

Les enfants isolés demandeurs d'asile: Un programme d'action

Par Sandy Ruxton

Sommaire

Remerciements	2
A propos de l'auteur	2
A propos du programme	3
1. Note de synthèse et recommandations	4
2. Introduction et fondements du rapport	15
3. Objectifs, méthodologie et structure du rapport	24
4. Conclusions-clés	27
• La définition d'un 'enfant isolé'	27
• L'accès au territoire	30
• L'identification	35
• La désignation d'un tuteur ou d'un conseiller	37
• Enregistrement et établissement des pièces d'identité	41
• Détermination de l'âge	44
• Détention	47
• Le droit d'être entendu	48
• Recherche et contact avec la famille	51
• Regroupement de la famille dans un pays européen	55
• La procédure d'asile ou de détermination du statut de réfugié	56
• Solutions durables ou à long terme	71
Annexes	86
Bibliographie	100

Ce rapport a été commandé par le Programme en faveur des enfants isolés en Europe, une initiative conjointe du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et de l'Alliance Internationale Save the Children. Les vues exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions des sponsors.

Remerciements

Nous nous devons de remercier de nombreuses personnes et organisations pour avoir procédé à des évaluations nationales détaillées sur lesquelles cette étude est basée et pour leurs commentaires relatifs au rapport final. Nous remercions: Heinz Fronek (Asylkoordination, Autriche), Thomas Gittrich (Bundesfachverband UMF, Allemagne), Yves Schmidt (Caritas, Luxembourg), Taina Martiskainen et Inka Hetemaki (Central Union for Children's Welfare, Finlande), Benoît Van Keirsblick (Defence for Children International, Belgique), Claudio Morelli et Winnie Hoogveld (Defence for Children International, Pays-Bas), Anne Castagnos-Sen (France Terre d'Asile), Melanie Taubert et Ludovica Kirschen (International Social Service, Italie), Laura Almirall et Sara MacNeice (Irish Refugee Council), Benoît Vandermeerschen (Ligue des droits de l'homme, Belgique), Lucio Sousa et Rita Ramos (Portuguese Refugee Council), Asa Frodlund (Rädda Barnen, Suède), John Reinstein et Birgit Jensen (Red Barnet, Danemark), Torunn Hansen et Randi Kleven (Redd Barna, Norvège), Terry Smith (Refugee Council, Royaume-Uni), Vassiliki Sotiropoulou (Save the Children, Grèce), Manuel Pozo (Save the Children, Espagne), Jean-Claude Nicolle (Service social d'aide aux émigrants, France), Sabine Racketseder (HCR, Vienne), Kristina Ekelund (HCR, Suède), Steffen Angenendt (UNICEF, Allemagne), et Louise Williamson (consultant indépendant, Royaume-Uni).

Nous adressons également nos remerciements particuliers aux membres du Comité de direction du Programme en faveur des enfants isolés en Europe et aux autres personnes qui ont aidé à diriger cette étude: Soren Pedersen (Chair), Damtew Dessalegne (HCR, Genève), Diana Sutton (Save the Children Alliance European Office, Bruxelles), Eva Larsson-Bellander (Rädda Barnen, Suède), Nina Hannemann (Red Barnet, Danemark), Madeleine Tearse (Save the Children, Royaume-Uni), Wendy Ayotte (consultante PEIE), Louis Gentile (HCR, Londres), Antonio Fortin (HCR, Bruxelles), Catherine Joppart (HCR, Bruxelles), Kate Halvorsen (Senior Policy Officer, HCR, Bruxelles), David Wright (Conseiller PEIE, Save the Children Alliance)

L'auteur

Sandy Ruxton, qui a soutenu la mise sur pied des évaluations nationales et a compilé ce rapport sur la base de leurs conclusions, est un expert indépendant en politique basé à Oxford, Royaume-Uni. Son travail sur les droits de l'enfant est connu au niveau européen et comprend *A Children's Policy for 21st Century Europe: First steps* (Euronet, 1999) et *Children in Europe* (NCH Action For Children, 1996).

Au sujet du Programme

Le **Programme en faveur des Enfants Isolés en Europe** (PEIE) est né d'une initiative commune entre certains membres de l'Alliance internationale Save the Children et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le programme est basé sur la complémentarité des mandats et des domaines de compétence des deux organisations: la responsabilité du HCR est d'assurer la protection des enfants réfugiés et de ceux qui sont demandeurs d'asile; l'Alliance Internationale Save the Children est chargée d'assurer le respect des droits de tous les enfants.

Sur la base du partenariat original, le Programme a mis sur pied un réseau d'organisations non-gouvernementales (ONG) travaillant avec les enfants, les demandeurs d'asile et les réfugiés de 17 pays d'Europe occidentale (les 15 Etats membres de l'Union européenne [UE], la Norvège et la Suisse). Dès 2000, le programme est étendu afin d'inclure huit autres pays d'Europe centrale ainsi que trois Etats de la mer Baltique.

Les fonds recueillis pour ce programme ont été fournis par:

Save the Children Norvège

Save the Children Suède

Save the Children Grande Bretagne

Le Gouvernement norvégien

Le programme Odysseus de l'Union européenne

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)

1 Note de synthèse et recommandations

Une des conclusions centrales de cette étude est que, bien qu'il existe des exemples de bonne pratique aux niveaux national et local, les besoins et droits spécifiques des enfants isolés en matière de politique d'asile sont généralement peu compris ou reconnus. Au niveau de l'UE, ce manque d'attention reflète le fait que les problèmes affectant les enfants restent relativement invisibles en termes de loi et de politique; jusqu'à présent, la base légale permettant de prendre des actions dans ce domaine est insuffisante et ce n'est qu'en 1999 que la Commission européenne a annoncé qu'elle avait l'intention de produire une première "Communication" (c'est-à-dire une déclaration de politique) relative aux enfants (Ruxton S., 1999).

Cette lacune est potentiellement très préjudiciable pour les enfants isolés - qui représentent un groupe d'enfants très vulnérables. C'est pourquoi il est essentiel que la volonté politique soit mobilisée en vue de prendre des actions équitables pour les assister. Ce chapitre présente un aperçu des problèmes- clés identifiés dans le cadre de cette étude sur la base d'évaluations nationales effectuées dans les différents pays et formule des propositions en vue d'aborder les problèmes qui surgissent tant au niveau de l'UE que national. Les domaines traités sont les suivants:

- La définition d'un "enfant isolé"
- Le principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant"
- Le droit de l'enfant à prendre part aux décisions
- L'accès au territoire de l'UE et aux procédures d'asile
- La lutte contre le trafic
- La tutelle et la représentation juridique
- La détermination de l'âge
- Le recours à la détention
- Les critères permettant de prendre une décision quant à la demande adressée par un enfant
- La formation des personnes travaillant avec des enfants isolés
- Le retour d'un enfant isolé
- Les données relatives aux enfants isolés et les recherches

Définition

Les enfants isolés sont des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine et n'ayant pas de parents ou de tuteur pour s'occuper d'eux et les protéger, conformément à la définition du PEIE. Ils souffrent socialement et psychologiquement de cette séparation. Bien que certains d'entre eux semblent 'accompagnés' lorsqu'ils arrivent en Europe, les adultes qui sont avec eux ne sont pas nécessairement en mesure ou capables d'assumer leur responsabilité.

La façon dont les Etats définissent un "enfant isolé" (ou ce que l'on appelle plus communément un "enfant non-accompagné" ou un "mineur non-accompagné") varie. Certains Etats utilisent une définition relativement large (par exemple la Norvège) ce qui rejoint fort l'approche adoptée dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE (voir page 24 ci-dessous). D'autres appliquent une définition similaire en pratique bien qu'elle ne soit pas concrétisée dans des lois sur l'asile ou les enfants (par exemple, la Finlande, l'Irlande). Mais il existe également d'autres pays où l'on applique une définition plus restrictive. Par exemple, en Belgique, aux Pays-Bas et au Portugal, la notion "d'enfant isolé" ne comprend pas les enfants qui voyagent avec un membre de leur famille. Et en Grèce, les définitions varient entre les différentes agences, ce qui implique des conséquences potentiellement dommageables pour les enfants.

Afin de veiller à ce que les besoins et droits des enfants isolés soient entièrement reconnus, il est essentiel que les différents Etats mettent sur pied une définition commune. Le terme d'"enfant isolé" devrait également être défini dans la Directive de l'UE sur les Procédures d'Asile et tous les autres instruments pertinents de l'UE, conformément à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE.

Le principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant"

Le principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant", dérivé de l'article 3 de la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant (CDE) est d'application en vue de déterminer les politiques d'asile. Cela requiert que l'impact des enfants sur le développement, l'administration et les ressources de la politique gouvernementale doive être évalué et que les intérêts de l'enfant doivent être une "considération prioritaire".

Cela s'applique également aux décisions relatives aux cas d'enfants isolés. Bien que cela puisse s'avérer difficile, déterminer "l'intérêt supérieur" doit occuper une position centrale en vue d'établir une action appropriée afin de résoudre la situation de tout enfant isolé. Cela peut impliquer qu'il faille équilibrer les droits conflictuels potentiels. Par exemple, lorsque l'on cherche à regrouper une famille (CDE, article 10), cela peut donner lieu à des conflits avec les désirs propres exprimés par l'enfant (CDE, article 12). Il peut également en aller de même lorsque l'on se penche sur la question de savoir si oui ou non un enfant devrait retourner dans son pays d'origine. Les opinions des enfants seront fortement affectées par les conditions et les attentes liées à leur départ; les attentes de leur famille et de leur communauté d'origine ainsi que la qualité des informations dont ils disposent.

"Un enfant peut être un orphelin vivant dans un camp de réfugiés, avec ses grands-parents dans son pays d'origine, un oncle dans un deuxième pays d'asile, dans une famille avec laquelle il n'a aucun lien de parenté dans un autre pays et désireuse d'adopter l'enfant. Lorsque l'on décide de ce qu'il y a de mieux pour l'enfant, de nombreux facteurs devraient entrer en ligne de compte, y compris "le désir de continuité" en termes de culture et de langue (article 20), la préservation de la famille et de la nationalité (article 8) et les desiderata propres de l'enfant dont on doit tenir compte en fonction de l'âge et de la maturité de l'enfant (article 12)."

(HCR, 1994.)

La loi finlandaise sur les étrangers de 1999 et la loi suédoise sur les étrangers de 1997 stipulent que l'on devrait accorder une attention toute particulière au principe de l'intérêt supérieur. Cependant, les tentatives visant à assurer une prise de décision logique sur la base de l'article 3 de la CDE sont relativement réduites et, en pratique, il s'avère que les intérêts supérieurs des enfants isolés ne sont pas pris en considération comme il se doit. Par exemple, les tuteurs ou conseillers ne sont pas désignés de manière régulière pour les soutenir; la représentation juridique peut être inexistante; le manque de toute forme de statut légal signifie parfois que les enfants vivent dans l'incertitude pendant de longues périodes; dans de nombreux cas, les enfants sont couramment détenus, parfois dans des conditions pénales et/ou sans adultes à leurs côtés.

Eu égard au principe de "l'intérêt supérieur" de l'enfant, ces dernières années, on a accordé une attention croissante au principe du droit de l'enfant à participer à la prise de décisions l'affectant (CDE, article 12). En effet, on a suggéré que le principe de "l'intérêt supérieur" doive être bien compris en vue de donner à l'enfant l'occasion de déterminer ce que représente cet intérêt supérieur - à condition que cela soit compatible avec la loi et les intérêts des autres et que ce ne soit pas contraire à ses intérêts en termes de bien-être et d'intégrité physiques et mentaux (Eekelaar J., 1994).

Sur cette base, il est essentiel d'inclure une évaluation globale de "l'intérêt supérieur" de l'enfant dans la directive de l'UE relative aux Procédures d'Asile et dans les autres instruments pertinents de l'UE. Les gouvernements devraient également expliquer comment le principe a été respecté lorsque des décisions ont été prises, soit par rapport à des aspects larges de la politique ou à des cas individuels. Des mécanismes appropriés devraient être mis en place en vue de suivre et d'évaluer l'application de ce principe.

Le droit de l'enfant à prendre part aux décisions

En pratique, on essaie d'incorporer le principe du droit de participation au processus concernant les réfugiés ou l'asile. Normalement, les enfants ont bel et bien le droit de voir leurs opinions

représentées lors d'entretiens et la plupart des Etats ont établi une limite d'âge au-dessus de laquelle l'enfant devrait ou doit être consulté (généralement 12 ans).

Néanmoins, dans certains pays, les droits de l'enfant dans ce domaine sont marginalisés. Par-delà la procédure de détermination, il apparaît que les enfants sont capables de prendre part dans une plus large mesure aux décisions relatives à la planification de la prise en charge.

Bien que le droit à la participation fasse défaut dans la résolution de l'UE sur les mineurs non-accompagnés, toute législation nationale ou au niveau de l'UE sur les procédures d'asile devrait inclure le principe de la consultation des enfants et devrait tenir compte de leurs opinions chaque fois que des décisions les concernant sont prises. D'autres facteurs facilitant la participation de l'enfant qui devraient également être inclus dans tout instrument sont les suivants:

- désignation rapide de tuteurs ou de représentants légaux;
- disponibilité d'interprètes qualifiés;
- accès à l'enseignement et
- environnements appropriés aux enfants

Accès au territoire et aux procédures d'asile

La résolution de l'UE de 1997 sur les mineurs non-accompagnés établit que les Etats membres devraient empêcher l'entrée et la résidence "illégalles" d'enfants isolés et permet aux mêmes Etats de refuser l'admission d'enfants isolés aux frontières et de les garder à la frontière jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à leur admission.

En Europe, bien que dans certains pays (par exemple en Scandinavie) les refus soient rares ou que l'on n'en ait pas connaissance, il semble relativement courant que d'autres pays refusent l'accès à leur territoire à des enfants isolés cherchant asile.

Quoique, dans certains pays, des garanties existent, l'accès aux procédures normales de détermination est également obstrué dans de nombreux Etats par des procédures "accélérées" et "d'admissibilité". Par exemple, on applique couramment des politiques de "pays tiers sûr" (par exemple en Autriche, au Danemark, en Allemagne, au Portugal et au Royaume-Uni). Parallèlement, les demandes sont souvent considérées comme "manifestement non fondées" (par exemple en Autriche, au Danemark, en France, au Portugal et en Suède). Cependant, certains pays utilisent rarement ce concept en ce qui concerne les enfants (par exemple, la Finlande et l'Irlande).

Sur la base des conclusions du Conseil de l'Europe de Tampere (voir page 26 ci-dessous), il faut établir le principe selon lequel les enfants à la recherche d'une protection ne devraient *jamais* être refusés ou refoulés au point d'entrée et que lorsque des enfants cherchent asile, ils doivent avoir accès à la procédure normale de détermination du statut de réfugié; ils devraient y avoir accès immédiatement et ne pas devoir attendre jusqu'à ce qu'ils aient 18 ans.

Lutte contre le trafic

Le trafic d'enfants isolés vers l'Europe est un problème de taille et cette étude met en exergue certains exemples troublants émanant de certains Etats (sur la base du matériel fourni par les évaluations nationales du PEIE). En Grèce et en Italie, les enfants albanais en particulier sont parfois amenés illégalement dans le pays pour y être exploités économiquement et sexuellement. En France, il existe des cas impliquant des enfants issus de Chine qui se voient obligés de travailler dans des ateliers où ils triment et d'enfants venus de Sierra Leone qui sont contraints de se prostituer. En Espagne, des enfants tsiganes issus du Portugal, de Roumanie et d'autres pays d'Europe de l'Est sont exploités et envoyés pour mendier dans les rues. Le trafic vers les Pays-Bas semble particulièrement bien établi et l'on y trouve des enfants issus d'Europe de l'Est, de Chine et du Niger sous la coupe de gangs organisés qui les forcent à travailler dans le commerce du sexe.

Un aspect particulièrement inquiétant de l'expérience néerlandaise est le nombre d'enfants qui disparaissent des centres de réception; beaucoup d'entre eux se retrouvent dans la prostitution. Bien qu'apparemment les choses ne prennent pas la même ampleur dans d'autres pays, il faut de toute

urgence poursuivre les recherches afin d'établir l'étendue réelle du problème et de promouvoir le développement de réponses efficaces.

Bien que les problèmes relatifs au trafic soient plus vastes que l'objet de cette étude, il existe des liens entre le trafic et l'utilisation qui est faite de l'asile. Les enfants demandeurs d'asile arrivent parfois en Europe via la voie du trafic. Il semble également que plus les Etats introduisent des mesures de contrôle restrictives visant à rendre l'accès au territoire de l'UE plus difficile, plus l'on soit enclin à se livrer au trafic d'enfants.

On suggère, sur la base des mesures de l'Action commune de l'UE visant à lutter contre le Trafic d'Etres humains et l'Exploitation Sexuelle des Enfants en date du 24 février 1999, de mettre sur pied des initiatives pratiques à tous les niveaux. Ces initiatives pourraient inclure des procédures prioritaires pour les enfants ayant fait l'objet d'un trafic; la désignation plus rapide de tuteurs; de meilleures informations fournies aux enfants sur les risques qu'ils courent; un suivi accru des enfants "à risque" et des cours de formation pour un personnel adéquat. L'efficacité des mesures prises dans le cadre de l'Action conjointe doit également faire l'objet d'une évaluation judicieuse.

Tutelle et représentation juridique

En ce qui concerne la tutelle, la politique et la pratique en Europe diffèrent. Dans certains Etats (par exemple en Autriche, au Danemark, en France, en Irlande, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni), les tuteurs ou conseillers ne sont pas désignés systématiquement en vue de conseiller et de protéger les enfants isolés; dans d'autres Etats, ils le sont (par exemple au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne et en Suède). Certains autres problèmes surgissent concernant les systèmes de tutelle. Par exemple, le rôle des tuteurs peut être uniquement à court terme et leur désignation peut prendre un certain temps; il se peut que ceux-ci manquent de guidance spécifique, de compétences et de connaissances en ce qui concerne les problèmes de réfugiés; il se peut que la formation soit limitée; il se peut qu'ils aient une relation purement administrative avec l'enfant; et les ressources font souvent défaut ce qui fait que le nombre de tuteurs n'est pas suffisant. Malgré ces difficultés, il existe des exemples de pratique positive. Aux Pays-Bas, par exemple, la désignation d'un tuteur dure environ quatre semaines, leur rôle est de grande envergure et à long terme et ils peuvent suivre une formation continue.

Dans la plupart des Etats, il existe une forme de représentation juridique en vue d'aider les enfants isolés à introduire une demande d'asile; cependant, elle n'est pas nécessairement disponible à tous les niveaux de la procédure d'asile (par exemple en Belgique, au Danemark, en France, en Italie). Dans certains pays, on a récemment enregistré des progrès en matière de représentation. En Finlande et en Irlande, par exemple, la représentation est actuellement disponible tout au long de la procédure. Mais il subsiste des lacunes significatives en matière de représentation juridique dans de nombreux Etats. La qualité de la représentation juridique peut s'avérer médiocre; il se peut qu'il n'y ait pas de consultation préalable avec l'enfant avant un entretien; il se peut que les juristes manquent de connaissances sur les pays d'origine ou d'expérience en matière de représentation des enfants; il se peut qu'il y ait des contraintes en matière d'accès à l'aide légale gratuite.

