquée .....	147
b) La logique commerciale effective en pratique, reflet de considérations économiques primordiales.....	149
B- La difficile conciliation entre le système commercial multilatéral et la protection des droits de l'enfant .....	150
1) L'infléchissement de la logique commerciale par les instruments de conciliation entre la protection des droits de l'enfant et le système commercial multilatéral ...	151
a) Le Système des préférences généralisées comme instrument de conciliation entre le système commercial multilatéral et la protection des droits de l'enfant	151
b) La prise en considération des droits de l'homme par l'Organe de règlement des différends : la clause d'exception générale .....	153
i) La moralité public et l'ordre public dans la clause d'exception générale : une protection prospective des droits de l'homme.....	155
ii) La clause « droits de l'homme » dans la clause d'exception générale .....	157
2) La manipulation des instruments de conciliation entre la protection des droits de l'enfant et le système commercial multilatéral .....	159
<i>Paragraphe 2 - Les droits de l'enfant face aux intérêts économiques de l'Union européenne dans ses relations internationales : le rôle des États tiers cocontractants</i>	
A- La sauvegarde des intérêts économiques de l'Union européenne au détriment de la protection des droits de l'enfant .....	161
1) Une considération réaliste de l'Union européenne .....	162
2) Un mainstreaming dévoyé dans la Politique commerciale commune .....	163
B- Une prise en considération illusoire des droits de l'enfant dans les accords commerciaux .....	164
1) L'incohérence du système des sanctions commerciales révélatrice du non-intérêt de l'Union européenne pour sanctionner les violations des droits de l'enfant.....	164
2) La dégénérescence des dispositions de protection des droits de l'enfant : une force déclarative .....	166



<b>SECTION 2 - LE ROLE DES ACTEURS PRIVES DANS LA PROTECTION DES DROITS DE</b>	
<b>L'ENFANT .....</b>	<b>168</b>
<i>Paragraphe 1 - Les entités commerciales : levier principal de la protection des droits sociaux des enfants.....</i>	<i>168</i>
A- Les relations entretenues par l'entreprise et l'enfant : révélatrices du rôle crucial occupé par les entreprises dans la protection des droits de l'enfant.....	169
1) Les différentes appréhensions de l'enfant par l'entreprise .....	169
2) Les principes généraux d'intégration des droits de l'enfant dans le monde de l'entreprise.....	171
a) La difficile acceptation des premiers textes consacrés à l'intégration des droits de l'homme dans les politiques de l'entreprise .....	171
b) Les principes spécialement consacrés aux rapports entre les enfants et l'entreprise.....	173
B- La place dérisoire des droits de l'enfant dans le programme de responsabilité sociale de l'Union européenne .....	176
1) La Responsabilité sociale des entreprises selon l'Union européenne : une vision réductive .....	176
a) La difficile création d'une responsabilité sociale des entreprises au sein des politiques de l'Union européenne .....	176
b) L'aboutissement du processus d'intégration de la responsabilité sociale des entreprises dans les politiques de l'Union européenne : insuffisant à protéger les droits de l'enfant.....	179
2) La nécessité pour l'Union européenne d'adopter une approche autonome de la RSE.....	180
<i>Paragraphe 2 - Les organisations non gouvernementales comme facteur atténuant les effets négatifs de la Politique commerciale commune sur les enfants .....</i>	<i>183</i>
A- Le rôle indispensable des organisations non-gouvernementales pour une information authentique .....	185
1) La participation des organisations non-gouvernementales à la dénonciation de violations des droits de l'enfant .....	185
2) Le risque de manipulation des organisations non gouvernementales .....	187
B- La mise en œuvre des droits de l'enfant par les organisations non-gouvernementales .....	189

