

# Régimes de tutelle pour les enfants privés de soins parentaux dans l'Union européenne

## Résumé

*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne définit des droits revêtant une importance particulière pour les intérêts et le bien-être des enfants qui sont privés de soins parentaux, les plus essentiels étant les droits de l'enfant (article 24), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 5), le droit d'asile (article 18), la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition (article 19), la non-discrimination (article 21) et l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (article 32).*

Les tuteurs sont l'une des composantes primordiales d'un système de protection des enfants privés de leur milieu familial et qui ne peuvent pas faire représenter leurs intérêts par leurs parents. Ils sont essentiels pour préserver l'intérêt supérieur et le bien-être général de l'enfant, ainsi que pour compléter sa capacité juridique limitée, le cas échéant, de la même manière que le font les parents. Malgré les dispositions juridiques en vigueur, il n'est pas rare que les régimes de tutelle dans les États membres de l'Union échouent à fournir un soutien et une protection appropriés aux enfants

non accompagnés. Ainsi, certains d'entre eux ne se voient pas attribuer de tuteur, tandis que, très souvent, les tuteurs désignés n'ont aucun lien personnel avec les enfants et ne les rencontrent pas en personne. Les lacunes et les problèmes les plus fréquemment rencontrés dans les régimes de tutelle nationaux sont liés à la lenteur des procédures de désignation des tuteurs, à la disponibilité limitée de tuteurs indépendants et qualifiés, à l'absence de formation systématique des tuteurs, ainsi qu'à un manque de soutien nécessaire aux enfants concernés et aux tuteurs, y compris pour ce qui est de l'accès aux conseils juridiques. La mise en place de régimes de tutelle efficaces renforcera la protection des enfants non accompagnés dans l'UE et préservera leurs intérêts supérieurs.

Le présent résumé de la FRA offre un bref aperçu des régimes de tutelle dans l'Union européenne, en mettant en évidence leurs principes fondamentaux ainsi que le mandat et les missions principales du tuteur. Il propose également une vue d'ensemble des publications et des instruments pertinents de l'Union dans ce domaine.

## Principales conclusions

Comme l'attestent les nombreuses références à la notion de « représentant légal » dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CRC), les tuteurs légaux sont une composante essentielle d'un système de protection des enfants qui sont, de façon temporaire ou permanente, privés de leur milieu familial et qui ne peuvent pas voir leurs intérêts représentés par leurs parents. La *Stratégie de l'Union européenne en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016*, adoptée par la Commission

européenne en juin 2012, constate que « la notion de tuteur et/ou de représentant varie [...] selon les États membres. Leurs rôles, leurs qualifications et les compétences qui leur sont attribuées diffèrent d'un État membre à l'autre ». En vue de combler cette lacune, la Commission européenne, en collaboration avec la FRA, mettra au point un modèle de bonnes pratiques concernant le rôle des tuteurs et/ou représentants légaux des enfants victimes de traite des êtres humains (priorité 2.1., action 3).

La FRA a mené des recherches documentaires dans l'optique de cerner les régimes de tutelle existants dans les 28 États membres de l'Union. Celles-ci portent sur quatre domaines spécifiques, à savoir :

- le type de régime de tutelle mis en place,
- le profil des tuteurs désignés,
- la procédure de désignation, et
- les missions des tuteurs.

Les fruits des recherches ont principalement servi à alimenter les travaux de la FRA portant sur l'élaboration d'un manuel sur la tutelle, qui fournit des lignes directrices aux États membres sur la manière de renforcer les systèmes nationaux de protection de l'enfance. Le manuel de la FRA, intitulé *La tutelle des enfants privés de soins parentaux – Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains* et publié en juin 2014, a été élaboré en coopération avec le bureau du coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre la traite des êtres humains à la Commission européenne. Ceci afin de mettre en œuvre la stratégie européenne de lutte contre la traite des êtres humains et pour protéger les droits des enfants. La présente analyse comparative devrait donc être lue à la lumière dudit manuel.

Ce rapport comparatif explore les principales caractéristiques des régimes de tutelle mis en place pour satisfaire aux besoins de tous les enfants qui nécessitent une telle protection et de ceux qui risquent de devenir des victimes de la traite des êtres humains ou d'autres formes d'exploitation. Ainsi, le rapport se penche sur la manière dont les régimes de tutelle existants pour les enfants privés de soins parentaux répondent aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques des enfants présumés ou identifiés en tant que victimes, ou des enfants exposés au risque de la traite des personnes ou de l'exploitation, tels que les enfants non accompagnés.

Ce résumé vise à aider les États membres de l'Union à mieux comprendre les forces et les faiblesses de leur système national. Il peut également les aiguiller à adopter de mesures appropriées, en vue de renforcer leur régime de tutelle pour mieux protéger les enfants.

## Cadre juridique et politique dans l'Union européenne

Un certain nombre d'instruments juridiques européens et internationaux sont directement ou indirectement

liés à la tutelle (voir liste des instruments juridiques pertinents à la fin du présent résumé).

L'éradication de la traite des êtres humains est l'une des priorités stratégiques de l'Union européenne (UE) et de ses États membres. La traite des êtres humains est une violation grave des droits fondamentaux, expressément interdite par l'article 5 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »). Elle figure parmi les infractions particulièrement graves répertoriées à l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).

La pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains est la directive 2011/36/UE sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi que sur la protection des victimes (la directive sur la lutte contre la traite des êtres humains), adoptée sur la base de l'article 82, paragraphe 2, et de l'article 83, paragraphe 1, du TFUE. La directive place les droits des victimes au fondement même de son action, prévoyant plusieurs mesures destinées spécifiquement aux enfants victimes, telles que la désignation de tuteurs.