Afin que "l'intérêt supérieur" de l'enfant isolé soit satisfait, il est essentiel que celui-ci soit assisté par un tuteur ou conseiller tout au long de la procédure d'asile, conformément aux principes directeurs du HCR et à la CDE. Il faudrait surtout que les tuteurs soient désignés le plus rapidement possible (en tout cas dans le mois qui suit l'arrivée de l'enfant dans le pays); il faudrait améliorer la coordination entre les tuteurs et le personnel d'autres agences compétentes; il faudrait développer la formation et le matériel de guidance; l'enfant devrait pouvoir disposer des informations relatives au système de tutelle dès son arrivée.

Parallèlement, une représentation juridique appropriée s'impose si l'on veut que l'enfant isolé soit entendu comme il se doit. La représentation par des juristes spécialisés devrait être accessible à tout enfant tout au long de la procédure de détermination; des juristes devraient assister aux entretiens en matière d'asile et ils devraient être qualifiés en termes de soutien d'enfants; il faudrait établir des contacts réguliers et ouverts entre le juriste et l'enfant; une aide légale gratuite devrait être prévue et les représentants légaux devraient pouvoir suivre une formation. Ces recommandations devraient faire partie intégrante de la directive de l'UE sur les procédures d'asile et de tout autre instrument pertinent aux niveaux national ou de l'UE.

Détermination de l'âge

Les enfants isolés arrivent fréquemment en Europe avec de faux documents ou pas de documents du tout. Dans de nombreux cas, c'est leur seule façon d'échapper au danger, comme le reconnaît d'ailleurs l'article 31 de la Convention de 1951 sur les Réfugiés. Par conséquent, il peut s'avérer difficile de déterminer leur âge et si on les identifie de manière erronée en tant qu'adultes, ils ne pourront bénéficier de la protection intégrale de la loi internationale.

Bien que certains Etats (par exemple le Danemark) semblent appliquer le principe du "bénéfice du doute", conformément aux *Principes directeurs du HCR*, d'autres (par exemple l'Autriche, la France, le Portugal) ne le font pas. Dans la plupart des Etats, on se livre à une forme d'évaluation médicale en vue d'essayer de déterminer l'âge de l'enfant. Bien que les *Principes directeurs du HCR* continuent à déclarer que les méthodes "doivent être sûres et respecter la dignité humaine", on est généralement inquiet que des radiographies inutiles soient pratiquées (généralement radiographies du poignet et de la main, mais en Italie, de la tête également) et que des examens médicaux gênants et parfois

effrayants soient également effectués. Aucune des ces méthodes ne semble apporter la preuve irréfutable de l'âge et la marge d'erreur peut être grande.

C'est pourquoi toute législation relative à la détermination de l'âge devrait inclure des garanties minima. Par exemple, le principe du "bénéfice du doute" devrait être respecté (un délai de 20-24 mois est suggéré); la détermination de l'âge ne devrait pas être basée uniquement sur l'apparence sans prendre en considération l'histoire ethnique / culturelle, mais devrait également tenir compte de la maturité psychologique; des experts devraient être impliqués dans le cadre d'une seconde évaluation avant un examen médical détaillé; les registres osseux datent et sont incomplets et l'on ne devrait pas les utiliser pour déterminer l'âge; si un examen médical s'avère nécessaire, il devrait être effectué par un médecin bénéficiant des compétences appropriées et familiarisé avec le passé de l'enfant; les examens médicaux ne devraient jamais violer l'intégrité physique de l'enfant.

Le recours à la détention

En Europe, il existe certains pays où les enfants isolés ne sont pas détenus (ou ne le sont que très rarement) et ce pour des raisons liées à leur demande d'asile (par exemple, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et l'Espagne). Mais dans d'autres Etats la détention est plus courante (par exemple, en Belgique, en France, au Portugal, au Royaume-Uni). Les enfants sont soit détenus dans ce que l'on appelle les "zones d'attente" dans les aéroports ou dans des centres de détention, des cellules de police ou des prisons. L'âge des enfants pouvant être détenus varie et, au Royaume-Uni, il existe des cas où des enfants à peine âgés de 13 ou de 14 ans sont détenus.

Détenir des enfants est une pratique hautement préjudiciable et qui peut s'avérer traumatisante pour ceux qui en sont victimes - tout spécialement dans le contexte des situations qu'ils ont fuies. La détention peut être contradictoire par rapport aux principes directeurs de 1997 du HCR et au principe de "l'intérêt supérieur" de la CDE. Il serait préférable d'accueillir les enfants dans des centres résidentiels pour enfants ou de prévoir d'autres dispositions (par exemple, familles d'accueil, foyers, vie indépendante) où ceux-ci bénéficieraient d'un soutien apporté par un personnel spécialement formé à cet effet et habitué à travailler avec des enfants isolés. Ces recommandations devraient être reprises dans la législation de l'UE et les législations nationales.

Critères permettant de prendre une décision relative à la demande d'un enfant

Bien que la résolution de l'UE sur les mineurs non-accompagnés fixe certains critères pertinents en ce qui concerne la décision relative à la demande d'un enfant (par exemple, l'âge, la maturité et le développement mental), les principes directeurs du HCR en date de 1999 et la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE vont plus loin. Ils mentionnent particulièrement (parmi d'autres problèmes), l'importance de formes de violation des droits de l'homme spécifiques à l'enfant qui, en fonction des circonstances, peuvent justifier la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi d'un statut humanitaire. Mais ces documents ne tiennent pas non plus suffisamment compte du fait qu'il est nécessaire d'appliquer largement le principe du "bénéfice du doute".

Les informations disponibles sur la base des évaluations des différents pays indiquent que, d'une part, le taux de reconnaissance du statut de réfugié est inférieur parmi les enfants isolés que parmi la population globale des demandeurs d'asile et que, d'autre part, la reconnaissance du statut humanitaire est de loin supérieure.

En règle générale, au sein des Etats membres de l'UE, l'accent n'est pas suffisamment mis sur les formes de violation des droits de l'homme spécifiques à l'enfant même si l'on a des preuves évidentes d'enfants incorporés dans les forces armées dès l'âge de dix ans ou de filles subissant des mutilations génitales et d'enfants contraints à se prostituer ou à travailler. Cette étude fournit également d'autres exemples, tout spécialement en ce qui concerne le trafic d'enfants à des fins d'exploitation économique et sexuelle (voir "lutte contre le trafic", page 6 ci-dessus) et "l'exploitation et le trafic d'enfants", page 27 ci-dessous).

Le fait de négliger ces problèmes dans le processus de prise de décision révèle que l'on ne met généralement pas suffisamment l'accent sur les besoins et les droits des enfants isolés en ce qui

concerne la politique d'immigration et d'asile. Les ONG et le HCR doivent consentir des efforts accrus afin de veiller à ce que les gouvernements européens et l'UE reconnaissent l'importance de formes de violations des droits de l'homme spécifiques à l'enfant et "l'application libérale du bénéfice du doute". La directive de l'UE sur les procédures d'asile devrait également se référer à ces principes. En outre, il faudrait effectuer des recherches en vue de contrôler et d'explorer la pratique courante en détail dans le but de réaliser le développement d'une politique et d'une pratique appropriées.

Formation destinée aux personnes travaillant avec des enfants isolés

L'importance d'une formation destinée aux fonctionnaires qui s'occupent d'enfants isolés et de leurs cas à tous les niveaux devrait être mise en exergue dans les instruments pertinents de l'UE et nationaux ainsi que dans la résolution de l'UE sur les mineurs non accompagnés (article 4(5)). Une formation appropriée est également essentielle pour les représentants légaux, tuteurs/conseillers, interprètes et autre personnel de prise en charge travaillant avec les enfants isolés. La mesure dans laquelle cela se passe varie entre les différents Etats. Par exemple, dans certains pays (Autriche, France, Italie, Portugal, Espagne), il n'existe aucune formation destinée aux fonctionnaires qui interrogent les enfants, dans d'autres (par exemple, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni), elle est existante même si pas suffisamment étendue.

Du fait que les rôles des fonctionnaires, représentants, tuteurs, interprètes et autre personnel d'encadrement différent, les programmes de formation devraient être adaptés aux besoins spécifiques des groupes concernés. Cependant, ce qui ressort de cette étude suggère que, en plus de la connaissance de la politique et des procédures nationales et de l'UE en matière d'asile, les points suivants devraient devenir des éléments-clés:

- principes et normes de la CDE et les autres instruments et directives-clés;
- connaissance des pays d'origine;
- entretiens appropriés;
- développement et psychologie de l'enfant;
- problèmes culturels;
- utilisation de la langue et
- création d'environnements adaptés à l'enfant.

La formation initiale devrait être soutenue par la mise sur pied de réseaux et de programmes d'enseignement continu.

Le retour d'un enfant isolé

Dans la plupart des pays européens, il semble que certaines des conditions spéciales ou toutes les conditions définies dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE (par exemple, évaluation familiale, préparation d'un encadrement immédiat et à long terme dans le pays d'origine, analyse des conditions dans le pays d'origine) ne sont pas remplies antérieurement au retour d'un enfant isolé.

Bien que certains pays aient établi des systèmes ou programmes de retour pour les enfants isolés, la plupart n'ont rien fait. Certains pays pratiquent également l'expulsion et le retour d'enfants isolés sans prendre les garanties nécessaires. En Autriche, en Belgique, en France, en Allemagne, en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni, on sait que des déportations ou des retours sans préparation suffisante ont lieu. Cependant, il est difficile d'obtenir des statistiques et des informations générales sur le retour d'enfants isolés et, par conséquent, il est absolument nécessaire de développer les connaissances relatives à cet aspect de la problématique et de bien en prendre conscience.

Il faut que l'on développe des schémas formels de retour dans les Etats européens, mais il est également essentiel que les garanties appropriées soient respectées. Par exemple:

- Des directives et procédures devraient être mises en place en vue de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte des mesures de retour;

- Des critères standards devraient être établis afin de déterminer si la prise en charge dans le pays d'origine est conforme à la CDE;
- Il faudrait fournir une assistance aux enfants isolés avant, pendant et après leur retour dans leur pays d'origine;
- Les tentatives de localisation des parents d'un enfant isolé en vue de déterminer si l'enfant devrait être renvoyé devraient faire partie de la procédure standard ;
- L'enfant devrait être informé à tous les stades de la procédure de retour et devrait être impliqué dans toute décision concernant son avenir et
- Les retours devraient toujours avoir lieu d'une manière appropriée à l'enfant. Si le retour n'est pas possible sans mettre en péril le bien-être de l'enfant, il faudrait trouver une solution dans le pays d'accueil.

Données et recherches relatives aux enfants isolés

Les statistiques dont on dispose en ce qui concerne les enfants isolés dans les Etats européens sont inégales tant en termes d'ampleur que de qualité. Cela reflète le fait que les statistiques générales sur les enfants au sein de l'UE sont limitées tant entre les Etats qu'au sein de ces Etats (Ruxton S., 1999).

Il s'avère que la plupart des pays - mais pas tous - rassemblent des données de base sur le nombre d'arrivées et / ou de demandes relatives à des enfants isolés; néanmoins, mis à part cela, il est plus difficile de trouver des analyses détaillées. Néanmoins, dans d'autres pays, il est évident que la majorité des enfants isolés sont des garçons (principalement âgés entre 16 et 18 ans) et que les principaux pays sources sont l'Afghanistan, la Chine, l'Iraq, le Maroc, la Sierra Leone, la Somalie, le Sri Lanka et les Républiques de l'ex-Yougoslavie (bien que la répartition varie entre les différents pays). Là où l'on conserve des statistiques relatives à la détermination du statut, les taux de reconnaissance des réfugiés sont relativement bas (aux alentours de 1 à 2 pour cent) - plus bas dans la plupart des cas que pour les adultes.

Globalement, cette étude met en exergue des lacunes significatives en matière de données à tous les niveaux. Différentes raisons principales permettent d'expliquer cela. Fréquemment, les données ne sont pas enregistrées en fonction de catégories et de formats identiques, que ce soit entre les différents pays ou au sein de ceux-ci. Il se peut qu'il n'y ait pas de banque de données centralisée et que les informations soient conservées par différentes institutions. On est inquiet quant à la confidentialité et à l'accès aux informations personnelles.

Les ressources permettant de rassembler des données sont parfois rares. Les autorités nationales peuvent ne pas du tout vouloir ou peu ou n'ont pas la capacité de rassembler des informations et des statistiques complètes.

Malgré ces obstacles, il est indéniable que le développement de systèmes d'information fondés et d'un contrôle continu relatif aux enfants isolés est vital tant au niveau local que national ou européen. La disponibilité de telles informations est une condition préliminaire importante si l'on veut mettre sur pied et mettre en œuvre des politiques équitables à l'égard d'enfants isolés.

Etant donné les différents systèmes actuels permettant de rassembler des informations dans les différents Etats, il est impossible de déterminer quelles institutions devraient être les premières responsables dans chaque pays (bien que, au niveau de l'UE, on doive s'adresser à Eurostat). Néanmoins, il est plus concevable d'essayer de spécifier le type de données que l'on devrait rassembler. Elles devraient inclure au minimum des données biographiques de base (par exemple, l'âge, le sexe, la nationalité, le groupe ethnique); le nombre total d'arrivées; le nombre total de refus ou d'entrées sur le territoire; les nombres de demandes d'asile; les tuteurs et représentants légaux désignés; le type d'accueil (par exemple détention, centres de réceptions, foyers, vie indépendante); la participation dans l'éducation et la formation; des informations sur la détermination du statut (par exemple: statut de réfugié, statut humanitaire, protection temporaire, autres formes); des statistiques sur les retours et le regroupement familial.

Outre la mise sur pied de systèmes permettant de rassembler des statistiques et un contrôle continu, des recherches approfondies complémentaires devraient viser à analyser les expériences qualitatives des enfants isolés - surtout en ce qui concerne des zones qui, jusqu'à présent, sont insuffisamment explorées (par exemple, l'impact du trafic, la disparition d'enfants).

Recommandations

Une liste complète de recommandations sera présentée à la fin de chaque section du chapitre 4: Conclusions-clés

La définition d'un "enfant isolé"

Recommandation 1: dans le cadre de la mise sur pied d'une législation et de réglementations administratives, l'UE et les Etats européens doivent reconnaître les besoins et protéger les droits de tous les enfants isolés. La définition globale d'enfants isolés, telle qu'elle est fixée par le PEIE devrait,

dès lors, occuper une position centrale en ce qui concerne la législation traitant des demandeurs d'asile et des réfugiés et la loi sur les enfants devrait également en tenir compte.

Accès au territoire

Recommandation 2: En vue d'assurer la protection effective des enfants isolés demandeurs d'asile, une plus grande volonté politique devrait viser à satisfaire aux normes posées dans la loi internationale et les directives (tout spécialement la Convention des Réfugiés de 1951, la CDE et les *Principes directeurs du HCR*) et ratifiées par la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. Toute législation aux niveaux de l'UE ou national relative à l'accès au territoire reflète ces instruments et les conclusions du Conseil de l'Europe lors du sommet de Tampere.

Identification

Recommandation 3: afin de veiller à ce que les enfants bénéficient d'une protection adéquate, l'UE et les Etats européens devraient se fonder sur la résolution de l'UE de 1997 sur les mineurs non-accompagnés basée sur les paragraphes 5.1 – 5.3 des *Principes directeurs du HCR* relatifs à l'identification.

La désignation d'un tuteur ou conseiller

Recommandation 4: Dans "l'intérêt supérieur" des enfants et afin que ceux-ci soient protégés comme il se doit, il faut manifestement que tous les enfants de moins de 18 ans soient assistés par un tuteur ou un conseiller à tous les stades de la procédure d'asile afin de trouver des solutions durables. Une telle assistance devrait être conforme aux dispositions définies dans la loi internationale et les directives (principalement la CDE et les *Principes directeurs du HCR*) et la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. En développant des normes communes relatives aux procédures d'asile, l'UE devrait veiller à assurer les garanties identifiées dans la résolution de l'UE de 1997 sur les mineurs non-accompagnés et que celles-ci soient renforcées et incorporées dans une législation subséquente au sein de l'UE.

Enregistrement et Etablissement des pièces d'identité

Recommandation 5: Afin de protéger les intérêts des enfants isolés, ces enfants devraient être enregistrés et répertoriés dès que possible après leur entrée sur le territoire. Article 3.1 de la résolution de l'Union conformément à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE et aux *principes directeurs* du HCR.

Détermination de l'âge

Recommandation 6: Dans toute législation mise au point par l'UE et les Etats européens, les garanties minima relatives à la détermination de l'âge des enfants isolés devraient être intégrales et basées sur le paragraphe 5.11 des *principes directeurs* du HCR et de la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE.

Détention

Recommandation 7: Le PEIE croit que la détention d'enfants isolés pour des raisons liées à leur statut d'immigration est une violation de la CDE et contrevient également aux *Principes directeurs* du HCR. Toute législation subséquentement mise sur pied au niveau européen et national devrait inclure une clause claire visant à empêcher la détention de tous les enfants isolés.

Le droit d'être entendu

Recommandation 8: afin de satisfaire aux normes fixées dans l'article 12 de la CDE, les Etats devraient veiller à ce que les enfants isolés bénéficient d'opportunités adéquates afin de pouvoir être entendus à tous les stades de la procédure d'asile. Il est également essentiel que les Etats assument leur devoir et assistent les enfants afin que ceux-ci puissent exprimer leurs opinions. L'UE et les Etats européens devraient intégrer les normes fixées dans la CDE et les *Principes directeurs* du HCR dans toute législation pertinente en matière d'asile.

Regroupement familial et contacts

Recommandation 9: Malgré les obstacles réels, l'importance émotionnelle et psychologique pour l'enfant de maintenir et de développer des contacts avec sa famille et ses parents et de préserver les liens culturels avec le pays d'origine est indéniable. C'est pourquoi il est vital que l'UE développe une législation qui respecte les principes-clés établis dans la CDE et renforcés dans le CEDH, la résolution de l'UE de 1997 sur les mineurs non-accompagnés et les *Principes directeurs* du HCR.

Regroupement familial dans un pays européen

Recommandation 10: Afin que "l'intérêt supérieur" de l'enfant soit respecté, les Etats devraient veiller à ce que les enfants isolés demandeurs d'asile dans un pays de l'UE et qui ont des membres de leur famille vivant dans un autre pays de l'UE reçoivent une assistance appropriée de sorte que les familles puissent être réunies le plus rapidement possibles. L'accès des enfants isolés aux procédures de regroupement devrait être basé sur le fait que ce sont des enfants plutôt que sur leur statut en matière de procédure d'asile. Les dispositions effectives de la Convention de Dublin ne satisfont pas aux besoins des enfants isolés et de leurs familles de manière adéquate. La future législation de l'UE (par exemple, les directives sur la protection temporaire et la procédure d'asile) devrait prévoir le droit pour les enfants isolés d'être réunis à leur famille.

La procédure d'asile ou de détermination du statut de réfugié

Accès aux procédures normales

Recommandation 11: Les enfants isolés doivent avoir accès aux procédures d'asile normales contenant des dispositions et garanties adéquates conformément aux *principes directeurs* du HCR, à la *Position du CERE sur les enfants réfugiés* et à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE.

Représentation juridique

Recommandation 12: La disposition relative à la représentation juridique est essentielle si les enfants isolés doivent recevoir une écoute judicieuse dans le cadre des procédures d'asile. Ce principe est réitéré dans les *Principes directeurs* du HCR et développé dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE et devrait faire partie intégrante de toute législation aux niveaux de l'UE et national en ce qui concerne la procédure d'asile développée.