1) Un rôle déterminant des organisations non gouvernementales dans l'élaboration de la protection normative des droits de l'enfant .....	189
2) Un rôle déterminant des organisations non gouvernementales dans la protection effective des droits de l'enfant .....	191
<i>Conclusion du Chapitre 2 :</i> .....	194
<i>Conclusion du Titre 1 :</i> .....	197
<b>TITRE 2</b> .....	<b>198</b>
<b>LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT : UN OUTIL THEORIQUE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT FACE A UNE PRATIQUE PROBLEMATIQUE</b> .....	<b>198</b>
<b>CHAPITRE 1</b> .....	<b>200</b>
<b>LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AUTOUR DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME</b> .....	<b>200</b>
<b>SECTION 1 - LA REALISATION DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT PAR LA DETERMINATION DES OBJECTIFS POUR LE DEVELOPPEMENT</b> .....	<b>201</b>
<i>Paragraphe 1 - Les objectifs pour le développement propres à l'Union européenne insuffisants au regard des droits de l'enfant</i> .....	<i>201</i>
A- La protection des droits de l'homme facteur de développement .....	202
1) La politique d'aide au développement au service de l'économie .....	202
2) Quelle causalité entre développement et respect des droits de l'homme ?.....	203
B- La limitation des objectifs immédiats de la politique d'aide au développement de l'Union européenne .....	205
1) La problématique de la spécialité de l'objectif de la Politique d'aide au développement .....	205
2) L'adoption de nouveaux objectifs adjacents à l'objectif spécial de la Politique d'aide au développement : un retour en arrière profitable aux droits de l'enfant ..	207
<i>Paragraphe 2 - L'intégration de la Politique d'aide au développement dans un contexte international plus large : au service des droits de l'enfant ou des intérêts de l'Union européenne ?</i> .....	<i>209</i>

A- La contribution de l'Union européenne à la réalisation d'objectifs clefs pour le développement au niveau international : les Objectifs du millénaire pour le développement. ....	210
1) L'intégration des Objectifs du millénaire pour le développement dans la Politique d'aide au développement.....	210
2) La place des Objectifs du millénaire pour le développement relatifs aux droits de l'enfant dans le droit de l'Union européenne .....	213
B- L'enjeu de l'acquisition du statut d'acteur du développement pour l'Union européenne .....	216
1) La coopération au développement au service des intérêts économiques de l'Union européenne .....	216
2) La coopération au développement au service des intérêts politiques de l'Union européenne .....	218

**SECTION 2 - LA REALISATION DIFFICILE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT PAR LES INSTRUMENTS DE MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT 221**

*Paragraphe 1 - Les instruments structurels d'aide au développement..... 221*

A- La place variable des droits de l'enfant au sein des différentes enceintes internationales pertinentes.....	221
1) L'accessoirisation des droits de l'enfant dans l'enceinte internationale dédiée à la coopération et au développement économique, l'OCDE .....	222
2) Les différentes approches de l'importance de l'action relative aux enfants au sein de l'enceinte internationale de maintien de la paix, l'ONU .....	225
a) La critique de l'approche des OMD par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : une approche globale du développement .....	226
b) Le Groupe des Nations Unies pour le développement : une approche divergente .....	230
3) L'action de la Banque mondiale dans la mise en œuvre des objectifs du développement : une conception « levier » des objectifs relatifs aux enfants .....	232
B- Le manque de représentativité et de visibilité de l'intérêt pour les droits de l'enfant au sein des organes de l'Union européenne .....	236
1) L'intérêt épars des structures de l'Union européenne pour les droits de l'enfant .....	237

2) La nécessité de créer une autorité chargée des droits de l'enfant au sein de l'Union européenne .....	241
<i>Paragraphe 2 - Les instruments opérationnels d'aide au développement : les mécanismes juridiques de protection des droits de l'enfant.....</i>	<i>243</i>
A- Les instruments géographiques d'aide au développement : l'impossible prise en compte des droits de l'enfant.....	244
1) Le Fonds européen de développement.....	245
2) La dualité de l'instrument de coopération au développement .....	246
B- Les instruments thématiques : un complément indispensable aux instruments géographiques mais insuffisant au regard des droits de l'enfant.....	248
1) L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme .....	249
2) Le caractère hybride de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix : entre Politique d'aide au développement et Politique étrangère et de sécurité commune .....	251
<i>Conclusion du Chapitre 1 : .....</i>	<i>253</i>