Abordant la question des enfants victimes de la traite des personnes, la Stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 entend promouvoir les droits des victimes et préserver leur protection, tout en garantissant un soutien adéquat et un accès approprié à la justice. Ladite stratégie souligne que, « pour pouvoir répondre aux besoins différents des divers groupes d'enfants, notamment des victimes de la traite des personnes, il importe de disposer de systèmes de protection complets adaptés aux enfants assurant une coordination entre les agences et entre les disciplines ». Elle invite également les États membres à renforcer leur régime de protection de l'enfance. Elle fait ensuite remarquer l'importance de la tutelle en tant qu'élément clé des systèmes de protection de l'enfance et prie la FRA de travailler de concert avec la Commission européenne dans ce domaine.

## Régimes de tutelle nationaux

Chaque État membre de l'UE dispose d'un système national de protection de l'enfance, qui prévoit la protection des enfants privés de soins parentaux. Ce système préserve l'intérêt supérieur de l'enfant, lui garantit une représentation légale et, de façon plus générale, favorise le bien-être des enfants lorsque les parents ne sont pas aptes ou disposés à le faire ou en ont été empêchés, conformément à l'article 20 de la CRC et à l'article 24 de la Charte.

Lorsqu'un enfant est privé de soins parentaux, la législation des États membres de l'UE prévoit

l'assignation d'un tuteur ou d'un représentant en vue de remplir les missions qui sont généralement accomplies par les parents. Toutefois, la notion de tuteur varie d'un État membre à l'autre,

s'appliquant à des personnes remplissant des fonctions et exerçant des mandats différents. Parfois, d'autres termes sont employés pour décrire les personnes qui exercent leurs fonctions de tuteur.

**Tableau 1 : Institutions nationales auxquelles la tutelle est confiée en vertu de la loi, lorsqu'aucune personne physique n'a été désignée, UE-28**

État membre de l'UE	Nom de l'institution	État membre de l'UE	Nom de l'institution
AT	Bureau de la protection de l'enfance et de la jeunesse ( <i>Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger</i> )	IE	Agence de l'enfance et de la famille ( <i>Child and Family Agency</i> )
BE	Service des tutelles	IT	Services sociaux locaux par l'intermédiaire du maire (et établissement d'accueil en cas d'urgence)
BG	Département de l'assistance sociale ( <i>Агенцията за социално подпомагане</i> ) ou directeur de l'établissement d'accueil	LT	Unité municipale de protection des droits de l'enfant (prévoit une tutelle temporaire)
CY	Service de protection sociale ( <i>Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας</i> ) par l'entremise de son directeur	LU	Institutions publiques, y compris des établissements d'accueil, par l'intermédiaire de leur directeur
CZ	Autorité de protection juridique et sociale des enfants ( <i>Orgán sociálně-právní ochrany dětí</i> )	LV	Unité municipale de protection des droits de l'enfant (tribunal pour orphelins, <i>Bāriņtiesu</i> ) Le directeur de l'institution d'aide à l'enfance Le directeur du centre de prévention pour mineurs, sous la houlette de la police d'État
DE	Bureau de la protection de la jeunesse ( <i>Landesjugendamt</i> )	MT	L'établissement d'accueil dans laquelle l'enfant réside
DK	Administration publique ( <i>Statsforvaltningen</i> )	NL	Nidos Agence sociale pour la jeunesse ( <i>Bureau Jeugdzorg</i> ) pour les enfants de nationalité néerlandaise
EE	Autorité municipale de protection de l'enfance	PL	L'établissement d'accueil dans laquelle l'enfant réside
EL	Procureurs près les tribunaux de première instance Service de protection de l'enfance (qui n'a pas encore vu le jour)	PT	Aide sociale L'établissement d'accueil dans laquelle l'enfant réside
ES	Autorité de protection de la jeunesse de la région concernée « communauté autonome »	RO	Le directeur de l'institution des établissements d'accueil Direction générale pour l'assistance sociale et la protection de l'enfance ( <i>Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului</i> ) par l'entremise de son directeur
FI	Service de protection sociale de l'autorité municipale Le directeur de la structure d'accueil	SE	Service de protection sociale au niveau municipal ( <i>Socialnämnden</i> )
FR	Aide sociale à l'enfance, Conseil Général du département concerné	SI	Centres de travail social ( <i>Centri za socialno delo</i> )
HR	Centre de protection sociale	SK	Bureau du travail, des affaires sociales et de la famille ( <i>Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny</i> )
HU	Bureaux locaux de tutelle ( <i>járásí gyámhivatalok</i> ), sous la houlette de l'autorité de tutelle et de protection sociale ( <i>Szociális és Gyámhivatal</i> )	UK	Aucun régime de tutelle en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Les autorités locales prennent en charge les enfants concernés, mais n'exercent pas de représentation légale. En Écosse, un service de tutelle écossais est mis en place, sur une base non obligatoire, pour les enfants non accompagnés.

Notes : Quatre États membres de l'Union (à savoir la Belgique, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas) ont élaboré un régime de tutelle distinct pour les enfants non accompagnés.

Source : FRA, 2013

## Absence d'approche uniforme

La majorité des États membres de l'Union ont confié les fonctions de tutelle aux services sociaux établis à l'échelon municipal ou local, et seuls quelques États membres disposent d'une autorité de tutelle centrale à l'échelle nationale. Lorsque la tutelle est établie au niveau régional ou local, les approches adoptées varient parfois d'une zone à l'autre d'un même pays.