Garanties procédurales minima

Recommandation 13: les faits suggèrent qu'il existe des garanties minima pour les enfants isolés dans les Etats européens. Cependant, en pratique, les choses varient considérablement entre les différents pays et au sein de ceux-ci - même dans ceux où une politique officielle existe. Si les demandes d'asile introduites par les enfants isolés doivent être traitées de manière efficace et équitable, il est essentiel que toute législation sur les procédures d'asile veille à ce que les garanties minima qu'elle contient soient suffisamment rigoureuses et qu'il y soit satisfait conformément aux *Principes directeurs* du HCR.

Evaluation indépendante

Recommandation 14: Dans toute législation sur les procédures d'asile développée par l'UE ou les Etats européens, il faudrait se référer à la possibilité d'effectuer des estimations spécialisées sur la capacité de l'enfant à articuler sa crainte de la persécution.

Entretiens

Recommandation 15: d'après les faits, dans de nombreux pays, la conformité avec les principes définis dans les *Principes directeurs* du HCR (et la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE) n'est pas garantie. La guidance officielle fait généralement défaut et nombre d'enfants peuvent être soumis à un interrogatoire hostile dans un environnement étranger. Certains gouvernements admettent que, couramment, la formation de ceux qui interrogent les enfants n'est soit pas disponible ou pas suffisamment intensive. Et il arrive assez couramment qu'un enfant soit convoqué seul à un entretien,

sans le soutien d'un adulte. Les gouvernements devraient prendre des mesures afin de veiller à ce que les fonctionnaires qui interrogent les enfants isolés soient formés de manière adéquate et que les entretiens réalisés le soit de manière appropriée aux enfants.

Critères permettant de prendre une décision relative à la demande d'asile d'enfants

Recommandation 16: Les faits démontrent qu'en règle générale des politiques claires font défaut quant aux facteurs dont il faudrait tenir compte en vue de déterminer les cas des enfants isolés - malgré l'existence des *Principes directeurs* développés du HCR. En pratique, ce fossé signifie que les fonctionnaires sont amenés à prendre des décisions dans un vide politique, ce qui donne lieu à de grandes divergences en matière de traitement basées sur des critères pouvant s'avérer subjectifs et injustes. Lorsqu'ils déterminent le statut de réfugié, les gouvernements doivent veiller à prendre en considération les formes de violations des droits de l'homme spécifiques aux enfants et qu'il arrive que les enfants communiquent leur peur d'être persécutés de différentes façons et que, en ce qui concerne leurs demandes, ils ont des connaissances différentes par rapport aux adultes.

Jeunes gens qui deviennent adultes au cours de la procédure d'asile

Recommandation 17: Les approches varient largement entre les différents Etats en ce qui concerne les enfants qui deviennent des adultes au cours de la procédure d'asile. Il peut en résulter une injustice significative, tout spécialement lorsque les enfants "vieillissent" suite aux retards qui ne sont pas dus aux enfants eux-mêmes. Dans ce contexte, il est important que l'UE et les Etats européens cherchent à établir des procédures justes à cet égard.

Solutions durables ou à long terme

Raisons pour lesquelles un enfant reste dans le pays d'accueil

Recommandation 18: Généralement, les Etats européens ne permettent pas aux enfants de rester dans le "pays d'accueil" conformément aux critères définis dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. Néanmoins, si l'on veut satisfaire aux besoins et aux droits des enfants isolés, dans les différents Etats, il faut mettre en œuvre des garanties-clés et, par exemple, prévoir un statut qui leur donne accès à une assistance et au regroupement familial, conformément au principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant" de la CDE et aux *Principes directeurs* du HCR.

Regroupement familial

Recommandation 19: Les faits présentés par les différentes évaluations indiquent que la pratique est loin de satisfaire aux normes définies dans la CDE en ce qui concerne le regroupement familial dans le "pays d'accueil". Il faudrait consentir des efforts pour changer la politique et la pratique afin de permettre le regroupement familial dans le "pays d'accueil" pour toutes les catégories d'enfants isolés.

Intégration

Recommandation 20: Bien qu'un certain nombre de bonnes pratiques soient en place, les faits démontrent que des améliorations significatives sont nécessaires si l'on veut satisfaire aux normes de la CDE, de la résolution de l'UE de 1997 sur les mineurs non-accompagnés et d'autres instruments internationaux pertinents. Tous les enfants isolés devraient avoir accès à des services appropriés sur une base non discriminatoire et les dispositions et programmes devraient être conçus de façon à répondre à leurs besoins spécifiques.

Adoption

Recommandation 21: l'adoption est rarement une option adéquate pour un enfant isolé. Avant d'envisager une adoption comme une option viable pour un enfant isolé, il est essentiel de procéder à une évaluation rigoureuse des circonstances familiales dans le pays d'origine. Les parents d'un enfant isolé vivent toujours souvent dans le pays d'origine ou ils sont parfois portés disparus mais ne sont pas officiellement déclarés morts.

Regroupement familial et retour dans le pays d'origine

Retour

Recommandation 22: Il existe un besoin en schémas et programmes formels en matière de retour devant être développés par les Etats européens. Les directives et procédures devraient être en place dans l'intérêt de l'enfant. De telles directives et procédures devraient être élaborées en collaboration avec des agences bénéficiant de connaissances spécifiques de l'enfant et du pays et conformément aux *Principes directeurs* du HCR.

Conditions devant être remplies avant le retour

Recommandation 23: L'expérience des Etats européens suggère que l'on doive accorder une attention accrue et consentir des efforts plus importants en vue de veiller à ce que les conditions et les garanties définies dans les *Principes directeurs* du HCR et la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE soient mises en pratique. Des directives devraient être élaborées au niveau national et spécifier quelles mesures doivent être prises avant qu'un enfant isolé ne soit renvoyé. Il faut également s'assurer que l'encadrement nécessaire sera fourni et que les besoins spécifiques seront comblés.

Programmes et aide en vue de faciliter le retour

Recommandation 24: Des programmes destinés à aider la réintégration des enfants devraient être initiés et soutenus.

Etablissement dans un pays tiers

Recommandation 25: En général, il semble que les directives et procédures ne soient pas en place dans les Etats européens afin de déterminer si l'établissement dans un pays tiers serait dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de s'assurer que la décision sera prise conformément à des garanties appropriées. Des procédures devraient être mises en place dans tous les Etats européens afin de permettre le transfert d'un enfant isolé vers un pays tiers, à condition que l'enfant ait un membre de sa famille établi dans ce pays et que celui-ci soit disposé à le prendre en charge.

2 Introduction et fondements du rapport

L'impact de l'insécurité globale sur les enfants

Pendant la période de l'après guerre froide, on a assisté à une explosion de conflits violents et durables dans des pays aussi divers que l'Afghanistan, la Colombie, le Liberia, la Sierra Leone, le Soudan et la région de l'ex-Yougoslavie. Les violations sérieuses des droits de l'homme se multiplient également dans le monde entier. Tout au long de l'histoire, les enfants ont toujours été particulièrement exposés aux risques inhérents à de tels événements dramatiques.

L'impact sur les enfants est catastrophique. Save the Children Royaume-Uni estime que, au cours des dix dernières années, plus de 1,5 million d'enfants de moins de 18 ans ont été tués et que plus de 4 millions d'enfants sont handicapés ou mutilés. Plus de 5 millions d'entre eux ont été contraints de vivre dans des camps et plus de 12 millions ont perdu leur maison (Save the Children Fund, 1998). Cette instabilité croissante a généré des déplacements massifs des populations et les faits montrent que les enfants sont affectés dans une plus large mesure que n'importe quel autre groupe.

Les conflits armés et la peur de la persécution ne sont cependant pas les seules raisons qui font que les enfants passent les frontières en plus grand nombre depuis ces dernières années. Eu égard à une inégalité globale de plus en plus marquée au cours des années 90, les enfants voyagent actuellement également à cause d'une combinaison de facteurs dans leurs pays d'origine, notamment les catastrophes naturelles, les abus et l'abandon, le refus d'enseignement (spécialement pour les filles), la pauvreté et le manque d'opportunités. Plus sérieusement, un commerce se développe en matière de trafic d'enfants à des fins d'exploitation, habituellement dans l'industrie du sexe.

La réponse des gouvernements de l'UE face à ces événements est généralement de viser à limiter le nombre de demandes d'asile vers le territoire de l'UE - tant pour les adultes que pour les enfants. Les actions prises en faveur de normes communes relatives à l'immigration et à la politique d'asile ont, jusqu'à présent, été basées sur le but premier de rendre l'accès au territoire et aux procédures d'asile plus difficile pour les citoyens extérieurs à l'UE (par exemple, restrictions en matière de visa, législation sur la responsabilité du porteur, refus prompt de demande "manifestement non fondées").

En vertu du Traité d'Amsterdam de 1997, l'ordre du jour de la "communautarisation" de la politique d'asile de l'UE est très chargé et des normes communes seront probablement développées ultérieurement. L'on craint que des politiques plus restrictives ne soient introduites, ce qui pourrait pousser dans les mains de trafiquants les gens qui cherchent de plus en plus désespérément à quitter leur pays d'origine. Néanmoins, certaines organisations croient que les conclusions du Conseil de l'Europe de Tampere d'octobre 1997 constitueront une plate-forme pour une approche plus équitable de la Communauté dans son ensemble.

Les enfants isolés

La position des enfants qui ont été séparés de leurs parents ou de leur tuteur légal/habituel précédent est particulièrement vulnérable quelles que soient les raisons du voyage. L'étude originale effectuée par Graca Machel et adressée aux Nations Unies relative à l'impact des conflits armés explique:

“Les enfants sont souvent séparés de leurs parents dans le chaos d'un conflit, d'une fuite ou d'un déplacement. Les parents ou autres personnes qui se chargent d'eux sont la principale source de sécurité émotionnelle et physique des enfants et c'est pour cette raison que la séparation d'une famille peut avoir un impact social et psychologique dévastateur. Les enfants non-accompagnés sont spécialement vulnérables et sont confrontés à la négligence, à la violence, au recrutement militaire, aux agressions sexuelles et autres abus”. (Machel, G., 1996)

La grande majorité des réfugiés - et des enfants isolés parmi ceux-ci - restent dans la région où sévit le conflit dont ils se sont enfuis. Pendant le génocide au Rwanda, par exemple, sur la base des informations rassemblées par le Comité international de la Croix-Rouge, quelque 120.000 enfants isolés se sont enfuis vers les pays limitrophes.

Plutôt que d'être confrontés à des conditions souvent dangereuses et désespérées dans le pays d'origine ou dans la région, un petit nombre croissant d'enfants se rendent dans des pays européens. D'habitude, c'est la famille et/ou des amis qui - craignant pour la sécurité et le bien-être de l'enfant - contractent des dettes importantes pour se procurer un billet d'avion ou arranger un départ avec des trafiquants.

Les enfants isolés en Europe

Ces dernières années, le phénomène des enfants isolés se présente de plus en plus régulièrement en Europe. Pendant la guerre de Bosnie, par exemple, environ 10.000 enfants ont été séparés de leurs parents mais sont restés dans la région de l'ex-Yougoslavie. Plus de 90 pour cent ont ensuite été réunis à leurs parents mais l'on n'a nullement tenu compte de ceux qui se sont rendus plus loin et ce qu'il est advenu d'eux est beaucoup moins sûr. D'autre part, il apparaît que la pratique a été nettement moins systématique en ce qui concerne les enfants du Kosovo lors du dernier conflit qu'a connu ce pays. Certains enfants ont été séparés de leurs parents lorsqu'ils furent évacués et, malgré les efforts consentis par les agences dans certains pays, ils vivent toujours à des milliers de kilomètres les uns des autres.

Parallèlement à l'arrivée d'enfants suite aux conflits tels que ceux qu'a connus l'ex-Yougoslavie, on connaît de plus en plus des cas d'exploitation économique et sexuelle. Par exemple, en Grèce et en Italie, la plupart des enfants albanais sont mis au travail. Parfois, on envoie les enfants mendier ou travailler en tant qu'ouvriers. En France, des enfants chinois sont illégalement envoyés pour travailler dans des ateliers afin de rembourser leur voyage. Aux Pays-Bas, des enfants issus d'Europe de l'Est et du Nigeria finissent souvent par travailler dans le commerce du sexe (voir ci-dessous, page 28).

La portée, la profondeur et la qualité des statistiques relatives aux enfants isolés en Europe varient de manière significative entre les différents Etats et, eu égard aux différentes définitions et méthodes d'enregistrement, les données d'un pays ne sont pas nécessairement compatibles avec celles d'un autre. Néanmoins, il est possible de donner certaines indications sur le nombre d'arrivées. En Autriche, à Vienne uniquement, par exemple, on a reçu 265 demandes d'asile d'enfants isolés au cours du premier semestre de 1999 - ce qui correspond au double par rapport à l'année précédente. En Suède, on a reçu 137 demandes similaires au cours de la même période, par rapport à 295 l'année précédente. Le nombre d'enfants isolés à avoir demandé l'asile en 1998 était de 137, 220 et 229 pour la Finlande, la France et le Danemark respectivement. En Grèce, d'après une estimation approximative, environ 500 enfants isolés seraient arrivés entre 1995 et 1998. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres pour les Länder allemands, la Bavière à elle seule a enregistré 825 demandes d'enfants isolés en 1998. Aux Pays-Bas, on a enregistré 1.650 demandes d'asile d'enfants isolés en 1997 et 3.500 en 1998.

La *Déclaration de Bonne Pratique* établie par le PEIE définit les "enfants isolés" comme suit:

"Enfants et jeunes isolés": il s'agit d'enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant autorisé par la loi/par la coutume. Certains enfants sont absolument seuls, d'autres, également du ressort du projet PEIE, vivent avec des membres de leur famille. Tous ces enfants sont des enfants isolés ayant droit à une protection internationale, qui s'applique au moyen de différents instruments internationaux et régionaux. Il peut arriver que les enfants isolés soient en quête d'asile par crainte de persécutions, ou en raison d'un conflit armé ou d'une agitation dans leur propre pays; il se peut aussi qu'ils soient victimes de réseaux de prostitution ou d'une autre forme d'exploitation; il est également possible qu'ils soient arrivés en Europe afin d'échapper à de grandes privations.

Il est important de remarquer que le PEIE préfère le terme "enfants isolés" à "mineurs non-accompagnés", car cette définition est plus large et inclut également les enfants qui peuvent être accompagnés par des membres de leur famille ou des parents mais qui ont été séparés à la fois de leur père et de leur mère ou de leur répondant autorisé par la loi / par la coutume.

Sur la base de cette définition et des informations nationales disponibles, le PEIE croit qu'il y a grosso modo 100.000 enfants dans ce cas en Europe à un moment ou à un autre. Mais, à moins qu'ils ne demandent asile et jusqu'à ce qu'ils le fassent, ils restent "cachés" des autorités publiques. C'est pourquoi (et également à cause du manque d'accent politique sur ce groupe), il n'est pas inhabituel que l'on ne dispose pas de statistiques officielles ou que celles-ci soient très imprécises. Il est vital que la collecte de ces informations s'améliore afin de veiller à ce que les enfants isolés reçoivent la protection dont ils ont besoin; que l'on puisse rechercher les parents et d'autres membres de la famille et que l'on prenne conscience des problèmes que cela implique.

L'expérience des enfants isolés en Europe

Les enfants isolés représentent un groupe particulièrement vulnérable. Non seulement - à l'instar d'autres enfants - ils sont plus sujets aux blessures et aux maladies que les adultes, mais ils ne bénéficient pas de la protection et du soutien psychologique et émotionnel dont ils ont besoin. Sans ce soutien, le danger que leur développement ne soit troublé ou entravé est grand.

A court terme, ils peuvent être submergés par les dispositions nécessaires à leur fuite, ils arrivent en Europe épuisés de leur voyage et souffrent du choc de la dislocation de leur famille et de leur environnement. Fréquemment, ils débarquent dans une culture étrangère où ils sont incapables de parler la langue et d'exprimer leurs opinions.

Dans la période qui suit leur arrivée, ils sont souvent confrontés à des procédures d'asile complexes qui ne leur ont pas été entièrement expliquées. Ils se peut qu'ils soient soumis à des entretiens relatifs à leur histoire, à leur identité et à leurs motivations par des fonctionnaires qui n'ont aucune idée de leur culture ou des circonstances. Il se peut qu'on prenne leurs empreintes digitales ou qu'on les soumette à des examens médicaux gênants afin d'établir leur âge. Il se peut qu'ils soient détenus dans les "zones d'attente" à l'aéroport, dans des centres de réception ou même en prison.

Lors du processus de détermination du statut de réfugié, il se peut qu'ils ne bénéficient pas du soutien d'un adulte, d'un tuteur / conseiller ou d'un représentant légal. Il se peut qu'ils ne trouvent pas suffisamment de nourriture, d'opportunités d'éducation, de soins de santé et sociaux ainsi que de liens culturels et ils peuvent parfois être victimes de harcèlement racial ou d'agressions.

Finalement, tandis que la plupart des enfants isolés sont autorisés à rester dans le pays où ils ont introduit la demande, soit en qualité de réfugiés reconnus ou, bien plus souvent, bénéficiant d'une forme de statut humanitaire ou de protection temporaire, certains seront probablement reconduits dans leur pays d'origine.

Les droits des enfants isolés

La vulnérabilité particulière des enfants sans parents ou autres répondants - les enfants les plus vulnérables de tous - fait qu'il est essentiel d'apporter une protection et des soins adéquats aux "enfants isolés". S'il n'en est rien, on risque de miner la santé, le bien-être et le développement de l'enfant.

Toute considération sur les droits des enfants isolés doit être basée sur la compréhension claire que ce sont des enfants qui, uniquement pour cela, ont des droits spéciaux. Ils sont séparés de leurs parents, se trouvent en dehors de leur pays d'origine et c'est la raison pour laquelle ils ont besoin d'une protection internationale. Cela reste vrai quelles que soient les raisons pour lesquelles (et quelle que soit la voie par laquelle) ils sont arrivés en Europe, quelles que soient les conditions dans lesquelles ils vivent et quel que soit leur statut par rapport aux lois nationales et internationales.

En vertu de la loi internationale sur les enfants, les gouvernements ont des obligations bien définies, tout spécialement eu égard à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. En ratifiant la Convention - à l'exception de deux gouvernements - les gouvernements visent à mettre en place des systèmes de protection des enfants et à leur fournir des soins lorsqu'ils sont séparés de leurs parents ou des personnes qui s'en chargent. En outre, l'article 2 stipule que les gouvernements doivent accorder des soins équivalents à tous les enfants au sein de leur juridiction; en vertu de l'article 3, "l'intérêt supérieur" de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les actions

concernant des enfants; en vertu de l'article 12, les enfants doivent être en mesure d'exprimer leurs opinions pour ce qui est des affaires qui les concernent. D'autres dispositions sont également pertinentes et il faudrait les lire conjointement avec ces articles "parapluie". L'article 2, en particulier, définit les droits d'un enfant qui demande le statut de réfugié ou est considéré comme réfugié conformément aux lois internationales ou nationales, de bénéficier d'une protection adéquate et d'une assistance humanitaire.

Outre la loi sur les enfants, il existe un corps légal substantiel sur les réfugiés qui est pertinent en ce qui concerne la position des enfants isolés. Par exemple, la Convention des Nations Unies de 1951 et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés ont établi la définition-clé du terme de "réfugié" dans la loi internationale; et une référence plus spécifique recommande que les gouvernements prennent les mesures nécessaires en vue de la "protection des réfugiés mineurs, plus particulièrement des enfants non-accompagnés et des filles, avec une référence spéciale aux tutelles et à l'adoption (Acte final de la Convention, Recommandation B).