**CHAPITRE 2..... 256**

**L'EFFICACITE NUANCEE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT ..... 256**

**SECTION 1 - L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AU PRISME DE L'OBJECTIF CONSTITUTIONNEL DE COHERENCE ..... 257**

<i>Paragraphe 1 - Le cohérence de la protection des droits de l'enfant au sein de la Politique d'aide au développement .....</i>	<i>258</i>
A- Les cohérences relatives à la place des droits de l'enfant comme élément de la Politique d'aide au développement .....	258
1) La cohérence déclarée de la place des droits de l'enfant comme élément de la Politique d'aide au développement : entre discours ... ..	259
2) ... Et réalité : la cohérence pratique de la place des droits de l'enfant comme élément de la Politique d'aide au développement .....	261

B- L'incohérence tenant à la place des droits de l'enfant dans la Politique d'aide au développement au regard de leur place dans l'approche du droit international du développement .....	264
1) L'inadéquation du statut des droits de l'enfant comme élément du développement entre l'approche de l'Union et celle du droit international .....	265
2) La nécessité d'une cohérence de l'approche des droits de l'enfant comme facteur de développement.....	267
<i>Paragraphe 2 - La cohérence de la protection des droits de l'enfant dans la Politique d'aide au développement au regard de la Politique commerciale commune .....</i>	<i>270</i>
A- La cohérence du niveau de protection des droits de l'enfant au sein des deux politiques économiques de l'Union européenne .....	270
1) L'imbrication institutionnelle existante entre les deux politiques économiques de l'Union : une cohérence défavorable aux droits de l'enfant .....	270
2) La finalité convergente de la Politique d'aide au développement et de la Politique commerciale commune .....	272
B- Une conception duale de la cohérence de l'objectif de protection des droits de l'enfant : le mécanisme du double standard .....	274
1) Une protection interne des droits de l'enfant exacerbée pour une protection externe limitée : le paradoxe des clauses explicites d'intégration des droits de l'homme dans l'action extérieure .....	275
2) La confrontation entre la logique de protection interne des droits de l'enfant et leur protection dans la Politique d'aide au développement.....	277

**SECTION 2 - L'EFFICACITE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AU PRISME DE SES EFFETS..... 280**

<i>Paragraphe 1 - L'efficacité de la protection des droits de l'enfant au regard des effets juridictionnels.....</i>	<i>280</i>
A- Le contrôle de la Politique d'aide au développement par la Cour de Justice de l'Union européenne .....	281
1) Le contrôle des accords de coopération au développement par rapport au droit primaire .....	281
2) Le contrôle de conventionalité du droit dérivé de l'Union européenne par rapport aux accords de coopération au développement .....	285

B- L'influence internationale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant les droits de l'enfant .....	287
1) L'influence de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme outil de consolidation des décisions juridictionnelles étrangères.....	288
2) L'application extraterritoriale des droits de l'enfant par les États tiers .....	290
<i>Paragraphe 2 - L'efficacité de la protection des droits de l'enfant au regard du statut recherché par l'Union européenne d'acteur international de la protection des droits de l'enfant .....</i>	<i>293</i>
A- De l'influence normative de l'Union européenne.....	293
1) La capacité d'influence de l'Union européenne au niveau international.....	294
2) Une influence négative en ce qui concerne les droits de l'enfant.....	297
B- A l'effet pratique de la Politique d'aide au développement sur les droits de l'enfant .....	301
1) Des outils statistiques de mesure de l'aide au développement inadaptés .....	302
2) La hiérarchisation des droits de l'enfant comme conséquence de la mesure de l'aide au développement.....	304
<i>Conclusion du Chapitre 2 : .....</i>	<i>307</i>
<i>Conclusion du Titre 2 : .....</i>	<i>310</i>
<i>Conclusion de la Première Partie : .....</i>	<i>313</i>