La plupart des États membres désignent des personnes physiques ou morales pour endosser les fonctions de tutelle. Des proches ou des personnes appartenant au cercle familial élargi se voient généralement attribuer le rôle de tuteur, ce qui constitue une reconnaissance de l'importance que revêtent le maintien des liens familiaux et la relation personnelle préétablies entre le futur tuteur et l'enfant.

En revanche, si aucun membre de la famille ou du milieu familial de l'enfant ne peut convenablement endosser les fonctions de tutelle, les autorités nationales de protection de l'enfance sont alors responsables de sa prise en charge. Dans de tels cas, soit des employés de l'institution de tutelle ou de l'entité désignée par la loi, soit des personnes physiques choisies par un tribunal ou par toute autre autorité compétente exercent les fonctions de tutelle. Cela est fréquent dans les cas d'enfants non accompagnés et dans les cas d'enfants victimes de la traite des personnes, exploités et identifiés en dehors de leur pays d'origine. Ceci s'explique par le fait que la plupart du temps aucun proche ou membre de leur famille ne réside dans le pays dans lequel ils se trouvent. Le présent rapport est axé sur les situations dans lesquelles la tutelle n'est pas accordée à un membre de la famille ou du cercle familial d'un enfant.

## Régime de tutelle pour les enfants étrangers

Dans l'ensemble des États membres, les dispositions de la loi constitutionnelle ou d'autres normes nationales protègent généralement tous les enfants sur leur territoire, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut. Néanmoins, le statut spécifique des enfants en termes de migration et de résidence est souvent décisif pour déterminer le niveau et du type de protection qui leur est accordée, et plus particulièrement pour déterminer leur tutelle ainsi que les aspects liés à leur représentation. Quelques États membres ont mis en place un régime de tutelle distinct pour les enfants non accompagnés qui ne jouissent que d'un droit de

séjour temporaire sur leur territoire ou qui n'ont aucunement ce droit. Cependant, dans la pratique, divers arrangements sont prévus dans un plus grand nombre d'États membres selon le statut particulier de l'enfant. Même en ce qui concerne le traitement des enfants non accompagnés issus d'un État membre de l'UE ou de l'espace économique européen (EEE) sur le territoire d'un autre État membre de l'UE, l'étude de la FRA révèle qu'aucune approche uniforme n'existe entre les États membres, et que la législation et la pratique manquent souvent de clarté et de cohérence.

## Tutelle des enfants victimes de la traite des êtres humains

Aucun État membre de l'Union n'a créé un régime de tutelle distinct et exclusivement destiné aux enfants victimes de la traite des personnes. En principe, la tutelle des enfants victimes de la traite des êtres humains relève des dispositions générales relatives à la tutelle prévues dans le droit civil et/ou de la famille, indépendamment de leur statut migratoire ou de résidence, même dans les États membres qui ont mis en place un régime de tutelle distinct pour les enfants non accompagnés. Néanmoins, les dispositions législatives relatives à la migration et au droit d'asile s'appliquent aux enfants ressortissants de pays tiers qui ont été victimes de la traite des êtres humains, tant qu'ils n'ont pas été officiellement reconnus en tant que victimes par les autorités nationales compétentes.

## Garantir l'indépendance et l'impartialité des tuteurs

L'absence de tout conflit d'intérêts entre un tuteur potentiel et l'enfant constitue un critère de sélection essentiel parmi les personnes physiques ou les institutions qui endosseront le rôle de tuteur. Cependant, la manière dont la notion de l'indépendance du tuteur est comprise varie d'un État membre à l'autre. Ceci est particulièrement pertinent pour l'attribution du rôle de tuteur à des personnes responsables des conditions matérielles de l'accueil de l'enfant et de ses autres besoins, à savoir des salariés des structures d'accueil ou d'autres centres d'hébergement dans lequel l'enfant réside. Il en va de même pour la désignation de travailleurs sociaux au sein des services sociaux. L'indépendance des tuteurs par rapport aux services d'immigration et d'asile revêt également une importance capitale pour les enfants non accompagnés qui sont soumis à la législation en matière d'immigration ou qui sollicitent une protection internationale. Dans certains



États membres de l'UE, les services d'immigration jouent cependant un rôle dans la désignation de tuteurs ou de représentants des enfants ressortissants de pays tiers.

## Situation professionnelle des tuteurs

En pratique, les fonctions de tutelle dans les États membres de l'UE sont exercées soit par des employés des institutions ou autres entités désignées par la loi, soit par des parties privées qui ont été désignées tutrices d'un enfant en particulier par les autorités nationales compétentes. Par conséquent, trois catégories de personnes physiques pouvant assurer le rôle de tuteur peuvent être distinguées :

- les parents proches ou les personnes appartenant au milieu familial élargi choisis et désignés par une autorité compétente ;
- les professionnels employés par des institutions de tutelle ou des entités juridiques similaires ; et
- des individus qui n'ont aucun lien de parenté avec l'enfant, qui offrent leurs services pour agir en qualité de tuteurs (appelés « tuteurs bénévoles » dans le présent rapport) et qui soit sont désignées par une autorité compétente, soit, ce qui est plus fréquent, proposent leurs services au nom de l'entité responsable des fonctions de tutelle.

Dans la plupart des États membres de l'UE, les différentes catégories de tuteurs coexistent.

Dans quelques États membres, les tuteurs sont principalement des « tuteurs bénévoles » et ont généralement droit à une certaine forme de compensation pour leur temps et les frais engagés dans l'accomplissement de leurs fonctions. Dans certains des États membres au sein desquels les bénévoles constituent la majorité des tuteurs, un système spécifique de recrutement, de placement et de supervision des tuteurs a été élaboré. C'est à l'autorité de tutelle responsable ou à une autre institution ou organisation non gouvernementale (ONG) désignée qu'il incombe de recruter les bénévoles.