Sur la base de la pierre d'angle de la Convention de 1951, en 1994, le HCR a publié des principes directeurs détaillés sur les enfants réfugiés. Ces principes directeurs reconnaissent l'accent de plus en plus marqué mis sur les droits des enfants au cours des années 80 et 90 et reflètent le contenu de la CDE. Ils ont été élaborés en 1997 via d'autres principes directeurs du HCR ayant spécifiquement trait à la position des enfants isolés. Plus récemment, on s'est aussi penché sur la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants; bien que cette Convention ne soit pas encore entrée en vigueur, elle pourrait aider à concrétiser certains des objectifs majeurs de la CDE dans ce domaine en fournissant un cadre international ayant force obligatoire (voir Annexe 3 pour plus de détails).

Le contexte légal européen

Bien qu'il y ait un cadre de lois internationales sur lequel on puisse se baser, certains instruments européens sont également utiles. Plus particulièrement, de nombreuses dispositions de la Convention européenne du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme (CEDH) en vigueur depuis 1950 sont applicables aux réfugiés. Les articles les plus pertinents sont l'article 3 (interdiction d'appliquer des tortures ou des traitements inhumains ou dégradants), l'article 4 (interdiction de l'esclavage et des travaux forcés), l'article 5 (droit à la liberté et à la sécurité), l'article 8 (droit au respect en matière de vie privée et familiale) et l'article 16 (restrictions des activités politiques des étrangers).

On peut trouver la base légale de l'UE dans différents instruments. L'article K1 du Traité de Maastricht définit la politique d'asile en tant que problème d'intérêt commun dont il faut tenir compte; en vertu de l'article K2, conformément à la Convention européenne de 1950 sur les droits de l'homme - conformément à laquelle, il existe une loi-cas relative à l'asile - et de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Le Traité de Maastricht est la première référence d'une UE fondée sur trois "piliers": le premier pilier est la Communauté européenne et sa législation, le second une politique étrangère et de sécurité commune (CFSP) et le troisième sont la justice et les affaires intérieures. Depuis lors, le Conseil de l'Europe a voté certaines résolutions non obligatoires concernant les réfugiés telle une interprétation commune de l'article 1 de la convention sur les réfugiés et le traitement des mineurs non-accompagnés, mais la politique d'asile reste essentiellement une affaire de coopération intergouvernementale.

Le Traité d'Amsterdam de 1997 a supprimé la politique d'asile du troisième pilier - une zone de coopération intergouvernementale - et l'a replacée dans le premier pilier. La police et la coopération judiciaire font toujours partie du troisième pilier. Cependant, la politique d'asile n'est pas entièrement "communautarisée" du fait que les règles d'application en matière de vote requièrent toujours l'unanimité. En outre, le droit d'initier une législation est partagé entre les Etats membres et la Commission européenne et les droits de scrutin et de consultation de la Cour européenne de justice et du Parlement européen ne sont pas entièrement complets. Le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Les chefs de gouvernements se sont rencontrés pour discuter de la Justice et des Affaires Intérieures, pour la première fois, à Tampere les 15-17 octobre 1999, sous la présidence finlandaise.

Au cours des cinq dernières années, l'UE s'est penchée sur les problèmes auxquels sont confrontés les enfants isolés, mais les deux résolutions pertinentes prises par le Conseil des Ministres n'ont pas force obligatoire. La première, la résolution de 1995 sur les garanties minima dans le cadre des procédures d'asile définit les normes relatives à certains problèmes-clés tels la nécessité pour les

autorités publiques d'avoir un personnel parfaitement qualifié en vue d'examiner les cas et afin que les enfants isolés soient représentés par un adulte ou une institution spécialement désignés à cet effet.

La deuxième, qui met directement l'accent sur la position des enfants isolés, est la résolution de 1997 sur les mineurs non-accompagnés qui sont des ressortissants de pays tiers. Alors que la résolution représente une "loi douce" existante, elle définit un engagement politique important par les Etats membres en vue de concrétiser les droits des enfants isolés et est pertinente pour la préparation de propositions pour tout instrument légal de la Communauté. Bien que la résolution soit généralement utile, certaines améliorations devraient être apportées lorsque toute législation primaire est édictée (voir les sections spécifiques ci-dessous relatives au programme législatif de l'UE pour des exemples).

Le programme législatif de l'UE sur l'asile relatif à la période de transition suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam est vaste et a été défini dans un document de travail de la Commission européenne en mars 1999. Toutes les zones définies dans ce document sont susceptibles d'avoir un impact sur les enfants isolés. Il est dès lors vital que leurs besoins et droits soient intégrés dans tout instrument de la Communauté qui sera mis au point par la suite. S'il n'en est rien, leurs intérêts pourraient être oubliés ou ignorés. Le cadre ci-dessous résume les principaux instruments où les droits et besoins des enfants isolés pourraient être intégrés.

Le programme législatif de l'UE relatif à l'asile pendant la période de transition

- 1 *Critères et mécanismes permettant de déterminer quel Etat membre est responsable du traitement d'une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un pays tiers dans un des Etats membres:* ce domaine est actuellement couvert par la Convention de Dublin de 1990 qui, à un moment donné, devra être remplacée par un instrument de loi communautaire.
- 2 *Projet de Directive sur le regroupement familial,* décembre 1999. Projet de directive
- 3 *Eurodac:* il s'agit d'un système de comparaison des empreintes en vue de l'application de la Convention de Dublin et une Proposition annexe de Réglementation du Conseil des Ministres est actuellement à l'étude.
- 4 *Normes minimales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres:* l'ampleur d'un instrument dans ce domaine couvrira les problèmes tels que le logement, les moyens de subsistance, les soins médicaux, l'enseignement, l'emploi et l'accès au marché de l'emploi pour les demandeurs d'asile.
- 5 *Normes minimales relatives à la qualification de ressortissants de pays tiers en tant que réfugiés:* un instrument dans ce domaine sera concerné par l'interprétation de la définition de réfugié dans l'article 1 de la Convention de Genève.
- 6 *Normes minimales sur les procédures des Etats membres dans le cadre de l'octroi et du retrait du statut de réfugié:* des instruments - "loi douce" - non obligatoires relatifs aux procédures d'asile ont été adoptés. Néanmoins, le Traité d'Amsterdam nécessite un instrument ayant légalement force obligatoire. Un projet de directive sera publié sous peu par la Commission.
- 7 *Normes minimales pour une protection complémentaire / subsidiaire des personnes nécessitant une protection internationale:* un instrument dans ce domaine traitera de la protection des personnes qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention de Genève mais qui ont néanmoins besoin d'une protection internationale.
- 8 *Normes minimales en vue d'accorder une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leurs pays d'origine:* la protection temporaire vise à satisfaire aux besoins de protection dans l'Union européenne dans des situations de crise. La Commission reverra une proposition existante sur ce sujet en tant que projet d'instrument communautaire.
- 9 *Promotion d'un équilibre des efforts entre les Etats membres pour accueillir les réfugiés et personnes déplacées et en vue de supporter les conséquences de cet accueil:* la Commission reverra une proposition existante dans ce domaine en tant que projet d'instrument communautaire.

(Commission européenne, 1999)

Le "Programme d'action européen"

Malgré l'émergence de normes globales en matière de droits des enfants ces dix dernières années (symbolisées par la CDE), dans certains Etats, il est un fait que les obstacles auxquels sont confrontés les enfants isolés arrivant en Europe augmentent plutôt que de diminuer.

Sur la base d'évaluations globales réalisées dans 16 pays, cette étude explore l'étendue avec laquelle la politique et la pratique doivent satisfaire aux normes posées dans la loi et les directives internationales. Elle fait état d'une situation dérangeante qui reflète le manque d'attention que l'on a accordé jusqu'à présent aux enfants isolés dans les Etats européens. Les problèmes vécus par les enfants isolés comprennent:

- Des définitions restrictives de la notion "d'enfant isolé";
- Le refus d'accès au territoire de l'UE;
- Les difficultés à établir leur identité et à prouver leur âge face à la méfiance des fonctionnaires;

- La pauvreté des procédures d'enregistrement et d'établissement de pièces d'identité;
- La privation de liberté parfois dans des environnements carcéraux;
- Le manque de prise de conscience et de formation parmi les fonctionnaires; l'absence de soutien suffisant à tous les stades de la procédure d'asile, à la fois des représentants autorisés et représentants légaux;
- Le manque de recherche des familles, les lacunes en matière d'établissement de contact avec la famille ou de regroupement;
- Le manque d'opportunités des enfants de voir leurs opinions prises en considération et
- Des procédures de détermination inappropriées - voire hostiles.

Bien que l'on puisse trouver des exemples de politique et de pratique équitables dans les Etats européens (certaines sont présentées ici), cette étude a démontré que les expériences négatives décrites ci-dessus n'ont absolument rien de rare. C'est pourquoi elles constituent des raisons importantes qui rendent nécessaire que l'on se penche sur les besoins et droits des enfants isolés.

Malgré ces arguments bien fondés, il reste beaucoup à faire si l'on veut que les droits des enfants isolés soient reconnus en Europe. C'est la raison pour laquelle cette étude fixe les composantes-clés d'un "programme d'action" européen global visant à informer et à influencer les agences internationales, les gouvernements centraux et locaux, les agences chargées de l'application de la loi, les ONG et le public. Elle s'axe essentiellement sur le niveau de la politique de l'UE; cependant, elle est également pertinente aux niveaux national et local, car les retombées des décisions au niveau de l'UE dépendront des positions adoptées par les gouvernements des Etats membres - une tendance qui se développera probablement à mesure que la politique d'asile sera de plus en plus intégrée.

3 Objectifs, méthodologie et structure du rapport

Ce rapport définit un "Programme d'action européen pour les enfants isolés" basé sur des évaluations globales en matière de loi, de politique et de pratique dans 16 pays européens effectuées par des membres du réseau au cours de l'année 1999 (voir liste - annexe 1). (11 autres évaluations seront également effectuées pour les Etats d'Europe centrale et de la mer Baltique en 2000).

Eu égard au rôle significatif croissant de l'UE dans le développement de la politique d'immigration et d'asile (voir "Accès au territoire, page 26 ci-dessous), les recommandations de ce rapport ont pour objectif principal d'influencer le débat à ce niveau. Cependant, le développement de la loi et de la politique au sein de l'UE reflète des tendances et des débats dans les Etats européens et c'est la raison pour laquelle le rapport essaie d'émettre des recommandations qui soient pertinentes aux niveaux national et régional.

Le rapport vise à:

- résumer l'ampleur avec laquelle la loi, la politique et la pratique partout en Europe occidentale sont conformes aux normes définies dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE et aux instruments internationaux pertinents;
- identifier des problèmes significatifs ou les lacunes en matière de loi, de politique et de pratiques aux niveaux européen et national;
- définir les cas en vue d'une action ultérieure par rapport aux enfants isolés aux niveaux européen et national;
- développer des recommandations pour la mise sur pied d'une loi, d'une politique et d'une pratique aux niveaux européen et national et
- développer des recommandations pour l'établissement de données relatives au nombre et à la situation d'enfants isolés sur une base durable.

Outre le présent rapport et le développement de la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE agréée par le réseau, le programme a également initié une étude en vue d'explorer les nombreuses raisons qui font que des enfants sont séparés de leurs parents ou représentants autorisés dans leurs pays d'origine et d'examiner les divers moyens par lesquels ils voyagent en Europe sans être accompagnés. La publication de cette étude pionnière est prévue en automne 2000.

Méthodologie

Ce rapport est basé presque exclusivement sur des données primordiales rassemblées au moyen d'un questionnaire détaillé (annexe 2). La *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE a fourni le cadre du questionnaire qui a permis de faire l'évaluation de la loi, de la politique et de la pratique en ce qui concerne les différents pays. Le questionnaire a été complété pour chaque pays, soit par le personnel d'organisations membres du réseau, soit par des enquêteurs indépendants engagés spécifiquement dans ce but par les organisations membres. Dans certains cas, le travail a été partagé conjointement par le personnel actif au sein de différentes ONG.

Le Programme a également organisé différentes séries de formations au cours de l'année 1999 au Danemark, en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni auxquelles ont participé les personnes chargées de superviser ou d'effectuer l'enquête (des participants issus des différents pays étaient présents à chaque cours). L'objectif de la formation consistait à développer une compréhension mutuelle de la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE; à préparer les participants à effectuer les évaluations; à établir des relations entre les ONG dans le réseau et entre le personnel du HCR dans chaque pays; et d'accroître la compréhension du développement de la politique de l'UE.

Dans le cadre de chaque évaluation, on a d'abord procédé à une analyse de la littérature. Bien que la quantité et la qualité de la littérature disponible varient de pays à pays, parmi les documents consultés et auxquels il a été fait référence figuraient des instruments et directives internationaux pertinents; des politiques et instruments européens; des politiques et procédures nationales; des débats et questions parlementaires nationaux; des rapports officiels et indépendants; des journaux et sites Internet internationaux et nationaux.

L'analyse de la littérature a été étayée par des interviews avec des organisations et différentes personnes-clés. Le nombre et la portée des interviews variaient entre les différents pays, mais elles comprenaient toutes globalement: des fonctionnaires des ministères (par exemple, Justice, Affaires Intérieures, Affaires Etrangères, Santé, Education, Enfance), des membres du personnel des services d'immigration et du contrôle des passeports, des travailleurs des centres de réception, des officiers de police, des juges, gardiens, assistants sociaux, psychologues, docteurs, professeurs, statisticiens, interprètes et des membres d'ONG pertinentes (par exemple, la Croix-Rouge, les Services Sociaux Internationaux, Conseils de Réfugiés, services d'aide à la jeunesse, organisations des droits de l'enfant et de l'homme).

Certaines interviews et/ou des groupes de discussion ont été établis pour les enfants isolés eux-mêmes; ils n'ont cependant pas eu lieu dans tous les cas eu égard à différents obstacles (par exemple le besoin de confidentialité, la crainte d'une politique de pure forme, la limitation de ressources). Le but est que, à l'avenir, le programme développe cet aspect important du travail et plus précisément, en organisant des formations pour les membres du réseau en ce qui concerne la participation des enfants.

Une fois le questionnaire rédigé, une consultation a eu lieu sur les projets d'évaluation avec d'autres parties intéressées, soit de manière formelle ou informelle. Le processus dans son intégralité a été coordonné sur une base européenne par un consultant chargé du Programme qui était disponible afin d'apporter son assistance pendant toute la période de l'enquête et d'établir le rapport sur la base de l'ensemble des évaluations.

Il est important de bien saisir les limites d'action potentielles d'une recherche de ce type réalisée sur une base transnationale et dans un délai strict. Premièrement, vu le manque d'informations en ce qui concerne les besoins et droits des enfants isolés partout en Europe, les données secondaires font cruellement défaut. Et bien que certaines études spécifiques aux différents pays aient été menées, en règle générale, elles ne reflètent pas les développements significatifs en matière de politique d'asile partout en Europe ces dernières années (qui ont également affecté les enfants isolés).

Deuxièmement, bien que l'ensemble des évaluations soit basé sur le même questionnaire, des différences inévitables étaient manifestes en ce qui concerne la portée et la profondeur de chaque analyse en soi. Cela était particulièrement évident dans des pays (essentiellement dans le sud de l'Europe) où les enfants isolés (tels qu'ils sont définis par le PEIE) arrivaient sans nécessairement demander asile. Et dans d'autres pays aux systèmes fédéraux (par exemple, la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne), le travail était manifestement plus complexe et les réponses étaient, par conséquent, plus généralisées que pour les pays aux systèmes unifiés.

Troisièmement, les différentes histoires, cultures, structures administratives et politiques publiques des différents Etats impliquaient que les définitions et méthodes d'enregistrement variaient. Les informations - et plus précisément les statistiques - n'étaient dès lors pas disponibles entre les différents pays (parfois même au sein des pays) sur une base directement comparable.

Quatrièmement, l'ampleur et la profondeur des réponses variaient en fonction des ressources dont disposait chaque enquêteur national. Dans certains cas (tout spécialement en ce qui concerne les plus petites ONG), les répondants étaient confrontés au jour le jour avec un nombre significatif de demandeurs d'asile et de réfugiés. Bien que, par conséquent, leurs commentaires puissent refléter des sentiments personnels sur les systèmes nationaux et locaux en place plus que des formes "objectives" d'enquête, les rapports qu'ils entretenaient avec les enfants isolés eux-mêmes les ont aidés à identifier les problèmes importants dont il ne serait peut-être pas question autrement dans des discours ou enquêtes officielles.

Cinquièmement, les problèmes de langues ont été une source considérable de malentendus. Dans certains cas, il était difficile de traduire certains mots, phrases ou concepts particuliers qui n'existaient pas dans d'autres langues. Par exemple, dans certains pays, le terme "enfant isolé" est difficile à traduire.

Les tentatives de réduction du risque d'inconsistance entre les évaluations relatives à des problèmes tels que ceux décrits ci-dessus sont essentielles. Ce rapport tente, dans la mesure du possible, de reconnaître les différents contextes dans lesquels des informations ont été collectées, d'identifier et de lutter contre les préjugés potentiels et de contrôler les informations sur la base de différentes

sources. Cependant, il est important de signaler que le rapport fournit une base pour une loi, une politique et une pratique européennes par rapport aux enfants isolés. Comme l'objectif premier de ce rapport et des évaluations des pays est de fournir des informations relatives à la situation des enfants isolés en Europe comme première étape permettant de modifier la politique et la pratique, le rapport décrit plutôt qu'il n'analyse les approches et problèmes existants. C'est pourquoi il est important de remarquer que l'analyse des politiques et pratiques et des relations causales ne font pas partie de cette étude.

Malgré les restrictions reconnues, il est également important de souligner que les résultats de ce projet découlent de la tentative la plus ambitieuse d'évaluation de la situation des enfants isolés jamais réalisée en Europe occidentale.

Il est indéniable que les informations présentées - qui vont plus loin que les réponses officielles et permettent de comprendre l'expérience que vivent réellement les enfants isolés - nous donnent l'image contemporaine la plus précise qui soit. Néanmoins, le Programme reconnaît qu'il ne s'agit là que d'une première étape en vue d'une approche globale et systématique des informations et données sur ce sujet et dont on a besoin.

Structure du rapport

Le corps du rapport est divisé en quatre sections, la première étant un *Résumé Exécutif et des Recommandations* qui mettent en exergue des thèmes-clés et les principales recommandations résultant de l'analyse.

La section 1 (*Résumé Exécutif et Recommandations*) nous fournit une vue globale des principaux problèmes identifiés dans le cadre de ces évaluations et met en évidence des recommandations-clés telles qu'elles sont présentées à la fin de chaque sous-section de la section: Conclusions-clés nécessitant une action prioritaire aux niveaux de l'UE et national.

La section 2 (*Introduction et Fondements du Rapport*) esquisse l'impact de l'insécurité globale sur les enfants; définit les "enfants isolés", définit les circonstances de base auxquelles ils sont confrontés lorsqu'ils voyagent en Europe; souligne le contexte de la loi internationale sur les enfants et les réfugiés et fournit les fondements du "Programme d'Action Européen" présenté dans cette étude.

La section 3 (*Objectifs, Méthodologie et Structure du Rapport*) décrit les Enfants Isolés dans le Programme Européen et les objectifs, la méthodologie et la structure du rapport.