**SECONDE PARTIE : ..... 315**

**LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS L'ACTION POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE..... 315**

**TITRE 1 ..... 321**

**LE CARACTERE LIMITE DE LA POLITIQUE D'ASILE COMME INSTRUMENT DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT..... 321**

**CHAPITRE 1..... 322**

**LA PLACE DES ENFANTS DANS LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPEENNE ..... 322**

## **SECTION 1 - LE CADRE NORMATIF DE LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPEENNE**

.....	<b>323</b>
<i>Paragraphe 1 - Le droit international comme cadre de la politique d'asile de l'Union européenne</i> .....	324
A- La soumission de l'Union européenne aux normes internationales minimales relatives au statut des réfugiés issues du droit de Genève.....	325
1) L'insertion du standard minimal international dans le droit de l'Union européenne .....	325
2) L'effet ricochet de l'insertion du standard minimal international sur les États membres .....	328
B- Le droit de Genève inadapté aux enfants réfugiés .....	330
1) L'inexistence du statut de l'enfant réfugié dans le droit de Genève.....	330
2) La nécessité de dispositions spécifiques aux enfants réfugiés.....	332
<i>Paragraphe 2 - L'établissement d'un Régime d'asile européen commun</i> .....	334
A- Le dispositif de principe relatif aux demandes d'asile dans l'Union européenne.	335
1) Des conditions nécessaires à la qualification de réfugiés... ..	335
a) La qualification d'un réfugié au sens strict par l'Union européenne .....	337
b) La qualification d'autres personnes pouvant bénéficier d'un régime de protection internationale.....	340
2) A la procédure de demande de protection internationale.....	343
B- Le dispositif dérogatoire applicable en cas d'afflux massif de migrants vers l'Union européenne .....	345
1) Le régime dérogatoire confronté au régime de principe quant au statut accordé à la personne protégée.....	346
2) Des enfants migrants moins concernés par ce régime dérogatoire que par le régime de principe .....	349

## **SECTION 2 - LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPEENNE COMME SOURCE D'UNE PROTECTION DIFFERENCIEE ENTRE LES ENFANTS DEMANDEURS D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE.....**

.....	<b>352</b>
<i>Paragraphe 1 - La différence dans le niveau de protection entre les enfants accompagnés et les enfants non accompagnés</i> .....	352

A- Les difficultés terminologiques rencontrées par l'Union européenne pour traiter des enfants isolés .....	353
1) Une protection exclusive des enfants non accompagnés de jure .....	353
2) Rétablir la bonne terminologie pour les enfants protégés par l'Union européenne : la protection des enfants séparés comme source de protection de facto de tous les enfants isolés .....	355
B- La conséquence de la distinction entre les enfants accompagnés et les enfants non accompagnés sur le niveau de protection qui leur est accordé.....	357
1) Les garanties étendues accordées aux enfants non accompagnés.....	358
a) La détermination délicate de l'âge de l'enfant non accompagné.....	358
b) Les garanties prévues pour les enfants non accompagnés reconnus comme étant des enfants .....	361
2) Le RAEC plus silencieux concernant les enfants accompagnés.....	363
<i>Paragraphe 2 - Le risque d'instrumentalisation des enfants dans la Politique d'asile de l'Union européenne.....</i>	<i>366</i>
A- Les enfants : un moyen limité pour permettre aux adultes d'entrer régulièrement dans l'Union européenne.....	367
1) L'enfant réfugié comme regroupant .....	368
2) L'enfant regroupant pris au piège administratif du RAEC .....	371
B- La potentielle utilisation des enfants réfugiés comme moyen pour les adultes de rester dans l'Union européenne.....	375
1) Une mince possibilité d'utilisation des enfants par les membres de leur famille pour se maintenir dans l'Union européenne.....	375
2) Une possibilité d'utilisation des enfants aléatoire en raison des imbrications entre la Politique d'asile et la Politique commune de l'immigration .....	377
<i>Conclusion du chapitre 1 : .....</i>	<i>380</i>