## Qualifications et compétences des tuteurs

Bien que la législation dans la plupart des États membres prévoit la désignation de tuteurs qualifiés et compétents, les exigences fixées quant à leur

parcours professionnel et leur formation sont habituellement très générales. Il est rare que la législation en vigueur régleme la durée et le contenu des formations destinées aux tuteurs, et peu nombreux sont les États membres qui contraignent les tuteurs à participer aux activités formatrices. En règle générale, la formation des tuteurs n'est pas organisée de façon systématique et uniforme, ce qui permettrait pourtant de les préparer pour répondre de manière effective aux besoins et aux vulnérabilités de groupes spécifiques d'enfants.

Les formations avancées ou spécialisées proposées aux tuteurs, qui sont axées sur les besoins et les vulnérabilités de groupes spécifiques d'enfants, tels que les enfants victimes de la traite des personnes ou les enfants non accompagnés, diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre. Généralement, ces derniers ne prévoient pas une formation spécialisée systématique sur l'identification, la protection et l'assistance aux enfants victimes de la traite des êtres humains. Lorsque de telles formations sont disponibles, elles sont la plupart du temps organisées par des ONG œuvrant aux côtés de victimes de la traite des êtres humains.

## Procédures de désignation des tuteurs

En principe, les tribunaux et les autorités judiciaires compétents désignent un tuteur. Toutefois, dans de nombreux cas, la tutelle est assignée par une décision d'un tribunal ou en vertu de la loi d'une institution. Il revient alors à cette institution de désigner une personne, généralement l'un de ses employés ou un bénévole, en tant que tuteur d'un enfant en particulier. Dans ce cas, la désignation de la personne physique qui exercera les fonctions de tutelle est une procédure interne.

Dans les cas d'enfants victimes de la traite des êtres humains, ce sont le plus souvent les forces de police ou les services d'immigration qui identifient la victime et en informent par la suite soit le tribunal, soit les autorités de protection de l'enfance ou le service de soutien aux victimes. Certains États membres de l'UE ont instauré un mécanisme d'orientation pour les enfants victimes de la traite des personnes qui garantit la nomination des tuteurs et la protection des victimes en temps utile.

Bien que les dispositions juridiques exigent la désignation d'un tuteur de manière immédiate, ou dans un laps de temps relativement court, dans la pratique, la durée du processus de nomination varie entre quelques jours à plusieurs mois, voire parfois à plus d'un an. Au sein des États membres, on recense des différences tant dans la procédure

de désignation elle-même que dans sa durée. De telles disparités sont plus manifestes dans les États décentralisés où la responsabilité relative à la tutelle incombe aux autorités locales ou régionales.

## Devoirs et missions des tuteurs

Le mandat du tuteur peut être large, couvrant tous les aspects liés à la tutelle, ou limité aux fonctions définies par l'autorité compétente. Dans le second cas, les devoirs du tuteur et la durée de la tutelle dépendent de la situation spécifique de l'enfant, souvent de son statut de migrant et/ou de résident, ou des procédures juridiques particulières dans lesquelles il est impliqué. Il est aussi possible que les fonctions relatives à l'assurance du bien-être général de l'enfant et à la préservation de son intérêt supérieur soient dissociées et effectuées par différentes personnes ou institutions.

Les devoirs et les missions du tuteur sont souvent définis par la loi, et ce de manière générale. Les missions les plus communes que les États membres assignent aux tuteurs sont : de garantir que l'enfant soit pris en charge, qu'il soit hébergé, que l'on veille à son éducation, qu'il ait accès aux soins de santé, ainsi que de gérer ses finances et exercer sa représentation légale (autrement dit, compléter la capacité juridique limitée de l'enfant). La manière dont ces missions sont remplies diffère. Dans une certaine mesure, les tuteurs d'enfants non accompagnés participent également à la prise de décisions visant à trouver des solutions à long terme pour l'enfant.

## Devoirs de représentation légale des tuteurs

Le devoir de représentation légale de l'enfant est l'une des missions principales d'un tuteur telles que prévues par la législation nationale. Il incombe au tuteur de compléter la capacité juridique limitée de l'enfant et de l'assister dans toutes les actions relatives à son statut juridique et pour lesquelles il lui manque une pleine capacité juridique. Le tuteur complète la capacité juridique limitée de l'enfant pour toutes les procédures civiles, administratives ou judiciaires dans lesquelles l'enfant est impliqué. En principe, les droits et les devoirs conférés au tuteur dans le cadre de telles procédures sont clairement définis dans la législation nationale.

Pour certaines procédures juridiques, un avocat qualifié doit représenter l'enfant sous tutelle. Cependant, la législation nationale n'établit pas toujours

des règles claires concernant l'interaction entre le tuteur, qui agit en sa qualité de représentant légal de l'enfant, et l'avocat de ce dernier. Toutefois, le tuteur devrait être pleinement impliqué et veiller à ce que les autorités compétentes désignent un avocat ou un autre professionnel qualifié pour l'enfant, conformément à la législation nationale. Dans certaines circonstances, le tuteur peut se trouver dans l'obligation d'autoriser l'avocat à agir au nom de l'enfant, en particulier dans le contexte de procédures juridictionnelles.