La section 4 (*Conclusions-clés*) évalue, par rapport à des problèmes spécifiques, dans quelle mesure la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE satisfait aux obligations internationales; présente des exemples de politiques et de pratiques positives et négatives et fixe des recommandations plus détaillées. Les problèmes soulevés sont: la définition d'un "enfant isolé"; l'accès au territoire; la désignation d'un tuteur ou d'un conseiller; l'enregistrement et l'établissement de documents d'identité; la détermination de l'âge; la détention; le droit à la participation; la recherche de la famille; le regroupement familial dans un pays européen; le processus de détermination du demandeur d'asile ou du réfugié; et des solutions durables à long terme.

Le rapport se termine par des annexes et une bibliographie.

4 Conclusions-clés

La définition d'un 'enfant isolé'

“Enfants et jeunes isolés”: il s’agit d’enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d’origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant autorisé par la loi/par la coutume. Certains enfants sont absolument seuls, d’autres, également du ressort du projet PEIE, vivent avec des membres de leur famille. Tous ces enfants sont des enfants isolés ayant droit à une protection internationale, qui s’applique au moyen de différents instruments internationaux et régionaux. Il peut arriver que les enfants isolés soient en quête d’asile par crainte de persécution, ou en raison d’un conflit armé ou d’une agitation dans leur propre pays; il se peut aussi qu’ils soient victimes de réseaux de prostitution ou d’une autre forme d’exploitation; il est également possible qu’ils soient arrivés en Europe afin d’échapper à de grandes privations.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Récemment encore, "enfants non-accompagnés" ou "mineurs non-accompagnés" étaient les termes généralement utilisés pour désigner les enfants ayant fui leur pays d'origine sans leurs parents. Mais comme bon nombre d'enfants entreprennent leur voyage accompagnés d'autres membres de leur famille ou par des amis de la famille, ces dernières années, le terme "d'enfant isolé" est de plus en plus accepté comme étant mieux approprié. Ce changement de terminologie élargit la définition aux enfants qui pourraient arriver avec des membres de la famille ou d'autres répondants autorisés par la coutume qui n'étaient pas leur tuteur principal précédemment. L'élargissement de la définition fait que l'on met plus clairement l'accent sur le problème-clé qu'est la séparation des enfants de leurs parents ou de leur tuteur principal.

La définition d'un "enfant isolé" utilisée dans chaque pays européen est vitale car elle aura un effet significatif sur l'approche abordée et sur le processus adopté par les agences concernées. La définition dont se sert le PEIE se base sur celle fixée dans d'autres instruments internationaux, y compris la CDE (articles 1 et 22), la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants (article 6) et les Principes directeurs du HCR (paragraphe 3.1-3.2 et annexe II). La définition du PEIE est large et le terme d'"enfant isolé" ne comprend pas uniquement les enfants qui arrivent seuls en Europe mais également ceux qui voyagent avec des tuteurs autres que leurs parents (par exemple, des membres de la famille étendue, des amis, connaissances) ou leur tuteur principal précédent. Cette formulation vise à ce que l'histoire de l'enfant soit analysée comme il se doit et à faire prendre conscience aux autorités de la vulnérabilité particulière de l'enfant afin qu'il bénéficie d'une protection adéquate et ce dans "l'intérêt supérieur" de celui-ci. Il est vital que les autorités n'acceptent pas comme allant de soi la pertinence d'une prise en charge ou d'une relation temporaires.

Dans certains Etats, apparemment, la politique satisfait aux normes définies dans la Déclaration du PEIE. Par exemple, le Directeurat Norvégien de l'Immigration accepte trois catégories en ce qui concerne le terme d'enfant isolé: un enfant qui arrive seul et n'a aucune relation avec des membres de la famille vivant en Norvège; un enfant qui arrive seul et qui a des parents vivant déjà dans le pays et que l'on pourrait considérer comme tuteurs potentiels; et un enfant qui arrive sans parents mais avec un membre de sa famille adulte (par exemple, un frère, une sœur, une tante/un oncle, des cousins). En Finlande, bien que l'on n'utilise pas le terme "d'enfant isolé", la pratique semble être conforme à la définition du PEIE. En Allemagne, le terme "d'enfant isolé" n'est pas utilisé bien qu'un enfant soit considéré comme étant isolé lorsqu'il n'a aucun répondant pour s'occuper de lui; un aspect négatif du cadre légal est que, après l'âge de 16 ans, les enfants ont des capacités légales propres et que, dans la plupart des cas, des représentants légaux ou tuteurs ne sont pas désignés. En Suède, les enfants qui voyagent sans un adulte qui les accompagne ou qui ne soit pas leur tuteur légal sont voués à être des enfants isolés. Ils sont traités conformément à ce qui est courant pour les enfants étant donné qu'ils n'ont pas de tuteur légal en Suède. En vue de clarifier le terme, cependant, en Suède, on utilise de plus en plus la définition suivante: "enfants sans tuteur légal en Suède".

La définition utilisée varie de manière assez significative entre les différents Etats. Presque tous les pays européens parlent de l'enfant de moins de 18 ans (en Autriche, l'âge est actuellement de 19

ans). Au Portugal et aux Pays-Bas, il semble qu'il y ait une certaine inconsistance entre l'immigration et la loi sur les enfants et - comme dans d'autres pays (par exemple en Belgique et aux Pays-Bas) - un "enfant isolé" n'est pas censé inclure les enfants qui voyagent avec un parent. Parallèlement, en France, une série de catégories légales s'appliquent aux enfants isolés. En Irlande et au Luxembourg, bien que la pratique s'avère refléter l'approche du PEIE, la définition n'est pas encore incluse dans le droit d'asile ou la loi sur les enfants.

Dans certains Etats, les définitions varient entre les agences, ce qui implique des conséquences potentiellement dommageables pour les enfants. La loi grecque sur l'asile ne fait aucune référence spécifique aux "enfants isolés". C'est la raison pour laquelle les services sociaux agissent en vertu de la loi sur la famille et des *principes directeurs* du HCR tandis que la police applique le Code pénal. Par conséquent, il se peut que les services sociaux traitent un enfant de moins de 18 ans comme un "isolé" (même s'il est accompagné de fratries plus âgées) et que, d'autre part, la police déporte un enfant isolé, même de 14 ans, s'il est seul, sans faire aucune enquête pertinente dans le pays d'origine de l'enfant.

La loi italienne n'établit nullement de distinction entre les enfants demandeurs d'asile et les autres enfants - les enfants sont respectés en tant que tels, peu importe qu'ils soient demandeurs d'asile ou non. Néanmoins, cette approche pourrait faire que l'on néglige les circonstances particulièrement vulnérables et les besoins particuliers des enfants isolés. De nouvelles propositions législatives actuellement à l'étude définiront pour la première fois la catégorie d'enfants demandeurs d'asile. Cependant, la définition sera assez limitée et ne s'appliquera pas, par exemple, lorsque l'enfant a des parents adultes en Italie. Cela signifie que l'on appliquera le terme plus restrictif de "mineur non-accompagné". La branche italienne des Services Sociaux Internationaux a découvert qu'il y a souvent des cas d'enfants qui sont exploités ou maltraités par des parents; c'est pourquoi elle croit que dans de tels cas, les Autorités chargées de la jeunesse devraient évaluer les circonstances particulières qui entourent l'enfant.

Dans d'autres pays, les changements actuels en ce qui concerne les rôles des agences peuvent à l'avenir affecter la définition. Jusqu'il y a peu, le Conseil danois des réfugiés était en mesure d'appliquer une définition conformément à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. Il se pourrait néanmoins que l'on adopte une approche plus restrictive eu égard au transfert de certaines responsabilités du Conseil vers le Service d'immigration et les autorités locales en 1999.

Lorsqu'un enfant est accompagné par une fratrie adulte, les *Principes directeurs* du HCR indiquent qu'ils devraient être traités ensemble par le biais de la procédure de détermination du statut de réfugié présumant du fait "qu'ils ont partagé ou ont une histoire commune", et que "la fratrie adulte est consciente de la demande de l'enfant en vue d'obtenir le statut de réfugié et est capable de l'articuler (Annexe II). C'est ce qu'applique l'Espagne, par exemple. Si ces conditions préliminaires ne sont pas remplies, l'enfant devrait être traité comme un enfant isolé. Cependant, en pratique, traiter les demandes conjointement peut impliquer qu'un enfant sera confronté à des réglementations établies pour des adultes.

Le statut des enfants dans cette situation au Danemark est décidé par la Croix-Rouge qui se base sur le fait que tout enfant qui arrive sans répondant légal principal ou parents biologiques est un enfant isolé; des analyses complémentaires sont effectuées par un psychologue expérimenté. En ce qui concerne le système autrichien, les enfants accompagnés par des fratries de plus de 18 ans sont considérés comme étant des enfants isolés, mais le tribunal de la jeunesse peut désigner des fratries comme répondants. La procédure inclut une évaluation de la capacité de la fratrie plus âgée à remplir ce rôle et prend en considération les relations qu'elle entretient avec l'enfant concerné.

Recommandation 1: Lorsqu'ils mettent sur pied une législation et des réglementations administratives, l'UE et les Etats européens doivent reconnaître les besoins et protéger les droits des enfants isolés. La définition globale "d'enfants isolés", telle que définie par le PEIE, devrait dès lors occuper une position centrale en ce qui concerne la législation traitant des demandeurs d'asile et des réfugiés et devrait également être reconnue dans la loi sur l'enfant. En ce qui concerne la définition, d'autres problèmes devraient être pris en considération:

- Les enfants isolés ne devraient jamais se voir refuser l'accès aux procédures d'asile mais devraient également pleinement bénéficier de l'ensemble de la législation appropriée sur les enfants dans chaque Etat.
- Toutes les agences travaillant avec des enfants isolés devraient essayer d'adopter et d'appliquer la même définition large "d'enfant isolé".
- La demande d'asile d'un enfant qui entre dans un Etat avec une fratrie adulte ou un parent qui n'est pas son répondant légal /par la coutume devrait être considérée comme une demande émanant d'un enfant isolé.
- Il faudrait prendre une action en vue de garantir la diffusion d'informations sur les enfants isolés à tous les niveaux au sein des agences pertinentes.

L'accès au territoire

“Les enfants isolés en quête de protection ne devront jamais se voir refuser l'entrée au territoire ou être refoulés à la frontière. Ils ne seront jamais détenus pour cause d'immigration. Ils ne devront pas faire l'objet d'entretiens poussés de la part des services d'immigration au point d'entrée sur le territoire.”

“Le trafic d'enfants et de jeunes à des fins de prostitution, de pornographie infantine et autres formes d'exploitation constitue un problème grave en Europe. Comme ils en sont convenus dans l'Action commune de l'UE, les Etats devront prendre des mesures afin de neutraliser ces réseaux en échangeant leurs données sur ce trafic avec les autres Etats et veiller à ce que les services d'immigration et de la police des frontières soient tenus en alerte sur ce problème, conscients du fait que les enfants isolés en quête d'asile, empruntent également ces filières. Le but de telles mesures est de protéger des enfants; il ne s'agit pas de mesures de contrôle de l'immigration ou de mesures de répression des délits.”

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Enfants demandeurs d'asile

Ces garanties sont tout spécialement importantes en ce qui concerne les enfants isolés eu égard aux circonstances vulnérables et sont renforcées par les *Principes directeurs du HCR sur les Politiques et Procédures de Traitement des Enfants demandeurs d'asile non-accompagnés* (1997). Cependant, la résolution du Conseil des Ministres de l'UE sur les mineurs non-accompagnés (26 juin 1997) indique que les Etats peuvent refuser l'entrée à des enfants isolés, tout particulièrement s'ils ne sont pas en possession des documents et autorisations requis. Il se peut que leur naissance n'ait jamais été enregistrée ou que des documents d'identification n'aient jamais été émis. Les papiers d'identité sont parfois perdus, falsifiés ou détruits. Ou il se peut qu'il n'ait été possible de les obtenir des autorités nationales dans le pays d'origine qu'au prix de gros risques (HCR, 1994).

Lors du sommet du Conseil des Ministres de l'UE de Tampere en octobre 1999, les conclusions de la Présidence ont réaffirmé l'engagement de l'UE vis-à-vis de la Convention sur les Réfugiés et ont tout particulièrement adhéré au principe du "respect absolu du droit de demander asile" (paragraphe 3). Cela suggère que toutes les personnes ayant besoin de protection internationale doivent pouvoir avoir accès au territoire de l'UE. Cependant, on s'inquiète que d'autres aspects de la politique de l'UE - et en particulier, les Plans d'Action du Groupe de Travail de Haut Niveau de l'UE sur l'asile et la Migration - ne risquent de rendre l'accès pour les demandeurs d'asile au territoire de l'UE plus difficile pour y demander asile.

La position relative aux enfants isolés demandeurs d'asile est bien moins claire en réalité. Dans certains Etats, l'entrée est relativement accessible. Au Danemark, par exemple, la majorité des enfants isolés peuvent demander asile. Cependant, il y a ce que l'on appelle l'accord rapide avec la Suède en vertu duquel une personne qui se présente à la frontière peut se voir refuser l'accès directement aux deux pays sans échange de correspondance, conformément à la Convention de Dublin. En Finlande et en Espagne, on ne connaît pas de cas d'enfants isolés demandeurs d'asile qui se voient refuser l'entrée et la législation et les directives font spécifiquement référence au principe de "l'intérêt supérieur" de l'enfant. En Norvège, de tels enfants ne sont pas refoulés à l'arrivée sans que leur demande ne soit prise en considération. Aux Pays-Bas, l'accord de Schengen de l'UE est d'application et les enfants peuvent entrer d'Allemagne et du Luxembourg sans être contrôlés. Aux aéroports internationaux, où des contrôles existent bel et bien, les enfants isolés se voient généralement refuser l'entrée si l'on a des doutes quant à leur âge et à leur nationalité; dans pareils cas, on utilise des procédures accélérées au centre d'enregistrement de l'aéroport.

Dans certains Etats européens, il est un fait que les enfants isolés qui demandent une protection éprouvent de grandes difficultés à avoir accès à un pays. Une raison importante au nombre relativement restreint d'enfants isolés ayant accès aux procédures d'asile en Europe est le fait que, ces dernières années, certains Etats aient pris de plus en plus de mesures rendant l'accès au territoire de l'UE difficile. Par exemple, des régimes de visa, des contrôles aux portes d'embarquement et la législation de la responsabilité du porteur ont été largement introduits. Au Royaume-Uni, par exemple, la législation sur la responsabilité du porteur a été graduellement

renforcée depuis son introduction en 1987 (elle a actuellement trait non seulement aux lignes aériennes mais également aux transports par camions) et le nombre d'officiers de liaison aérienne augmente constamment en vue de lutter contre la falsification de documents. Le gouvernement pense que les arrivées avec des documents inadéquats ont diminué de 30 pour cent à cause de la législation mais il ne peut pas confirmer que parmi ceux qui ont été empêchés de voyager au Royaume-Uni, il n'y avait pas de demandeurs d'asile fuyant les persécutions. Dans la plupart des cas, il semble qu'une telle législation ne contienne aucune garantie en ce qui concerne les enfants.

Des problèmes significatifs entourent les arrivées d'enfants isolés tels que ceux qui sont considérés comme "illégaux" par les Etats (soit parce qu'ils ne possèdent pas les documents adéquats ou parce qu'ils entrent clandestinement dans le pays). En Italie, bien qu'un très grand nombre d'enfants isolés entrent sur le territoire en provenance des Balkans, conformément à la loi sur l'immigration, les enfants qui se trouvent déjà sur le territoire italien ne peuvent pas être expulsés à moins que le Tribunal de la Jeunesse n'ordonne leur expulsion pour des raisons d'ordre public ou de sécurité d'Etat. En Grèce, le nombre d'enfants isolés qui arrivent dans le pays est significatif; les données sont très incomplètes mais, d'après une estimation approximative, il y en aurait eu environ 500 entre 1995 et 1998. Cela est dû à des facteurs tels que le récent soulèvement dans la région des Balkans, la position géographique et la frontière étendue du pays ainsi qu'au manque de ressources disponibles pour un contrôle efficace des frontières.

L'exploitation et le trafic des enfants

Un aspect particulièrement sérieux de la situation grecque est l'ampleur avec laquelle les enfants isolés font l'objet d'un trafic à des fins d'exploitation économique et sexuelle (voir cadre ci-dessous). Les cas d'enfants demandeurs d'asile - principalement en provenance d'Iraq, d'Iran, du Kurdistan, d'Afghanistan, du Pakistan et (rarement) de pays africains sont considérablement moins nombreux. La réaction des autorités peut être sévère et donner notamment lieu à des arrestations à grande échelle (d'enfants et d'adultes) et à des expulsions immédiates vers la frontière. De telles approches sont manifestement en contradiction avec le principe de l'"intérêt supérieur" de l'enfant.

L'exploitation d'enfants isolés en Grèce

Exploitation économique: il existe des cas de parents qui "louent" leurs enfants à des trafiquants qui les introduisent en Grèce pour y travailler (ces enfants sont appelés les "enfants des rues" ou "les enfants des feux rouges"). En vertu de la loi grecque, les enfants qui mendient ou travaillent en rue sont considérés comme des délinquants et s'ils sont arrêtés, ils sont soit envoyés vers des services sociaux ou expulsés (en fonction de leur âge). Dans la plupart des cas, les enquêtes pour localiser la famille s'avèrent fructueuses. Néanmoins, les enfants ne sont pas toujours acceptés par leurs parents dans le pays d'origine en raison des "contrats" obligatoires conclus avec les trafiquants. Lorsque tous les membres de la famille résident en Grèce, les enfants sont réacceptés mais, souvent, leurs propres parents les renvoient au travail. Dans la plupart des cas, le pays d'origine est l'Albanie.

Exploitation sexuelle: eu égard aux lois strictes contre la promotion du travail sexuel, la plupart des enfants impliqués dans de telles activités reçoivent des documents falsifiés, ce qui rend la procédure d'identification extrêmement difficile, voire impossible. Bien qu'il n'y ait pas de statistiques ou d'enregistrements officiels, on reconnaît généralement que des activités de ce type ont bel et bien lieu et qu'elles impliquent principalement des enfants et jeunes gens d'origine grecque et étrangère (Albanie, Ukraine).

(Evaluation grecque)

Bien que, dans certains pays, le problème semble ne pas s'être posé ou avoir été analysé en profondeur (Danemark, Irlande, Norvège), dans d'autres pays, les faits suggèrent qu'il ne s'agit nullement d'un problème isolé. En Autriche, d'après une ONG active dans ce domaine, au moins quatre filles ont fait l'objet d'un trafic vers Vienne entre le début de l'année 1998 et l'automne de 1999; elles ont toutes été expulsées vers leur pays d'origine car aucun permis de résidence n'avait été accordé bien que cela eût été possible en vertu du paragraphe 10(4) de la loi sur les étrangers de 1997. En Autriche, le manque de protection implique également que les enfants et jeunes gens sont des proies faciles pour les proxénètes. L'Agence pour le bien-être de Vienne soupçonne également que les personnes qui sont introduites en Autriche à des fins de trafic de drogue, plus

particulièrement des ressortissants d'Afrique noire (probablement sous de faux prétextes) sont ensuite contraintes de vendre de la drogue pour rembourser leurs "frais de voyage".