**CHAPITRE 2..... 383**

**LA QUESTION DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE D'ASILE COMME MOYEN DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT ..... 383**

**SECTION 1 - L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE D'ASILE EN TANT QU'INSTRUMENT DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT ..... 384**



<i>Paragraphe 1 - La difficulté de l'Union européenne quant à l'attribution effective du statut de réfugié aux enfants.....</i>	384
A- Le faible nombre d'enfants réfugiés reconnus dans l'Union européenne.....	385
1) La réalité des données relatives aux enfants réfugiés dans l'Union européenne.....	385
2) La question du contrôle des décisions étatiques de refus d'attribution du statut de réfugié.....	388
B- Le statut indéterminé des enfants non réfugiés présents dans l'Union européenne .....	391
1) L'obligation de protection des enfants « réfugiés » dans l'Union européenne..	391
2) Le glissement de l'obligation de protection de tous les enfants vers les seuls enfants isolés .....	393
<i>Paragraphe 2 - Les lacunes de la protection des droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés dans l'Union européenne .....</i>	396
A- Panorama général du respect des droits de l'enfant dans l'Union européenne.....	397
1) L'état du respect des droits de l'enfant dans l'Union européenne à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme .....	398
2) L'état du respect des droits de l'enfant à l'aune de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne .....	401
B- L'incapacité de l'Union européenne à protéger les droits des enfants demandeurs d'asile ou réfugiés .....	403
1) Une incapacité responsable.....	404
2) La difficulté de contrôler les réseaux de trafic d'enfants.....	406
a) La méconnaissance des droits les plus basiques de l'enfant dans les États membres de l'Union européenne.....	407
b) La traite des enfants dans les États membres.....	408

**SECTION 2 - LES LIMITES DE LA POLITIQUE D'ASILE COMME INSTRUMENT DE PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT ..... 412**

<i>Paragraphe 1 - L'externalisation de la Politique d'asile comme limite à l'action européenne de protection des droits de l'enfant .....</i>	413
A- L'inévitable externalisation de la Politique d'asile de l'Union européenne .....	413
1) L'indéflectible lien entre la Politique d'asile et la Politique d'immigration de l'Union européenne .....	414

2) La conciliation des objectifs de la Politique d'asile avec les objectifs extérieurs de l'Union européenne .....	417
B- L'externalisation de la Politique de l'asile de l'Union européenne : une forme de sous-traitance qui ne va pas dans le meilleur intérêt des enfants .....	419
1) La sous-traitance internationale de la mise en œuvre de la Politique d'asile ....	419
2) L'impact négatif de la sous-traitance de la mise en œuvre de la Politique d'asile sur les enfants .....	422
<i>Paragraphe 2 - L'absence de vocation de l'Union européenne à accueillir l'ensemble des enfants nécessitant une protection internationale .....</i>	<i>426</i>
A- La traduction imparfaite de la vocation idéologique de l'Union européenne en valeurs européennes .....	427
1) La formalisation progressive des valeurs de l'Union européenne .....	428
2) Les valeurs de l'Union européenne inopérantes concernant la protection des droits des enfants dans le cadre de la Politique d'asile en raison de l'idéologie économique prédominante .....	429
B- La nécessité de réviser les valeurs de l'Union européenne .....	431
1) La recherche d'une cohérence entre les valeurs européennes et sa vocation économique .....	432
2) Le RAEC submergé : vers un repli de l'Union européenne sur elle-même.....	435
<i>Conclusion du Chapitre 2 : .....</i>	<i>438</i>
<i>Conclusion du Titre 1 : .....</i>	<i>441</i>