## Représentation légale et aide juridique pour les enfants victimes de la traite des personnes

Dans le cadre de procédures juridictionnelles, une aide juridique spécialisée et une représentation légale sont essentielles pour les enfants victimes de la traite des êtres humains. Néanmoins, l'assignation d'un avocat à un enfant victime de la traite des personnes n'est pas toujours obligatoire pour ces procédures et, dans certaines circonstances, une aide juridique gratuite est subordonnée à une évaluation des ressources financières. La majorité des États membres ne comptent qu'un nombre limité d'avocats dotés de connaissances spécialisées dans la traite des êtres humains et ayant déjà travaillé avec des enfants victimes. De ce fait, leur disponibilité pour se saisir de ces affaires spécifiques n'est pas garantie.

## Responsabilité et mécanisme de suivi

Une supervision et un suivi efficaces des tuteurs revêtent une importance capitale pour garantir la qualité des régimes de tutelle. Cela préserve l'intérêt supérieur des enfants sous tutelle et les protègent d'abus ou de violations de leurs droits. En règle générale, tous les autorités de tutelle des États membres ont élaboré un système interne de suivi et de supervision des tuteurs, tandis que le pouvoir judiciaire ou d'autres autorités juridiques, telles que le ministère public, exercent un contrôle externe. Ces systèmes de suivi n'ont souvent pas de structure clairement définie et manquent d'efficacité. Des mécanismes de plainte individuelle accessibles aux enfants font défaut. La majorité des États membres ne prévoient pas non plus un suivi externe qui serait effectué par des autorités indépendantes autres que le tribunal, bien que de bonnes pratiques existent en la matière.



# Principes fondamentaux des régimes de tutelle

Les régimes de tutelle varient entre les États membres de l'UE. Ils présentent néanmoins des caractéristiques communes et doivent relever des défis similaires. Quel que soit le type de régime de tutelle et indépendamment du système national de

protection de l'enfance au sein duquel il fonctionne, six principes fondamentaux, tirés des normes internationales, devraient s'appliquer à l'ensemble des modes de tutelle.

Figure 1 : Principes fondamentaux des régimes de tutelle



Source : FRA, 2014

## 1. Non-discrimination

Tous les enfants privés de leur milieu familial et de soins parentaux ont droit au même niveau de protection, quel que soit leur âge, leur situation au regard de la législation sur l'immigration (ressortissant d'un État membre de l'UE, résident légal, demandeur d'asile, migrant en situation irrégulière), de leur nationalité, de leur sexe, de leur origine ethnique ou de tout autre motif interdit de discrimination mentionné à l'article 21 de la [Charte des droits fondamentaux de l'UE](#). Une attention particulière devrait être accordée à la dimension de genre de la violence à l'encontre des enfants.

Le principe de non-discrimination exige également une protection égale de tous les enfants se trouvant sur le territoire d'un État, quel que soit leur lieu de résidence. Les États membres de l'UE devraient harmoniser leurs dispositions en matière de tutelle et leurs services correspondants. Lorsque les systèmes de protection relèvent de la responsabilité des administrations locales ou régionales, les gouvernements nationaux devraient veiller à la cohérence des normes et des pratiques des différentes régions et localités de leur territoire.

## 2. Indépendance et impartialité

Les tuteurs et représentants légaux désignés doivent pouvoir arrêter des décisions, procéder à des évaluations, prendre des mesures et représenter l'enfant, en toute indépendance et impartialité, en étant guidés par l'intérêt supérieur de l'enfant. Les organisations, les institutions et/ou les individus ne devraient pas se voir confier une mission de tutelle et/ou de représentation légale si leurs intérêts sont ou pourraient être en conflit avec ceux de l'enfant.

## 3. Qualité

Les tuteurs et représentants légaux désignés doivent posséder des qualifications professionnelles adéquates dans le domaine du bien-être et/ou de la protection des enfants. Ils devraient également recevoir une formation initiale et continue appropriée, dispensée par les autorités compétentes. Afin d'identifier et de protéger les enfants victimes de la traite des personnes, il est important que les

tuteurs disposent des connaissances et des compétences nécessaires pour détecter les enfants victimes. Les tuteurs qui s'occupent d'enfants ayant des besoins particuliers, tels que des enfants victimes de la traite des personnes ou des enfants non accompagnés, doivent également posséder l'expertise nécessaire pour répondre efficacement à ces besoins, par exemple avoir une connaissance et une expérience du travail avec des enfants traumatisés.

## 4. Obligation de rendre des comptes

Le droit interne devrait prévoir la base juridique de la tutelle et définir l'autorité qui en est responsable. Cette autorité de tutelle devrait être tenue responsable et comptable des actes du tuteur désigné. L'exercice de la tutelle et d'autres fonctions de représentation devrait faire l'objet d'un suivi régulier et indépendant. La base juridique de la tutelle en droit interne devrait inclure des dispositions juridiques suffisamment précises, définissant les devoirs et fonctions du tuteur.

## 5. Pérennité

Les régimes de tutelle et de représentation juridique devraient faire partie intégrante du système national de protection de l'enfance. Les États devraient allouer suffisamment de ressources humaines et financières pour le fonctionnement du régime de tutelle. Le budget devrait couvrir les coûts afférents au suivi et à la surveillance efficaces des services de tutelle, ainsi que les coûts de formation.

## 6. Participation de l'enfant

Les modes et procédures de tutelle et de représentation légale devraient respecter le droit de l'enfant d'être entendu et tenir dûment compte de l'opinion de ce dernier. Les enfants devraient recevoir, dans des termes qu'ils peuvent comprendre, des informations appropriées sur la portée du mode de tutelle ainsi que sur l'ensemble des services proposés dont ils pourraient bénéficier. Les enfants devraient être aussi correctement informés de leurs droits et de la possibilité d'introduire une plainte s'ils ont le sentiment que leur tuteur ne respecte pas leurs droits.