Des enfants roumains ont fait l'objet d'un trafic vers l'Allemagne depuis la moitié des années 1990 (principalement vers Berlin). La plupart d'entre eux venaient d'orphelinats roumains; une fois arrivés en Allemagne, ils sont contraints de commettre des vols, des cambriolages et d'autres délits criminels. Les biens volés devaient être remis au chef de gang et si les enfants ne respectaient pas ses instructions, ils étaient punis violemment. On a aussi des indications selon lesquelles ces enfants étaient utilisés comme travailleurs sexuels ou dans la pornographie infantile. On s'attend à ce que le nombre d'enfants isolés arrivant illégalement en Allemagne augmente. A Hambourg et à Francfort, par exemple, le nombre de jeunes algériens et marocains impliqués dans des affaires de drogue a augmenté considérablement.

En France, l'on connaît des cas impliquant des enfants chinois (15-16 ans) envoyés illégalement et contraints de travailler dans des ateliers pour rembourser le prix de leur voyage. Des enfants issus de la Sierra Leone ont été également contraints de rejoindre l'industrie du sexe et des réseaux criminels et mis au travail par des membres de leur propre communauté. En Italie, il y a de nombreux cas d'enfants albanais qui se sont enfuis du racket du commerce du sexe et d'autres d'enfants albanais réduits en esclavage par leurs compatriotes et contraints de mendier en Italie. En Espagne, des enfants tsiganes issus du Portugal, de Roumanie et d'autres pays d'Europe de l'Est sont utilisés par des membres de leur propre famille pour voler dans les rues. Il existe également certains cas de filles en provenance du Nigeria, d'Amérique Latine et de pays d'Europe de l'Est ayant fait l'objet d'un trafic vers l'Espagne à des fins d'exploitation sexuelle. Le problème dans ces cas était la détermination de l'âge (du fait que l'âge déclaré par les filles était de 18 ans ou plus) et la nature des liens familiaux avec les prétendus "oncles protecteurs" qui les accompagnaient.

Il y a des connexions avec le problème de l'asile - en effet, il est probable que les procédures de demande les plus rigoureuses établies ces dernières années dans la plupart des Etats européens ont un impact complémentaire sur le trafic. En Finlande, apparemment, la plupart des enfants isolés arrivés de Somalie en vue de demander l'asile ont voyagé via des routes internationales établies par des trafiquants. Ces dernières années, un nouveau phénomène est apparu en Finlande: les enfants arrivés en tant que demandeurs d'asile (pas lors du processus d'asile mais plus tard lorsqu'ils ont un permis de résidence), refont parfois surface avec une identité différente en Finlande ou dans d'autres pays nordiques.

Entre-temps, un nombre inconnu d'enfants isolés font l'objet d'un trafic vers les Pays-Bas à des fins d'exploitation sexuelle. Ils finissent souvent dans le commerce du sexe dans ce pays ou dans un autre pays de l'UE. Certains d'entre eux arrivent via les procédures officielles d'asile; ensuite, ils disparaissent généralement des centres de réception dans les jours qui suivent et on ne sait pas où ils se trouvent. D'autres sont amenés illégalement par des trafiquants d'enfants et sont ensuite exploités dans des circuits fermés de prostitution (voir cadre ci-dessous). Approximativement 250 enfants par an ont disparu des centres entre 1996 et 1998; on en a retrouvé qui étaient devenus des travailleurs sexuels. D'autres sont supposés vivre avec des membres de leur famille.

Le trafic d'enfants vers les Pays-Bas

Les enfants issus d'Europe de l'Est sont piégés dans le commerce du sexe suite à des publicités ou des contacts dans des discothèques qui les attirent vers l'Ouest où ils deviennent des travailleurs sexuels. Si la police les découvre, ils sont généralement renvoyés vers leur pays d'origine bien que certains d'entre eux ressortent de la procédure d'asile relative aux enfants isolés.

Les enfants chinois tombent dans les mains de trafiquants ou de gens peu recommandables de différentes manières. Certaines familles donnent leurs enfants à des trafiquants dans l'espoir qu'ils auront de meilleures chances en Europe. D'autres enfants quittent eux-mêmes leur maison et rencontrent les trafiquants dans des villes chinoises. Certains parents sont contraints de payer aux trafiquants des sommes considérables pour arranger le voyage et, en règle générale, les enfants eux-mêmes doivent regagner le prix de leur voyage. Ils viennent souvent via Moscou où ils restent quelques mois en tant que travailleurs sexuels. Ensuite, ils continuent leur voyage vers les Pays-Bas. Ici aussi, ils deviennent parfois travailleurs sexuels avant d'introduire leur demande d'asile. Certaines filles sont parfois enceintes. D'autres filles disparaissent simplement des centres d'enregistrement.

La police croit également que les trafiquants utilisent les procédures d'asile pour amener des filles nigériennes. Elles sont également attirées vers les Pays-Bas en tant que travailleuses: certaines d'entre elles le savent et l'acceptent pour améliorer la situation économique de leurs parents. Les trafiquants s'arrangent pour que les filles montent dans l'avion en leur donnant de faux documents qu'elles rendent ou détruisent avant leur arrivée aux Pays-Bas où elles demandent l'asile. La plupart des filles racontent des histoires classiques sur les instructions reçues par les trafiquants (par exemple, leurs parents sont morts et elles n'ont personne pour s'occuper d'elles). Elles prétendent généralement qu'elles viennent du Soudan ou de Sierra Leone. Le manque de documents ou les doutes quant à la nationalité peuvent donner lieu à une accélération de la procédure d'asile. La plupart des filles sont placées dans un centre de réception. Après quelques jours ou semaines, elles disparaissent et travaillent dans l'industrie du sexe. Les trafiquants les utilisent non seulement aux Pays-Bas, mais également en Belgique, en Allemagne et en Italie. Il est difficile d'obtenir des informations fiables sur la nature et l'étendue du trafic du fait que les filles concernées sont généralement trop effrayées pour en parler. Elles ne coopèrent pas souvent dans les enquêtes contre les trafiquants car elles doivent rembourser la dette que leurs parents ont contractée pour les amener aux Pays-Bas.

(Evaluation néerlandaise)

Le trafic d'enfants est condamné clairement par les lois internationales. L'article 34 de la CDE stipule que les Etats protégeront les enfants de toutes les formes d'exploitation et abus sexuels; l'article 35 dit que les Etats prendront toutes les mesures appropriées pour éviter les rapt, la vente ou le trafic d'enfants; et l'article 36 que les Etats protégeront les enfants de toute forme d'exploitation préjudiciable à leur bien-être.

Cependant, ces principes doivent être traduits en actions pratiques. La dimension internationale en matière d'exploitation et de trafic a fait en sorte que l'UE joue un rôle de plus en plus important ces dernières années (parallèlement à des initiatives globales telles que le Congrès mondial de 1996 contre l'exploitation sexuelle commerciale des enfants). Quatre "Actions conjointes" pertinentes ont été mises sur pied sous le Quatrième Pilier (c'est-à-dire sur une base intergouvernementale), la plus significative d'entre elles étant "l'Action conjointe pour lutter contre le trafic humain et l'exploitation sexuelle des enfants" du 24 février 1997. Elle vise à établir une définition commune du trafic; à déterminer les mesures institutionnelles au niveau national et à promouvoir la coopération entre les Etats membres. Bien qu'il soit évident que de nombreuses initiatives valables ont été prises dans ce cadre (par exemple, une législation spécifique a été établie dans différents Etats), l'efficacité de ces mesures doit encore être évaluée de manière convenable.

A cet égard, il est dès lors bienvenu que le sommet du Conseil des Ministères de l'UE de Tampere accepte que l'on doive accorder une nouvelle priorité à la lutte contre les délits impliquant des enfants.

Le trafic d'enfants - un exemple du Luxembourg

"Cas impliquant un garçon de Géorgie dont les parents étaient morts. Il était seul et a été "happé" par un adulte dans la gare de Moscou. Après quelques semaines, l'adulte a suggéré au garçon, alors âgé de quinze ans et demi, de l'accompagner une journée en Allemagne. Pour traverser la frontière, le garçon devait confirmer qu'il voyageait avec son père. L'homme avait déjà obtenu de faux documents indiquant que le garçon était son fils. Le garçon se rappelle être passé par Berlin et avoir ensuite roulé pendant trois heures. Ensuite, il fut abandonné dans une grande maison et remis à d'autres adultes qui lui expliquèrent que, maintenant qu'il était en Europe, il devait payer son voyage. Comme il n'avait pas d'argent, il fut enfermé. Pendant quatre mois, il a dû se prostituer avec 'de nombreuses personnes qui venaient de l'extérieur et parlaient différentes langues.' Il y avait également d'autres adolescents. Après environ quatre mois, l'homme de Moscou est venu le chercher. Il lui a dit que son voyage était 'payé' et le garçon fut libéré. De là, on l'emmena à Luxembourg et on l'abandonna dans le centre-ville. Il s'est débrouillé de son mieux pendant quelques jours avant de réaliser qu'il pouvait demander l'asile politique".

(Evaluation luxembourgeoise)

Recommandation 2: En vue de garantir la protection effective des enfants isolés demandeurs d'asile, une plus grande volonté politique devrait viser à satisfaire aux normes fixées par la loi et les directives internationales (tout spécialement la Convention sur les réfugiés de 1951, la CDE et les Principes directeurs du HCR) et reprises dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. Toute législation subséquente aux niveaux de l'UE et national relative à l'accès au territoire devrait refléter ces instruments et les conclusions du Conseil de l'Europe résultant du sommet de Tampere. Une série de recommandations émanent des évaluations:

- Une législation visant à garantir que les enfants isolés demandeurs d'asile ne seront pas refusés ou refoulés au point d'entrée devrait être établie dans tous les Etats européens de même que des mesures sévères en vue de lutter contre le trafic.
- Tous les enfants isolés demandeurs d'asile devraient être exclus de pays tiers sûrs et d'autres réglementations qui leur refusent l'opportunité de demander asile ou de fuir les persécutions.
- Les enfants isolés qui traversent la frontière illégalement et sont appréhendés devraient pouvoir contacter les autorités de bien-être concernées dans le pays d'arrivée le plus tôt possible. Des arrestations de grande échelle par les autorités de police sont manifestement une violation de "l'intérêt supérieur" de l'enfant.
- Les législations des Etats membres devraient criminaliser toutes formes de trafic d'enfants, y compris l'exploitation d'enfants dans l'industrie du sexe, la pornographie et les travaux forcés sur la base de l'Action conjointe de l'UE du 24 février 1997 en vue de lutter contre le trafic et les abus sexuels impliquant des enfants.
- Il faudrait développer les recherches sur l'impact du trafic sur l'utilisation des procédures d'asile introduites par des enfants isolés ainsi que les options visant à améliorer la législation existante, la politique et la pratique.
- Il faudrait développer et tester les initiatives pratiques visant à lutter contre le trafic: par exemple, procédures rapides (tout en tenant compte de l'importance de l'équité et de l'ampleur; désignations plus promptes de répondants; meilleures informations données aux enfants sur les risques d'exploitation; accords entre les agences locales pour contrôler les enfants "à risque"; et cours de formations sur le trafic destinés aux officiels de l'immigration et au personnel d'encadrement.
- Il faudrait soutenir et assister les enfants isolés victimes de trafic.

L'identification

“Aux frontières, les services d’immigration devront mettre en place des procédures d’identification des enfants isolés et des jeunes. Si les enfants sont accompagnés d’un adulte, il sera nécessaire d’établir la nature du lien entre l’enfant et l’adulte. Etant donné le fait que nombre d’enfants isolés entrent dans un pays sans être identifiés aux postes frontières en tant qu’enfants “isolés”, les organisations et les professionnels devront pouvoir échanger des renseignements de façon à identifier les enfants isolés et veiller à ce que leur soit apportée une protection adéquate”.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Afin de garantir les besoins et les droits des enfants isolés, il est vital que de tels enfants soient identifiés à leur arrivée. Cela comporte deux aspects: il faut déterminer l’âge de l’enfant et voir s’il s’agit d’un enfant “isolé” ou non. L’exigence de base en matière d’identification figure dans l’article 8 de la CDE et est développée dans les *Principes directeurs* du HCR de 1997 (paragraphe 5.1-5.3 et annexe II). Elle est également fixée dans l’article 3.1 de la résolution de l’UE sur les enfants non-accompagnés du 26 juin 1997. L’importance d’une telle identification est renforcée par le fait que certains enfants isolés qui ne demandent pas l’asile sont simplement déportés vers leur pays d’origine sans aucune enquête.

Dans certains pays - y compris l’Autriche, la Finlande, la France, l’Allemagne, l’Italie, le Luxembourg et le Portugal - il n’existe aucune procédure établie en vue d’identifier les enfants isolés. Au Royaume-Uni, bien que le gouvernement ait annoncé que l’on “envisageait” de prévoir de telles directives (Rapport officiel du Parlement britannique, 1998), elles n’ont pas encore été produites.

En termes de principe, il est un fait que l’importance de “l’intérêt supérieur” de l’enfant stipulée dans l’article 3, article-clé, de la CDE n’est pas nécessairement respectée dans le processus d’identification. En Finlande, par exemple, on a connu des cas où l’ombudsman parlementaire a indiqué aux autorités frontalières que l’on avait accordé insuffisamment d’attention au principe; la pratique s’est améliorée depuis cette intervention.

En pratique, les autorités responsables éprouvent des difficultés considérables à identifier les enfants isolés. Dans certains cas, les enfants ont trop peur des conséquences pour dire la vérité, surtout vis-à-vis de la police. Souvent, ce n’est que lorsque l’on a établi un climat de confiance que l’enfant parle plus librement. Cela a été mis en exergue dans les évaluations grecque et italienne, en particulier en ce qui concerne des situations où les enfants sont entrés sur le territoire illégalement.

En Autriche, on prend des photographies et des empreintes en vue de déterminer l’identité, et ce sur une base obligatoire, tandis qu’au Danemark ces méthodes sont disponibles mais ne sont généralement pas appliquées à des enfants de moins de 15 ans. En Espagne, les autorités envisagent de créer une base de données afin d’enregistrer les renseignements sur les enfants isolés (en vue d’éviter une pratique abusive en ce qui concerne les mineurs présentant différentes identités dans différentes communautés autonomes et, par conséquent, de multiplier les procédures et la tutelle *inter alia*). Sur une plus grande échelle, le Conseil des Ministres de l’UE a récemment proposé la réglementation Eurodac (qui sera immédiatement obligatoire pour les Etats membres), ce qui implique que - si elle est adoptée sans amendements - les empreintes des demandeurs d’asile de plus de 14 ans seront prises et comparées par le biais d’une base de données centrale dans le but de démasquer les individus qui introduisent des demandes d’asile multiples. L’Alliance Save the Children est contre cette réglementation arguant qu’inclure les enfants dans l’Eurodac fera qu’ils auront le sentiment d’être criminalisés et menacés par la procédure et que cela n’aidera pas les enfants à dire la vérité et à être ouverts face aux responsables.

En outre, cette position est fondée sur la croyance que peu d’enfants isolés sont susceptibles d’introduire des demandes multiples dans les pays de l’UE et qu’il n’y a aucune nécessité attestée de les identifier à cette fin (voir également “Le contexte européen légal”, page 18–19 ci-dessus).

Etablir la nature des relations qu’entretien un enfant avec l’adulte (les adultes) qui l’accompagne(ent) est également problématique - surtout lorsque les enfants n’ont pas de documents ou lorsque les documents sont ceux d’une autre personne ou sont falsifiés. Si un enfant n’est pas identifié comme isolé à la frontière, son entrée et sa demande d’asile peuvent être fonction du fait que l’adulte (les

adultes) soi(en)t autorisé(s) à entrer ou non - si l'adulte est rejeté, l'enfant le sera aussi (Danemark). Souvent, ce n'est que quelque temps après être entré dans un pays avec un adulte qu'une demande d'asile est introduite pour un enfant isolé (par exemple en Finlande). Ou après que la famille a reçu les permis de résidence, l'on découvre que l'adulte n'est pas le père ou la mère de l'enfant; parfois, cela résulte de problèmes avec l'enfant qui font que le(s) répondant(s) prend (prennent) contact avec les autorités de bien-être social et leur demande(nt) d'assumer la responsabilité de l'enfant.

Un autre problème est que l'échange systématique d'informations entre les différentes agences impliquées et qui pourrait aider à établir l'identité fait souvent défaut. La formation n'est pas suffisamment développée bien que l'on ait des exemples où cela est introduit (par exemple, en Finlande).

Recommandation 3: Afin de veiller à ce que les enfants bénéficient d'une protection adéquate, l'UE et les Etats européens devraient se fonder sur la Résolution de l'UE sur les mineurs non-accompagnés de 1997, basée sur les paragraphes 5.1-5.3 des *Principes directeurs* de HCR. Toute législation ou directive développée devrait:

- Etablir des procédures systématiques pour l'identification d'enfant isolés;
- Promouvoir une formation globale dans des processus et environnements conviviaux pour les enfants et destinée aux fonctionnaires des frontières (voir "Recommandations", page 61 ci-dessous).
- Etablir une procédure d'évaluation de l'âge conforme à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE et
- Veiller à ce que les enfants isolés qui n'introduisent aucune demande d'asile soient identifiés et que l'on prenne des dispositions spéciales en ce qui les concerne.

Désignation d'un tuteur ou conseiller

Dès qu'un enfant aura été identifié comme un enfant isolé, il conviendra de désigner -dans une perspective à long terme- un tuteur ou un conseiller pour le guider et le protéger. Quel que soit le statut légal de cette personne (tuteur légal, agent ONG) ses responsabilités devraient être les suivantes:

- s'assurer que les décisions prises le sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant
- s'assurer que l'enfant isolé reçoive assistance, logement, éducation, soutien linguistique et soins médicaux convenables
- s'assurer que l'enfant ait accès à une représentation juridique adéquate lors des discussions sur son statut d'immigration
- s'entretenir avec l'enfant ou le jeune et le conseiller
- contribuer à la réalisation d'une solution durable dans l'intérêt supérieur de l'enfant
- établir un lien entre l'enfant et les diverses organisations d'assistance à l'enfance
- prendre la défense de l'enfant le cas échéant
- explorer avec l'enfant/jeune isolé la possibilité de retrouver sa famille et la réunir à celui-ci.

Pour assurer la protection nécessaire aux enfants isolés, il conviendra de désigner des responsables/conseils dans le mois qui suit le renvoi de l'enfant aux autorités compétentes.

Les personnes chargées de ces responsabilités peuvent être recrutées parmi des spécialistes provenant d'horizons divers. Toutefois, afin qu'il puissent assumer leur rôle de façon efficace, conseils ou responsables doivent être spécialisés dans l'assistance à l'enfant et être à même de bien saisir les besoins particuliers et culturels des enfants isolés. Ces personnes devront recevoir formation et soutien professionnel.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Le principe selon lequel, en l'absence des parents de l'enfant, son "intérêt supérieur" devrait être protégé par un tuteur ou un conseiller se reflète dans les dispositions de différents instruments internationaux. L'article 18(2) de la CDE stipule que les Etats aideront les tuteurs à prendre leurs responsabilités vis-à-vis des enfants et l'article 20(1) que les enfants privés de leurs familles ont droit à une protection et à une assistance spéciale. Ces principes sont repris dans des termes plus concrets dans la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des Enfants (Convention de la Haye sur la Juridiction, 1996) qui, lorsqu'elle entrera en vigueur fournira - entre autres - l'infrastructure de base permettant de faciliter la désignation d'un tuteur et la détermination expéditive du statut légal d'enfants isolés. La nécessité de veiller à ce que les tuteurs soient désignés est renforcée par les *Principes directeurs* du HCR (paragraphe 5.7).