**TITRE 2 .....** 443

**L'ACTION COMPLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT. 443**

**CHAPITRE 1.....** 445

**LA PLACE DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS L'ACTION DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE VISANT A INFLUER SUR LES FLUX MIGRATOIRES .....** 445

**SECTION 1 - LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE..... 447**

*Paragraphe 1 - Les instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune ..... 447*

A- Les instruments structurels de la Politique étrangère et de sécurité commune..... 448

1) La création d'un service diplomatique européen ..... 448

2) Des limites institutionnelles persistantes ..... 451

a) L'exclusion du Parlement européen en matière de Politique étrangère et de sécurité commune..... 451

b) La parade de la Cour de Justice de l'Union européenne face à son incompétence constitutionnelle en matière de Politique étrangère et de sécurité commune ..... 453

B- Les instruments opérationnels de la Politique étrangère et de sécurité commune 457

1) Les décisions adoptées dans le cadre de la PESC..... 458

2) Les accords internationaux entrant dans le champ d'application de la PESC ... 460

*Paragraphe 2 - La vocation dissuasive de la Politique étrangère et de sécurité commune ..... 462*

A- Les instruments de la Politique étrangère et de sécurité commune comme complément de ceux des autres politiques extérieures de l'Union européenne..... 463

1) Les mesures restrictives autonomes comme moyen de conditionnalité négative ..... 463

2) Un constat inchangé quant à l'insuffisance des violations des droits de l'enfant comme fondement d'une décision PESC ..... 464

B- La difficile mise en œuvre de la Politique de sécurité et de défense commune.... 467

1) Une « politique en évolution rapide »..... 467

2) Une politique limitée par sa physionomie militaire ..... 469

**SECTION 2 - LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE COMME MOYEN D'INFLUER SUR LES FLUX MIGRATOIRES... 473**

*Paragraphe 1 - La protection des enfants étrangers dans la lutte contre les groupes terroristes à l'extérieur de l'Union européenne ..... 473*

A- La lutte contre le terrorisme source des flux migratoires vers l'Union européenne et la protection des enfants par voie incidente ..... 475

1) Les mesures adoptées par l'Union européenne afin de lutter contre le terrorisme au Moyen-Orient .....	475
2) L'absence de protection directe des droits des enfants dans la lutte contre le terrorisme : une protection indirecte par des « demi-mesures » .....	478
B- Les compromis de l'Union européenne entre ses objectifs constitutionnels et la sauvegarde de ses intérêts .....	481
1) Une position contestable et incohérente de l'Union européenne quant à la gestion du conflit en Syrie .....	481
<i>a) Le cas du PKK : une incohérence dans l'action extérieure de l'Union européenne au service de la protection de ses intérêts</i> .....	482
<i>b) L'absence d'engagement de l'Union européenne dans la coalition internationale révélatrice de son incapacité à être un acteur international global</i> .....	484
2) Les compromis de l'Union européenne destinés à protéger ses intérêts : néfastes pour la protection des droits de l'enfant .....	486
<i>Paragraphe 2 - La protection des enfants européens dans la lutte contre les groupes terroristes</i> .....	489
A- La nécessité d'uniformiser au niveau européen le régime juridique applicable aux sorties de l'Union européenne d'enfants non accompagnés .....	489
1) La Politique d'immigration inadaptée à la situation actuelle inédite.....	490
2) L'absence de contrôle organisé des déplacements d'enfants non accompagnés vers la Syrie .....	493
B- Quelle considération de cette émigration par l'Union européenne ? .....	495
1) Le système éducatif de Daech, une menace directe pour l'Union européenne pourtant ignorée.....	496
2) Le statut des enfants combattants de Daech appréhendé de l'Union européenne .....	498
<i>Conclusion du Chapitre 1 :</i> .....	501

**CHAPITRE 2..... 503**

**LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT PAR L'UNION EUROPEENNE  
DANS LE CADRE DES CONFLITS ARMES..... 503**