## Mandat du tuteur

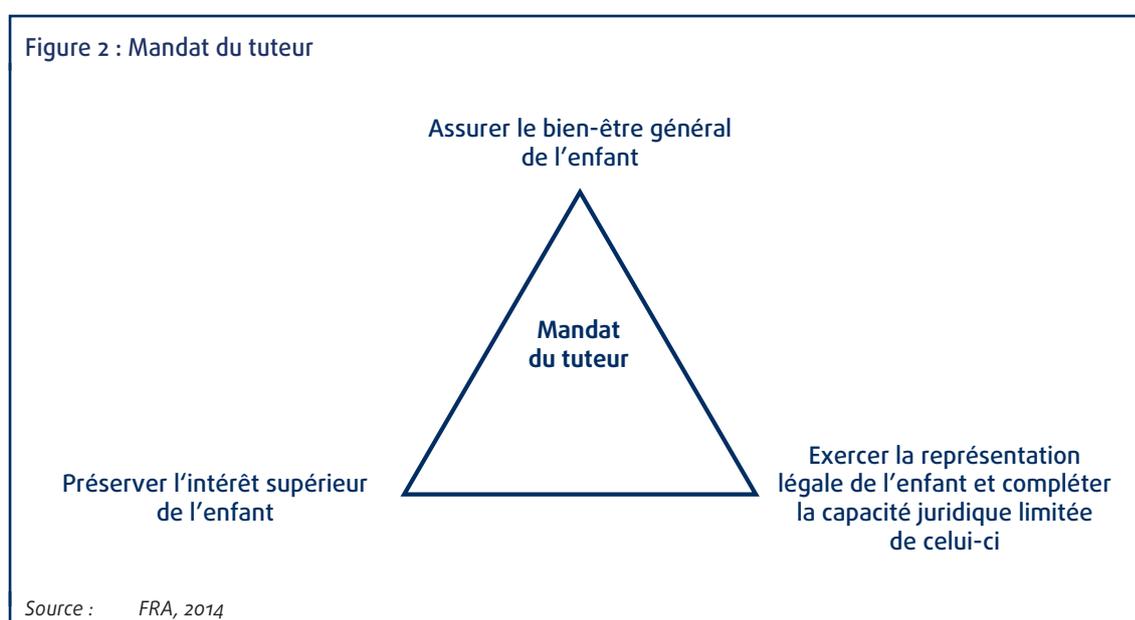
L'utilisation faite des termes « tuteur », « représentant » et « représentant légal » est incohérente, et les terminologies nationales varient également, de sorte qu'il conviendrait de mettre davantage l'accent sur les fonctions de la personne désignée, que sur le titre ou la terminologie qui sont utilisés au niveau national.

Le terme « tuteur » est employé dans ce document pour désigner une personne indépendante qui préserve l'intérêt supérieur et le bien-être général de l'enfant et qui, à cette fin, complète la capacité

juridique limitée de celui-ci, le cas échéant, de la même manière que le font les parents.

Il conviendrait de toujours désigner un tuteur capable d'assumer ces trois fonctions lorsque l'enfant est privé de soins parentaux, tel qu'un enfant non accompagné, de sorte que son intérêt supérieur et son bien-être général soient protégés et préservés. Ce rôle excède largement le seul cadre de la représentation dans une procédure donnée ou le fait de compléter, si nécessaire, la capacité juridique limitée de l'enfant.

Figure 2 : Mandat du tuteur



Le tuteur n'exerce pas le même rôle qu'un avocat qualifié ou qu'un autre professionnel du droit, qui fournit une assistance juridique, s'exprime au nom de l'enfant et le représente dans ses déclarations écrites et en personne devant les autorités administratives et judiciaires dans une procédure pénale, migratoire ou toute autre procédure juridique prévue par le droit interne.

Il faut également distinguer le tuteur des travailleurs sociaux et autres aidants responsables des besoins matériels de l'enfant. Les travailleurs sociaux et autres aidants et les personnes qui s'occupent d'un enfant au quotidien ne sont pas des tuteurs, à moins que la loi ne leur confère la responsabilité

du bien-être de l'enfant et le devoir de compléter la capacité juridique limitée de l'enfant.