Au niveau de l'UE, la résolution du Conseil des Ministres de 1997 sur les mineurs non-accompagnés identifie la nécessité d'une représentation pour les enfants isolés dès que possible après leur arrivée. Cependant, les moyens d'y arriver sont laissés à l'interprétation de chaque Etat (article 3 (4)). Cette formulation reflète la grande diversité entre les politiques et les pratiques des différents pays européens.

Dans de nombreux Etats, les dispositions sont apparemment limitées ou inexistantes. En vertu de la loi danoise, il n'existe aucune obligation claire de désigner un répondant primaire légal/un tuteur pour un enfant isolé et, en pratique, cela arrive très rarement; par opposition, un répondant est presque toujours désigné pour un enfant danois dans des circonstances similaires. En Autriche, on ne désigne pas automatiquement un tuteur; si l'agence du bien-être de la jeunesse conclut que cela s'impose, il se peut qu'elle introduise une demande en vue de la désignation d'un tuteur auprès de la cour des tutelles; néanmoins, il existe des différences considérables entre les provinces. En Irlande l'identification d'un enfant isolé ne signifie pas qu'un tuteur soit désigné et dans les rares cas où cela

se produit, c'est sur l'initiative d'ONG ou via des procédures de révision judiciaire. Il n'existe pas non plus de procédure systématique en France pour désigner un tuteur et l'enfant n'a pas recours à une seule personne à laquelle il peut s'adresser en matière de soins sociaux et de représentation juridique. En vertu des lois italienne et portugaise, il n'y a pas non plus de tuteur individuel; la "tutelle" réside plutôt dans les autorités responsables de la prise en charge des enfants ayant besoin d'aide. En Italie, cependant, cela n'arrive pas souvent; les juges peuvent désigner des tuteurs privés qualifiés (des parents ou des membres de la famille) qui sont enregistrés sur une liste spécifique au niveau des cours de justice après qu'il a été prouvé qu'ils ne faisaient pas l'objet de charges criminelles.

Néanmoins, il existe certains pays où les tuteurs ou conseillers sont désignés. Au Luxembourg, le Service des réfugiés de Caritas a récemment proposé d'assumer la tutelle et tous les enfants isolés y sont envoyés. Ce service veille à ce qu'un juriste soit désigné; prépare l'enfant à être interrogé; l'accompagne à l'interview; prend en charge ses besoins en matière d'éducation et de santé et examine les possibilités de regroupement. En Suède, tous les enfants isolés obtiennent un conseiller (habituellement via l'Office des tuteurs) dont la tâche consiste à "protéger les intérêts de l'enfant sur la base d'une perspective globale et en prenant à cœur son intérêt supérieur". Néanmoins, la façon dont ce rôle est mis en pratique varie de manière significative et il n'existe pas de directives claires. D'après le Code civil néerlandais, le tribunal civil désignera un tuteur pour tout enfant isolé qui demande l'asile aux Pays-Bas et qui n'a pas atteint l'âge de 17 ans et 6 mois (les enfants plus âgés ne se voient pas désigner un tuteur par la cour du fait que leur majorité approche). En pratique, s'il n'y a pas de tuteur (un parent vivant aux Pays-Bas ou un autre, un tuteur d'une ONG (Stichting de Opbouw) sera désigné. Chaque tuteur est chargé d'environ 25 pupilles. Le rôle est défini dans le cadre ci-dessous.

Responsabilités du tuteur aux Pays-Bas

- Intégration de l'enfant dans la société néerlandaise et guidance générale. A cette fin, il/elle verra l'enfant chaque mois et sera également en contact avec des organisations pertinentes telles que l'école, l'office des "nouvelles arrivées", l'IND, des juristes et des organisations responsables des soins quotidiens accordés à l'enfant.
- Il/elle doit décider de la façon dont l'enfant sera pris en charge à long terme. Le tuteur décidera cela après avoir consulté ceux qui se sont occupés de l'enfant au sein du centre de réception au cours des trois premiers mois.
- Il/elle donne des conseils sur le mode d'éducation que l'enfant devra suivre.
- Il/elle apporte un soutien financier à l'enfant.
- Il/elle assiste l'enfant si celui-ci/celle-ci désire retrouver d'autres membres de sa famille. Si tel est le cas, le tuteur représentera l'enfant au niveau du département de recherche de la Croix-Rouge néerlandaise.

(Evaluation néerlandaise)

Sous le système norvégien, des tuteurs indépendants sont désignés en vue d'assister l'enfant jusqu'à ce qu'il ait 18 ans. Leur rôle consiste à veiller à ce que les droits des enfants isolés soient respectés et mis en pratique par les autorités responsables. Les enfants ont droit à un soutien d'un tuteur tout au long de la procédure d'asile - lors d'interrogatoires de police, lorsqu'ils résident dans un centre d'asile et après que les autorités locales ont statué. Le tuteur a également des responsabilités personnelles vis-à-vis de l'enfant mais elles ne remplacent pas l'aide sociale accordée par les autorités de bien-être de l'enfant.

Au Royaume-Uni, les conseillers de l'enfant sont désignés par un "Panel de conseillers" non statutaire (coordonné par le Conseil des réfugiés) dont le rôle consiste à familiariser, conseiller et assister l'enfant; à veiller à ce que les départements des services sociaux remplissent leurs obligations statutaires en vertu de la loi sur l'enfant; à agir en tant qu'avocat si cela s'avère nécessaire; à déterminer les sentiments et vues de l'enfant; à aider l'enfant à prendre conscience des options qui s'offrent à lui et à prendre des décisions informées et enfin à trouver une représentation juridique adéquate. En Italie, les tuteurs sont désignés en vue d'assister l'enfant jusqu'à ce qu'il ait 18

ans et ils devraient veiller à ce que les droits des enfants soient respectés et mis en pratique par les autorités compétentes. L'enfant isolé devrait être aidé tout au long de la procédure d'asile, y compris lors de la phase d'appel. En pratique, il faut trop longtemps pour désigner les tuteurs et il semble qu'il n'y ait pas de limite dans le temps. En outre, un enfant isolé ne peut introduire de demande d'asile sans l'accord du tuteur. Dans certains cas, les enfants isolés n'ont pu être réunis à des membres de leurs familles reconnus réfugiés, en vertu de la Convention de Dublin, parce qu'aucun tuteur n'avait encore été désigné par la cour.

Néanmoins, il semble qu'une série de problèmes se posent régulièrement quel que soit le système en place. Des différences importantes émergent entre les Etats en ce qui concerne le rôle des tuteurs et conseillers (lorsque ceux-ci sont désignés). Par exemple, la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE requiert qu'ils soient désignés "dans une perspective à long terme", mais au Royaume-Uni (à l'inverse des Pays-Bas et de la Norvège), l'objectif premier du conseiller est de veiller à ce que les départements des services sociaux aient pris leurs responsabilités vis-à-vis de l'enfant et qu'une représentation juridique adéquate soit disponible.

Dans certains Etats, il règne également une certaine confusion quant au rôle des gardiens et conseillers. Dans la plupart des pays, il apparaît qu'il n'y a que peu ou pas du tout de guidance spécifique. Bien qu'ils soient souvent spécialisés en matière de bien-être de l'enfant, d'assistance sociale ou d'enseignement, il se peut qu'ils connaissent mal les problèmes des réfugiés ou les pays dont sont issus les enfants isolés. Par conséquent, les problèmes culturels et familiaux peuvent être mis de côté: en Italie, "très souvent, l'on ne consent aucun effort pour préserver soit la langue maternelle de l'enfant soit ses liens avec sa culture et l'importance du maintien de relations continues avec la famille d'origine est sous-estimée".

Dans de nombreux Etats, le tuteur entretient des relations relativement formelles avec l'enfant et, fréquemment, la communication au jour le jour et le soutien sont délégués à d'autres instances (par exemple, le lieu où l'enfant vit) dont l'objectif premier n'est pas de prendre la défense d'enfants isolés. Le risque de ce type de tutelle largement administrative est que les vues de l'enfant ne soient pas prises en considération dans la mesure indiquée dans l'article 12 de la CDE.

Les programmes de formation ne sont généralement pas monnaie courante bien que, aux Pays-Bas, les tuteurs soient impliqués dans un programme d'éducation continue de cours internes et que l'on organise régulièrement des réunions avec l'agence de coordination. En Finlande, le Ministère du Travail a préparé l'application d'une nouvelle loi en vigueur depuis 1999 en lançant un projet de formation de cinq jours pour les tuteurs avec le soutien financier de l'UE. Cette loi prévoit la désignation de tuteurs plutôt que le système antérieur limité et mal défini des "administrateurs".

Dans de nombreux cas, il faut trop longtemps avant que les tuteurs ne soient désignés et il apparaît qu'il n'y a pas de limites dans le temps. En Autriche, à partir de la date d'introduction de la demande, il se peut qu'il faille plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant qu'une décision finale ne soit prise. En Irlande, la désignation peut avoir lieu à "n'importe quel stade de la procédure d'asile... ou il se peut qu'elle ne soit pas prise du tout" (Evaluation néerlandaise). A cause de la pression du Panel de Conseillers au Royaume-Uni, il faut trois mois ou plus avant qu'un conseiller ne soit désigné; le temps que dure la procédure dépend du pays d'origine des enfants et de la disponibilité de conseillers appropriés. Elément plus encourageant: aux Pays-Bas, la désignation d'un tuteur prend environ quatre semaines; jusque là, un "pré-tuteur" (habituellement un représentant de la fondation Opbouw) s'occupe des intérêts de l'enfant. Un nouveau tuteur sera désigné lorsque l'enfant quittera le centre de réception pour une instance de soins de suivi après environ trois mois. En Suède, il apparaît que la désignation d'un tuteur dure normalement entre deux semaines et un mois. Néanmoins, dans plus de 5 pour cent des cas, il faut plus de quatre mois.

Un facteur important sous-tendant les retards dans le temps est la capacité à recruter un pool adéquat de tuteurs. En Norvège, les tuteurs sont désignés dès que possible - au plus tard une semaine après que l'enfant est arrivé dans le pays. Même comme cela, il se peut qu'il soit difficile de trouver des tuteurs qui pourront être débauchés rapidement lors d'entretiens.

La base de tous ces problèmes est le principe central de "l'intérêt supérieur" de l'enfant et en pratique, il apparaît que l'on en fait souvent fi. L'évaluation autrichienne argue qu'il n'est pas possible de s'assurer que toutes les décisions seront prises dans "l'intérêt supérieur" de l'enfant - surtout lorsque l'agence du bien-être de la jeunesse n'assume pas la tutelle et que les devoirs des différentes

organisations en ce qui concerne les soins et les droits de l'enfant ne sont pas clairs. Les évaluations danoise et espagnole stipulent qu' "il y a des raisons de se poser la question de savoir si les autorités locales possèdent les connaissances adéquates concernant les réfugiés pour pouvoir les aider à évaluer convenablement l'intérêt supérieur de l'enfant". Aux Pays-Bas, de plus en plus d'enfants sont placés dans des centres pour demandeurs d'asile sans aucune assistance pédagogique. En d'autres termes, ces décisions sont prises pour des raisons essentiellement administratives pouvant être en infraction avec les articles de la CDE, tout particulièrement l'article 3 ("Intérêt supérieur" de l'enfant) et l'article 37 (séparation d'adultes en détention).

Tout comme aux Pays-Bas, des questions de ressources se posent autre part également. Le Panel des Conseils du Royaume-Uni est subventionné par le Ministère de l'intérieur mais, bien que les subventions aient augmenté, l'augmentation n'est pas proportionnelle au taux croissant d'arrivées d'enfants isolés ces dernières années; actuellement beaucoup d'entre eux n'ont pas de conseiller désigné et sont tout simplement invités à se présenter à un service d'accueil. Dans un récent rapport, Amnesty International conclut que le panel "fait un excellent travail mais ses ressources sont très limitées et ses attributions sont insuffisantes". (Russell S., 1999). En Allemagne, bien que les tuteurs officiels soient généralement désignés dans le mois, il arrive qu'ils soient responsables de bien trop d'enfants - ces dernières années, à Berlin, chaque tuteur devait s'occuper de 200 à 300 enfants. Par conséquent, la qualité de l'assistance en a clairement souffert.

Recommandation 4: Afin que "l'intérêt supérieur" de l'enfant soit protégé de manière adéquate, il est un fait évident que tous les enfants de moins de 18 ans doivent être assistés par un tuteur ou un conseiller à tous les stades de la procédure d'asile et afin de trouver des solutions durables. Une telle assistance devrait être conforme aux dispositions fixées dans la loi et les directives internationales (principalement la CDE et les *Principes directeurs* du HCR) et la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. En mettant sur pied des normes standards relatives aux procédures d'asile, l'UE devrait veiller à ce que les garanties identifiées dans la résolution de l'UE de 1997 sur les mineurs non-accompagnés soient renforcées et incorporées dans une législation subséquente au niveau de l'UE. En complément aux points définis dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE, les informations résultant des évaluations ont mis en exergue les problèmes suivants en ce qui concerne les tuteurs et conseillers.

- Il faut établir une procédure permettant de désigner les tuteurs rapidement et systématiquement
- La capacité ou l'adéquation d'une fratrie plus âgée, d'un parent ou d'un ami de la famille devrait être consciencieusement évaluées par un personnel qualifié dans la mesure où ceux-ci doivent assumer la responsabilité d'un enfant isolé.
- L'intérêt supérieur de l'enfant devrait toujours être le principal objectif du tuteur ou du conseiller lorsque ceux-ci s'occupent d'un enfant isolé.
- Une fois qu'un enfant isolé a été identifié, un tuteur devrait être désigné le plus rapidement possible - en tout cas dans le mois suivant son arrivée dans le pays - afin de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Il existe un besoin généralisé d'une plus grande coordination entre les tuteurs et le personnel qualifié dans les autres agences afin de garantir la clarté des rôles et responsabilités de chacun en matière de tutelle.
- Les rôles des tuteurs d'enfants isolés devraient refléter les rôles de quiconque est désigné spécialement pour représenter les enfants dans le pays d'accueil lorsque ceux-ci ne vivent pas avec leurs parents, conformément à l'article 2 de la CDE.
- Le développement d'un matériel spécifique en matière de formation et de guidance destiné aux tuteurs et conseillers est essentiel. Il devrait recouvrir des problèmes tels que la consultance d'enfants et leur représentation ainsi que les besoins particuliers des enfants isolés au point de vue légal, social, médical, psychologique, culturel et linguistique.
- A leur arrivée, les enfants devraient pouvoir disposer d'informations concernant le système de tutelle dans le pays.

Enregistrement et établissement des pièces d'identité

L'enregistrement et l'établissement de papiers d'identité sont fondamentaux si l'on veut protéger l'intérêt à long terme des enfants isolés. Ceci pourrait se faire par une procédure "à deux voies" dès que le tuteur/conseiller aura été désigné. Les services d'immigration et de police des frontières devront se limiter à des entretiens permettant de réunir les principaux renseignements sur l'identité de l'enfant. Une organisation spécialisée dans l'assistance à l'enfance devra établir le dossier social complet de l'enfant. Ceci requiert pour toutes les personnes devant s'entretenir avec les enfants isolés une formation ciblée et de l'expérience.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Comme le stipule la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE, l'enregistrement et l'établissement de papiers d'identité sont vitaux si l'on veut protéger les intérêts à long terme des enfants isolés. Si l'on rassemble des données suffisantes, cela peut aider à veiller à ce que des décisions claires soient prises avec les enfants en ce qui concerne leurs intérêts supérieurs, que des demandes soient déterminées honnêtement et que l'on puisse établir des soins temporaires et trouver des solutions durables; l'enregistrement peut également aider à lutter contre le trafic. Ces procédures devraient être basées sur l'article 8 de la CDE, paragraphes 5.5 et 5.8-5.10 des Principes directeurs du HCR et sur l'article 3.1 de la Résolution du Conseil des Ministres de l'Union européenne sur les Mineurs non accompagnés du 26 juin 1997.

Une stratégie "à deux voies" (c'est-à-dire un interrogatoire à la frontière suivi par l'analyse de l'histoire sociale complète) vise à veiller à ce que les enfants ne soient pas soumis à une trop forte pression par les fonctionnaires des frontières lors de leur première arrivée et qu'ils puissent graduellement établir les relations de confiance dont ils ont besoin avec les professionnels d'encadrement afin de raconter leurs histoires. En pratique, il apparaît qu'il y a d'énormes différences entre les pays. Par exemple, il n'existe aucun service unifié permettant d'enregistrer les enfants isolés en Grèce et la duplication de dossiers est courante entre les agences (surtout du fait que certaines organisation ne possèdent pas d'ordinateurs). En France, il n'y a aucune procédure systématique permettant d'interroger les enfants au point d'entrée - à part un entretien dans la "zone d'attente" (voir "Détention, page 41 ci-dessous) avec un fonctionnaire du gouvernement et en vue de déterminer si les demandes sont "manifestement infondées".

En Suède, l'Office de l'Immigration vise à ce que les enfants possèdent un dossier traitant à la fois des raisons liées à la demande d'asile et à leur histoire sociale. Les travailleurs sociaux craignent que cette approche ne les investisse d'un rôle policier mais l'Office nie qu'un tel problème risque de surgir. Aux Pays-Bas, les entretiens initiaux ne se limitent pas toujours à rassembler des informations de base sur l'identité de l'enfant. En Italie et en Irlande, le questionnaire initial est limité à des données biographiques à moins que l'on ne tienne compte de la Convention de Dublin auquel cas on complète un questionnaire plus détaillé afin d'établir, parmi d'autres éléments, la route choisie.

Cependant, au Royaume-Uni, en vertu des instructions du Ministère de l'Intérieur (Cas d'asile IND - Instruction Fév/99), la base de l'entretien initial des officiers de l'immigration avec un enfant isolé doit établir "que la personne interrogée qui demande asile est un enfant et n'est pas accompagnée". Parallèlement, l'immigration finlandaise et les officiers de la police des frontières limitent leurs entretiens initiaux à rassembler des informations de base sur l'identité de l'enfant (bien que l'on s'inquiète car des interrogatoires sont couramment effectués par la police plutôt que par le Directeur de l'Immigration). La compilation de l'histoire sociale de l'enfant a lieu subséquemment au centre de réception. En Allemagne, les entretiens initiaux sont axés sur l'enregistrement de données de base, bien que la "procédure d'aéroport" à laquelle certains enfants sont soumis fasse exception à cette règle.

Au Danemark, bien que les enfants soient interrogés à la frontière de la même manière et par le même personnel que pour les adultes, des rapports subséquents et en profondeur établis aux centres des réfugiés sont traités de manière plus sensible par un personnel qualifié. Néanmoins, les enfants se sentent toujours mal à l'aise face aux autorités et racontent fréquemment ce que leurs parents ou

la personne qui a arrangé leur voyage leur a dit de dire; lorsqu'ils se sentent en sécurité avec le personnel, ils fournissent généralement des informations plus précises.

Les évaluations ont permis de mettre d'autres problèmes en évidence. Par exemple, dans certains Etats (Irlande, Portugal) aucun tuteur ou conseiller n'est désigné pour les enfants mais ceux-ci sont soumis à l'enregistrement et à l'établissement de papiers d'identité. Dans d'autres (par exemple, en Autriche), les services d'encadrement n'ont que très peu de ressources ou pas du tout leur permettant d'analyser l'histoire des enfants ou des demandeurs. Dans certains Etats, il n'existe aucun format spécial en matière d'entretiens avec des enfants (par exemple, Finlande et Portugal) bien que l'on trouve des façons créatives de les raccourcir lorsque l'on a affaire à de jeunes enfants. En Espagne, des difficultés particulières entourent l'enregistrement d'enfants marocains (qui ne sont pas demandeurs d'asile) dont beaucoup d'entre eux arrivent dans le pays sans documents d'identité du tout et y séjournent en toute illégalité pendant de longues périodes.