## **SECTION 1 - LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT PENDANT LE CONFLIT ARME ... 505**

### ***Paragraphe 1 - La protection des enfants contre les violences sexuelles lors des conflits armés..... 506***

#### **A- La construction du droit international applicable aux violences sexuelles ..... 507**

##### **1) La protection des filles et des femmes au cœur de la construction jurisprudentielle du droit international applicable aux violences sexuelles lors des conflits armés ..... 508**

##### **2) L'absence d'incrimination autonome des faits de viol en droit pénal international ..... 510**

#### **B- L'appréhension par l'Union européenne des violences sexuelles sur les enfants . 512**

##### **1) La négation de la spécificité des violences sexuelles commises sur les enfants dans le droit contraignant de l'Union européenne..... 514**

##### **2) La valeur déclarative de l'intérêt de l'Union européenne pour les violences sexuelles commises sur les enfants ..... 516**

### ***Paragraphe 2 - La protection des enfants pendant le conflit armé en application de résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies ..... 519***

#### **A- Le contrôle des résolutions du Conseil de sécurité par rapport au droit de l'Union européenne ..... 519**

##### **1) L'application des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité par les mesures restrictives d'application ..... 519**

##### **2) Le contrôle des résolutions du Conseil de sécurité par rapport aux droits fondamentaux reconnus par l'Union européenne : une porte ouverte pour les droits de l'enfant..... 522**

#### **B- La place des droits de l'enfant au sein des mesures de transposition des résolutions contraignantes du Conseil de sécurité des Nations Unies ..... 524**

##### **1) L'absence de disposition particulière en faveur des droits de l'enfant dans les mesures de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité ..... 525**

##### **2) L'oubli de l'objectif constitutionnel de protection des droits de l'enfant face aux enjeux de sécurité internationale ..... 527**

## **SECTION 2 - LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT POST-CONFLIT ARME..... 531**

### ***Paragraphe 1 - Les dispositions concernant les enfants en situation post-conflits armés ..... 532***

A- Les dispositions spécifiques relatives à certains actes directement issus des conflits armés .....	532
1) Les dispositions relatives aux enfants victimes de violences sexuelles.....	533
2) L'action de l'Union européenne destinée aux enfants-soldats : la nécessité d'une action combinée au niveau international .....	536
B- Les dispositions générales relatives à la protection des enfants post-conflit armé	539
1) La participation des enfants dans le processus de paix .....	540
2) L'éducation des enfants au cœur de l'action européenne post-conflit : l'éducation au service des intérêts des enfants mais aussi des intérêts de l'Union européenne	542
<i>Paragraphe 2 - La cohérence de la protection des enfants post-conflit armé.....</i>	<i>544</i>
A- La cohérence de la protection des enfants post-conflit à l'aune de l'action humanitaire de l'Union européenne .....	545
1) L'action humanitaire destinée aux enfants : plus large qu'une action post-conflit .....	546
2) Les limites de l'action humanitaire de l'Union européenne comme limite à l'action destinée aux enfants .....	548
B- Les effets de la protection des enfants post-conflit armé .....	551
1) L'action humanitaire difficilement mesurable quant à ses réels effets sur la protection des enfants post-conflit armé .....	551
2) La question de la suffisance de l'aide humanitaire à l'égard de la satisfaction des objectifs constitutionnels pertinents de l'Union européenne .....	553
<i>Conclusion du Chapitre 2 : .....</i>	<i>557</i>
<i>Conclusion du Titre 2 : .....</i>	<i>560</i>
<i>Conclusion de la Seconde Partie : .....</i>	<i>562</i>
<b>CONCLUSION GENERALE : .....</b>	<b>564</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>572</b>
<b>JURISPRUDENCE.....</b>	<b>613</b>
<b>INDEX ALPHABETIQUE .....</b>	<b>619</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>626</b>