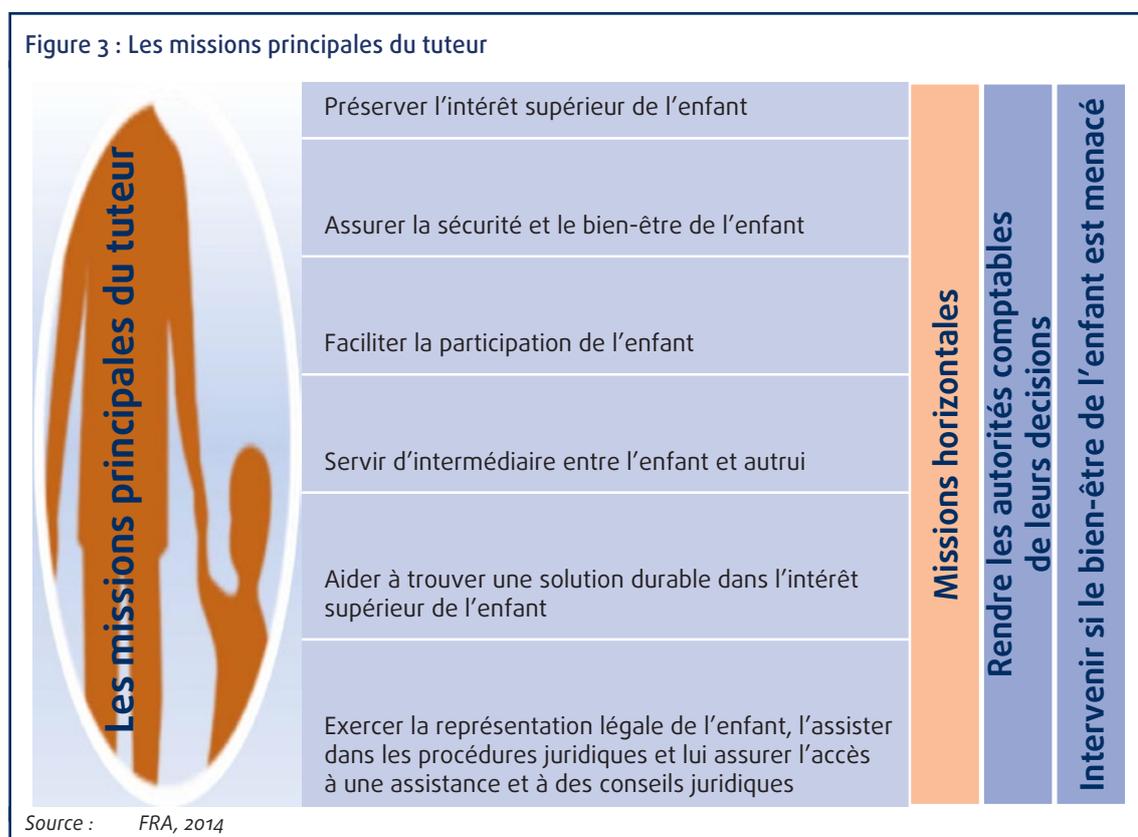
La responsabilité de la représentation légale de l'enfant dans une procédure judiciaire ou administrative donnée peut être dissociée des deux autres fonctions du tuteur. Dans ce cas, cette responsabilité est confiée exclusivement à une personne ou institution indépendante, généralement appelée « représentant légal » ou « représentant ». Contrairement aux tuteurs, les représentants ont un mandat limité, souvent précisément défini au moment de leur désignation : représenter l'enfant dans une procédure donnée.

## Principales missions du tuteur

Les droits et les devoirs du tuteur devraient être définis dans la législation nationale ou dans des documents stratégiques nationaux et, au besoin, être davantage détaillés dans des lignes directrices officielles. Le tuteur doit être guidé par les quatre principes fondamentaux de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans tous les aspects de son travail tout au long de sa mission. En l'absence des parents, ou lorsque ceux-ci sont empêchés d'exercer leur autorité parentale,

le tuteur est chargé de protéger et de promouvoir le bien-être de l'enfant. À chaque fois qu'une décision intéressant l'enfant est prise, le rôle du tuteur est de défendre la solution qui est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Le tuteur doit veiller à ce que l'opinion de l'enfant soit entendue et dûment prise en considération. Il doit informer l'enfant et le consulter sur tous les aspects de son travail, en tenant compte de sa maturité et du développement de ses capacités.

Figure 3 : Les missions principales du tuteur



## Créer et maintenir une relation de confiance avec l'enfant

Une relation de confiance entre le tuteur et l'enfant constitue une condition préalable essentielle à une tutelle efficace. Sans confiance, le tuteur n'est pas en mesure de connaître les souhaits et les sentiments de l'enfant et peut, dès lors, difficilement agir dans son intérêt supérieur.

Le tuteur devrait communiquer avec l'enfant d'une manière adaptée à son âge, en faisant preuve de sensibilité culturelle et en tenant compte des aspects spécifiques au genre. Si de nombreux facteurs ont une incidence sur l'établissement d'une relation de confiance, les quatre éléments suivants sont particulièrement importants :

- respecter l'opinion de l'enfant ;
- traiter l'enfant avec respect et dignité ;
- être disponible et accessible pour l'enfant ;
- respecter la confidentialité.

Des contacts fréquents avec le tuteur et un accès facile à celui-ci sont des éléments nécessaires à la construction d'une relation de confiance avec l'enfant.

Les tuteurs qui travaillent avec des enfants victimes de la traite des personnes devraient être informés de l'impact que peut avoir l'expérience de la traite sur le comportement des enfants, ainsi que des conséquences du traumatisme. Par exemple, les individus traumatisés ont souvent des troubles de la mémoire et sont incapables de se rappeler des détails des événements ; parfois, les informations leur reviennent avec le temps. Cela ne signifie pas que l'enfant ment ou ne fait pas confiance au tuteur. Le tuteur devrait informer de ces aspects les autres professionnels qui travaillent avec l'enfant.

Les soins affectifs constituent pour l'enfant un besoin élémentaire que le tuteur ne devrait pas négliger. Les tuteurs désignés doivent être aidés pour exercer leur rôle, y compris pour apporter ces soins affectifs, notamment en veillant à ce que leur charge de travail et le nombre de cas qui leur sont attribués leur laissent du temps à passer avec l'enfant pour nouer une relation personnelle avec lui.

## Liste des instruments juridiques pertinents

Instruments européens	
<b>Charte des droits fondamentaux de l'UE</b>	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 364 du 18.12.2000, vol. 43
<b>Directive relative aux conditions d'accueil (2013/33/UE)</b>	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, JO L 180 du 29.6.2013, p. 96-116
<b>Directive relative aux procédures d'asile (2013/32/UE)</b>	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, JO L 180 du 29.6.2013, p. 60-95
<b>Règlement de Dublin (UE) n° 604/2013</b>	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, JO L 180 du 29.6.2013, p. 31-59
<b>Directive relative aux droits des victimes (2012/29/UE)</b>	Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315 du 14.11.2012, p. 57-73
<b>Directive « qualification » (2011/95/UE)</b>	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, JO L 337 du 20.12.2011, p. 9-26
<b>Directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie (2011/92/UE)</b>	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, JO L 335, du 17.12.2011, p. 1-14
<b>Directive sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011/36/UE)</b>	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, JO L 101 du 15.4.2011, p. 1-11
<b>Directive « retour » (2008/115/CE)</b>	Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98-107
<b>Règlement Bruxelles II</b>	Règlement (CE) n° 2116/2004 du Conseil du 2 décembre 2004 modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, en ce qui concerne les traités avec le Saint-Siège, JO L 367 du 14.12.2004, p. 1-2
<b>Directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains (2004/81/CE)</b>	Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JO L 261 du 6.8.2004 p. 19-23
<b>Directive relative à la libre circulation (2004/38/CE)</b>	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, p. 77-123
Instruments internationaux	
<b>Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant</b>	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989, recueil des traités, vol. 1577, p. 3
<b>Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains</b>	Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie, 15 mai 2005, Série des traités du Conseil de l'Europe n° 197



<b>Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés</b>	Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, recueil des traités, vol. 189, p. 137
<b>Convention de La Haye de 1993</b>	Convention du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale
<b>Convention de La Haye de 1996</b>	Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants
<b>Autres sources juridiques non contraignantes</b>	
<b>Observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies</b>	Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 6 (2005), Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1 <sup>er</sup> septembre 2005, CRC/GC/2005/6
<b>Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies</b>	Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 12 (2009), Le droit de l'enfant d'être entendu, 1 <sup>er</sup> juillet 2009, CRC/C/GC/12
<b>Observation générale n° 13 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies</b>	Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 13 (2011), Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence, 18 avril 2011, CRC/C/GC/13
<b>Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies</b>	Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, 29 mai 2013, CRC/C/GC/14
<b>Résolution n° 64/142 - Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants</b>	Assemblée générale des Nations Unies, Résolution n° 64/142, Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, 24 février 2010, A/RES/64/142
<b>Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, Conseil de l'Europe</b>	Conseil de l'Europe, Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, adoptées par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 lors de la 1 098 <sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres – version du 31 mai 2011
<b>Projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, Conseil de l'Europe</b>	Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, 12 juillet 2007



Les tuteurs sont une composante essentielle d'un système de protection des enfants qui sont, de façon temporaire ou permanente, privés de leur milieu familial et qui ne peuvent pas faire représenter leurs intérêts par leurs parents. De fortes disparités existent entre les types de tutelle dont les enfants bénéficient, tant entre les États membres de l'Union européenne qu'au sein même de ces pays. Ce rapport explore les principales caractéristiques des régimes de tutelle mis en place pour satisfaire aux besoins de tous les enfants qui nécessitent une protection, notamment les enfants victimes de la traite des personnes, ou d'autres formes d'exploitation, ainsi que ceux qui sont exposés au risque de le devenir. Il couvre précisément quatre domaines, à savoir le type de régime de tutelle en place, le profil des tuteurs désignés, les procédures de désignation et les missions des tuteurs. Il se penche sur la manière dont les régimes existants répondent aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques des enfants présumés ou identifiés en tant que victimes, ou des enfants exposés au risque de la traite des personnes ou de l'exploitation, tels que les enfants non accompagnés. Cette étude comparative contribue à améliorer la compréhension des forces et des faiblesses des régimes nationaux de tutelle et pourrait également aiguiller les dirigeants politiques en ce qui concerne l'adoption de mesures visant à promouvoir la protection effective de tous les enfants.

## Informations supplémentaires :

Le rapport intégral de la FRA sur les régimes de tutelle pour les enfants privés de soins parentaux dans l'Union européenne, intitulé *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union* est disponible à l'adresse suivante : <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/guardianship-children-deprived-parental-care>.

Voir également d'autres publications de la FRA dans le même domaine :

- FRA (2016), *Key migration issues: one year on from initial reporting*, Office des publications, Luxembourg, <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting>
- FRA et Commission européenne (2014), *La tutelle des enfants privés de soins parentaux – Manuel destiné à renforcer les régimes de tutelle afin qu'ils répondent aux besoins spécifiques des enfants victimes de la traite des êtres humains*, Office des publications, Luxembourg, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2017/la-tutelle-des-enfants-prives-de-soins-parentaux-manuel-destine-renforcer-les> (disponible dans toutes les langues officielles de l'UE)
- FRA et Cour européenne des droits de l'homme (2014), *Manuel de droit européen en matière de protection des données*, Office des publications, Luxembourg, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/manuel-de-droit-europen-en-matiere-de-protection-des-donnees> (disponible dans toutes les langues officielles de l'UE)
- FRA (2011), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne – Rapport comparatif*, Office des publications, Luxembourg, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/les-enfants-spars-demandeurs-dasile-dans-les-tats-membres-de-lunion-europenne>

Pour une vue d'ensemble des activités de la FRA dans le domaine des droits de l'enfant, de l'asile et de l'immigration, voir :

- <http://fra.europa.eu/en/theme/rights-child> ;
- <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.



Office des publications

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2018  
Photo : © Shutterstock

## FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Print: ISBN 978-92-9491-889-5; doi:10.2811/125685  
PDF: ISBN 978-92-9491-883-3; doi:10.2811/17120