Il est plus sérieux de constater que d'après les informations émanant de plusieurs Etats, les enfants isolés disparaissent parfois des centres pour réfugiés. En Norvège, jusqu'à présent, 28 enfants ont été enregistrés comme "disparus" dans les dossiers officiels et les cas ont été clos. Le Département de l'Immigration prétend que certains d'entre eux partent vivre avec des membres de leur famille ou que d'autres se cachent lorsqu'ils se sont vus refuser un permis de résidence. Suite à l'attention récente des médias, le Ministre de l'Enfance a mandaté le Directeur de l'Immigration afin que celui-ci essaie de découvrir ce qu'il est advenu de ces enfants.

En ce qui concerne la formation, dans de nombreux cas, ni la police ni le personnel de l'immigration ne possèdent des compétences en matière d'encadrement d'enfants ou de formation en termes d'entretiens avec des enfants (par exemple, en Belgique, au Danemark, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Espagne). En Irlande, une formation a été organisée pour les officiels des frontières et le personnel de la Division d'asile mais, bien qu'elle porte sur des problèmes relatifs aux enfants isolés, elle ne propose pas de techniques d'entretien. Au Royaume-Uni, un outil de formation utile a été mis au point par le Ministère de la Santé pour le personnel d'encadrement des autorités locales afin d'obtenir des informations des enfants isolés d'une manière adéquate.

Recommandation 5: Afin de protéger les intérêts des enfants isolés, ceux-ci devraient être enregistrés et recevoir des papiers d'identité le plus rapidement possible après leur entrée sur le territoire. Article 3.1 de la résolution de l'Union européenne de 1997 sur les mineurs non-accompagnés, conformément à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE et aux *Principes directeurs* du HCR. Une telle directive devrait:

- Développer des approches à 'double voie' en matière d'enregistrement et d'établissement de papiers d'identité conformément à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE;
- Encourager les Etats à développer des directives spécifiques relatives à l'enregistrement et à l'établissement de papiers d'identité pour les enfants séparés et basées sur les recherches de pratiques existantes dans chaque Etat;
- Fixer des critères permettant d'évaluer la validité des informations relatives à l'identité personnelle fournies par un enfant;
- Développer la recherche des raisons pour lesquelles les enfants disparaissent et des approches permettant d'assurer une protection efficace dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- Promouvoir la formation (et le développement de matériels de formation) en matière de techniques d'entretien relatives aux enfants isolés et ce en raison du manque généralisé qui sévit dans presque tous les Etats;
- Etablir des groupes-clés de personnel spécialisé tant au point d'entrée qu'aux stades d'enregistrement et d'établissement de papiers d'identité et mettre en exergue le rôle que les experts en matière de développement de l'enfant et de psychologie de l'enfant pourraient jouer en apportant leur aide aux procédures d'entretien;
- Veiller à ce que les entretiens aient lieu dans des environnements appropriés à l'enfant et tiennent également compte du besoin de confidentialité;
- Encourager les Etats à réduire les retards administratifs liés à l'enregistrement et à l'établissement de papiers d'identité;

- Promouvoir la coopération entre les différentes agences tant dans les pays qu'entre les pays et la mise sur pied de systèmes informatiques compatibles permettant de rassembler des données identifiant les enfants isolés comme faisant partie d'une catégorie spéciale.

Détermination de l'âge

Toute personne prétendant avoir moins de 18 ans sera présumée et traitée comme telle. Il arrive parfois que des enfants isolés soient dans l'obligation de voyager en possession de passeports indiquant leur âge - à tort - comme ayant plus de 18 ans. La Convention de 1951 sur les réfugiés reconnaît que les demandeurs d'asile doivent parfois voyager munis de documents falsifiés pour fuir le danger. Lors de la détermination de leur âge, il conviendra d'accorder aux enfants isolés le bénéfice du doute. Si l'établissement de l'âge est jugé nécessaire, la tâche incombera à un expert-pédiatre indépendant connaissant bien le milieu culturel et ethnique de l'enfant. Les examens cliniques ne devront jamais être imposés de force et aller à l'encontre de la culture de l'enfant. Il est important de noter que la détermination de l'âge n'est pas une science exacte et qu'il existe en la matière une marge d'erreur considérable.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Si les enfants isolés sont erronément identifiés en tant qu'adultes, ils ne seront pas habilités à bénéficier de la protection globale accordée aux enfants en vertu de la loi internationale. Cependant, on se représente souvent mal l'âge des enfants car ils arrivent fréquemment avec de faux documents ou pas de documents du tout. Dans de nombreux cas, c'est le seul moyen d'échapper au danger pour les demandeurs d'asile - tels qu'ils sont reconnus par l'article 31 de la Convention sur les Réfugiés de 1951. Par exemple, il peut s'avérer dangereux de demander un passeport ou de se rendre au consulat pour obtenir un visa. Le consulat peut être situé trop loin. Les documents peuvent avoir été détruits suite à la destruction de leurs habitations, ou perdus pendant le vol. Il se peut que le demandeur d'asile doive fuir immédiatement. Pour les enfants, le problème peut être complexe s'ils n'ont pas droit à un passeport avant d'avoir atteint leur majorité, si leur naissance n'a pas été enregistrée ou si leurs parents sont morts ou portés disparus.

Les *Principes directeurs* du HCR indiquent qu'il faudrait "accorder le bénéfice du doute" aux enfants "si l'âge exact est incertain (paragraphe 5.11). Le PEIE accepte que certaines demandes soient introduites par des jeunes prétendant être âgés de moins de 18 ans alors qu'ils ont effectivement quelques années de plus, mais croit que les dommages subis lorsque l'on refuse indûment la reconnaissance à un enfant sont plus graves que les problèmes qui peuvent surgir lorsqu'un adulte est accepté comme étant un enfant. Dans des cas plus rares, ce sont les enfants eux-mêmes qui déclarent qu'ils ont plus de 18 ans; cela arrive apparemment plus couramment en Espagne où des enfants marocains essaient d'obtenir des permis de travail pour des raisons économiques.

Les approches adoptées par les différents Etats varient considérablement, conformément aux évaluations du PEIE. Certains Etats semblent généralement appliquer le "bénéfice du doute"; au Danemark, par exemple, une flexibilité de quelques années était auparavant appliquée bien que la situation change quelque peu pour l'instant.

A l'inverse, en France et au Portugal, les autorités ont tendance à supposer que les demandeurs ont plus de 18 ans quand il y a un doute quelconque.

Il n'existe aucune législation ou politique relative à l'évaluation de l'âge d'un demandeur d'asile prétendant être âgé de moins de 18 ans. Bien que la loi sur l'asile ne fasse nullement référence à la possibilité d'avoir recours à des spécialistes afin de procéder à des évaluations extérieures, on n'a pas de trace de docteur ayant jamais réalisé une telle évaluation de l'âge, même lorsque les Services des Etrangers et des Frontières ont de sérieux doutes quant à l'âge des mineurs. On soupçonne qu'il y a un grand nombre de demandeurs d'asile qui prétendent être âgés entre 16-17 ans. On les considère comme des adultes de facto.

Evaluation par pays - Portugal

Au Royaume-Uni, la politique du Ministère de l'Intérieur stipule que "l'on devrait appliquer le bénéfice du doute de manière plus libérale lorsque l'on a affaire à un adulte". Mais cette adhésion théorique au principe n'est pas toujours mise en pratique. Un récent rapport cite le cas d'une fille nigérienne détenue à Campsfield House à cause d'un litige relatif à son âge et qui fut finalement relâchée après quelques mois suite à un examen pédiatrique qui a confirmé qu'elle avait aux alentours de 13 ans. Le Service de l'Immigration avait refusé d'accepter l'évidence et s'était plutôt fié à un passeport qui s'était révélé être faux. Le rapport suggère qu'il ne s'agit nullement d'un cas isolé (Russell S., 1999).

Dans la plupart des Etats, des tests psychologiques divers sont pratiqués en vue d'essayer de déterminer l'âge (aucun d'entre eux n'a apparemment été pratiqué au Luxembourg et au Portugal jusqu'à présent). Dans de nombreux cas, ces tests impliquent des radiographies; cependant, on émet certains doutes quant à la précision de tels tests (voir cadre, page 40 ci-dessous). La politique du Royaume-Uni reconnaît, par exemple, que la détermination de l'âge est une science inexacte et que la marge d'erreur peut être substantielle, parfois même de deux ans vers le haut ou vers le bas. Le Royal College of Radiologists a déclaré à ses membres en Grande Bretagne qu'il "était inapproprié de pratiquer un examen radiographique à la demande d'un fonctionnaire de l'immigration ou d'une instance de ce type dans le but d'estimer l'âge de l'ossature" (lettre adressée à tous les membres, 1998). Parallèlement, en Allemagne, les examens dentaires et les rayons X des os du poignet étaient généralement pratiqués contre la volonté de l'enfant si nécessaire. Cependant, de nombreux docteurs et juristes ont rejeté ces examens, principalement parce qu'ils représentent une atteinte à la liberté de protection contre les blessures et les atteintes physiques et parce qu'ils sont imprécis; de nos jours, dans les cas où l'on émet des doutes, l'âge est estimé via un "entretien d'inspection". En Suède, la détermination de l'âge des enfants isolés est effectuée sur la base de l'évaluation des dents et du squelette.

"Les rayons X de la partie protubérante des os du poignet fournissent des indications sur l'âge conformément à des tableaux établis en 1930 et basés sur des examens d'enfant blancs nord-américains issus de la même classe sociale. Ces tableaux ne tiennent nullement compte des antécédents ethniques, géographiques, sociaux, environnementaux ou nutritionnels. Les radiologues déclarent unanimement que l'estimation de l'âge des os par radiologie ne correspond pas nécessairement à l'âge chronologique."

(Evaluation française)

Les *Principes directeurs* du HCR de 1997 sur les politiques et procédures de traitement d'enfants non-accompagnés demandeurs d'asile indiquent que les méthodes "doivent être sûres et respecter la dignité humaine (paragraphe 5.11). Cependant, on craint que l'utilisation de rayons X ne puisse avoir un impact négatif sur leur santé. Les radiographies du poignet et de la main en vue d'établir l'âge semblent être les plus fréquentes; cependant, en Italie, des radiographies du coude et même de la tête sont également pratiquées. Aux Pays-Bas, en vertu d'une nouvelle procédure, on pratique également des radiographies de la clavicule (en plus de celles de la main et du poignet) afin de voir si le lien avec le sternum est entièrement réalisé; si tel est le cas, cela signifie que la personne est âgée de 20 ans ou plus.

Alternativement, les évaluations de l'âge peuvent également inclure le contrôle de signes de puberté ce qui requiert l'examen des parties génitales. Les enfants peuvent ressentir une telle intervention comme une atteinte à son intimité et être effrayés. En outre, cela n'offre aucune garantie quant à la détermination exacte de l'âge. La police française des frontières, par exemple, demande presque systématiquement que de tels examens soient pratiqués et l'on en n'explique jamais le but aux enfants. On ne leur dit jamais non plus qu'ils peuvent faire appel contre les résultats. On peut également se poser des questions quant à la qualification des professionnels pratiquant les examens. Dans de nombreux cas, l'équipe médicale concernée ne connaît pas les antécédents ethniques et culturels de l'enfant. Certains d'entre eux ne sont pas spécialisés en pédiatrie ou n'ont pas de connaissances spéciales en matière de maturité et de développement de l'enfant.

Finalement, l'impact de l'examen d'évaluation de l'âge attestant qu'un demandeur est un adulte peut avoir un effet très perturbateur. L'individu concerné peut être placé dans un centre de réception pour adultes (ou un centre équivalent) et quitter l'école. En outre, il se peut que la représentation juridique soit retirée.

Recommandation 6: dans toute législation mise au point par l'Union européenne et les Etats européens, les garanties minima relatives à l'évaluation de l'âge d'enfants isolés devraient être intégrales, conformément aux paragraphes 5.11 des *Principes directeurs* du HCR et de la *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE. En vue de minimiser les risques d'évaluation erronée, la législation mise sur pied par l'Union européenne et les Etats européens devrait adhérer aux pratiques et principes suivants:

- Il faut établir une procédure pour l'évaluation de l'âge incluant des experts en enfants (par exemple, des pédiatres, des pédopsychiatres ou des psychiatres, des assistants sociaux, des anthropologues, des sociologues) qui prennent en considération la maturité et le développement de l'enfant ainsi que les aspects culturels.
- Le principe du "bénéfice du doute" devrait être appliqué en vue de déterminer l'âge de demandeurs d'asile qui prétendent être des enfants.
- L'évaluation de l'âge ne devrait pas être uniquement basée sur les apparences. Le vieillissement physique peut être accéléré par des facteurs tels que la faim, les conflits, la pauvreté et le travail des enfants. Les tests devraient mettre l'accent sur des approches qui sont basées sur des facteurs psychologiques plus que physiques.
- Les radiographies pratiquées sur des enfants peuvent avoir des effets dommageables sur leur santé et devraient, par conséquent, être évitées
- Les classifications des os existantes sont désuètes et basées essentiellement sur des mesures physiques effectuées sur des blancs. Du fait qu'elles négligent l'impact de facteurs ethniques, sociaux, environnementaux et nutritionnels, on ne devrait pas les utiliser pour déterminer l'âge.
- Si des examens médicaux s'avèrent nécessaires à des fins d'évaluation de l'âge (par exemple, dans des circonstances où les documents de voyage ont été falsifiés), ils devraient être pratiqués par un pédiatre disposant des connaissances appropriées et de préférence familiarisé avec les antécédents ethniques et culturels de l'enfant (une marge d'erreur considérable devrait être acceptée en ce qui concerne les pratiques médicales existantes, aucune d'entre elles n'étant totalement fiable. On suggère de situer la marge d'erreur entre 20-24 mois vers le haut comme vers le bas).
- Les tests psychologiques ne devraient jamais être forcés ou violer l'intégrité physique de l'individu et ils doivent prendre en considération les antécédents culturels et ethniques de l'enfant.
- Il est important que les décisions relatives à l'âge de l'enfant demandeur d'asile soient prises le plus rapidement possible afin d'éviter qu'il ne doive attendre trop longtemps dans l'incertitude.

Détention

Dispense de détention

“Les enfants isolés ne devront jamais être détenus pour des raisons liées à leur statut d’immigrant. Ceci comprend la détention à la frontière, par exemple dans les zones internationales, dans les centres de détention, aux postes de police, dans les prisons ou dans tout autre centre de détention réservé aux jeunes.”

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

En vertu des principes directeurs du HCR de 1997, "les enfants demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus. Cela est particulièrement important dans le cas d'enfants non-accompagnés" (paragraphe 7.6). La *Déclaration de Bonne Pratique* du PEIE se rallie à cette position et argue que la détention ne devrait jamais être utilisée, que ce soit dans ces centres de détention, des cellules de police, des "zones d'attente" internationales ou des prisons - une politique qui est répétée en termes similaires dans la Position sur les Enfants Réfugiés fixée par le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés. Cependant, la Résolution sur les Mineurs Non-Acompagnés du Conseil des Ministres de l'Union européenne du 26 juin 1997 n'inclut aucune déclaration de ce type et ne traite pas de manière adéquate du problème de la détention.

En Europe, il existe différents pays (par exemple, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède) où la détention d'enfants isolés pour des raisons liées à leur demande d'asile n'est pas effective ou extrêmement rare (bien que, dans certains cas, les enfants soient détenus suite à des délits). Depuis un scandale qu'a connu le Luxembourg en 1997, lorsque le gouvernement a placé un enfant de 11 ans dans un centre de détention, les enfants ne sont plus emprisonnés sauf s'ils commettent un délit. Néanmoins, cette approche n'est nullement universelle et dans d'autres pays, il semble qu'il y ait une violation de l'article 37 de la CDE qui stipule - notamment - que la détention d'un enfant devrait "être une mesure de dernier ressort et devrait être limitée autant que possible dans le temps".

A leur arrivée, de nombreux enfants isolés sont détenus pendant que leurs demandes sont traitées. Les demandeurs d'asile arrivant à la frontière française sans les documents de voyage requis peuvent être placés en détention dans ce que l'on appelle la "zone d'attente" jusqu'à ce que le Ministère de l'Intérieur les admette sur le territoire ou refuse leur admission car leur demande est "manifestement infondée". Dans certains cas, lorsque le Ministre demande à un juge d'étendre la période de détention, le juge rejette cette demande. Cependant, les décisions de la cour à cet égard ne sont pas consistantes. En Belgique, un enfant isolé peut être détenu s'il demande l'asile et ne possède pas les documents nécessaires. Il est détenu dans les mêmes conditions et dans les mêmes centres que les adultes. En Autriche, la plupart des enfants isolés entrant dans le pays le font en toute illégalité. Certains d'entre eux sont arrêtés suite à des contrôles sévères à la frontière et sont confinés avant d'être relâchés, détenus ou renvoyés aux autorités hongroises. Au cours de leur détention, ils ne peuvent pas contacter les agences de bien-être de la jeunesse et l'on n'a aucune information sur le nombre d'enfants qui disparaissent dans cette "zone grise" légale.

Tandis qu'au Royaume-Uni, sur une période de 18 mois (janvier 1997-juin 1998), Amnesty International a enregistré 76 cas d'enfants isolés ayant été détenus (Russell S, 1999).

Conformément au Rapport intergouvernemental de Consultation sur les Mineurs non-accompagnés (1997), bien que certains gouvernements considèrent la détention comme n'étant généralement pas dans "l'intérêt supérieur" de l'enfant, certains établissent une distinction entre le fait de "détenir" des enfants et de "restreindre leur liberté de mouvement", arguant que cette dernière approche permet de protéger les enfants contre certains risques (par exemple, les disparitions, le trafic, l'exploitation). Dans un même temps, ils estiment également que la détention facilite la détermination des demandes ou l'analyse des conditions dans le pays d'origine. Ces observations mettent en exergue le fait que la détention soit utilisée par certains Etats en vue de satisfaire des objectifs conflictuels dont certains n'ont aucune justification légale et ne sont nullement liés au statut d'immigration des enfants. En réalité, le fait de détenir des enfants peut s'avérer extrêmement traumatisant pour eux (surtout si l'on tient compte des circonstances qu'ils ont généralement fuies) et est également moins susceptible de

fournir une protection efficace que l'amélioration de la supervision dans des centres d'accueil ouverts pour enfants. Le fait de détenir des enfants à des fins de facilité administrative va à l'encontre du principe de "l'intérêt supérieur" de l'enfant que les gouvernements prétendent prôner.

La pratique varie quant à l'endroit où les enfants sont détenus et aux conditions auxquelles ils sont confrontés et il est vrai que l'on fait souvent fi des circonstances spéciales qu'ils connaissent. Par exemple, au Portugal, bien que l'on n'enregistre aucun cas d'enfants détenus dans des prisons ou dans des centres de détention, ils sont régulièrement confinés dans la zone internationale des aéroports du fait qu'ils se trouvent officiellement en dehors du territoire portugais. En Allemagne, l'accueil des enfants au cours de la "procédure d'aéroport" n'est pas qualifié de détention mais, en pratique, les conditions sont similaires. Si des enfants qui essaient d'entrer en France ne possèdent pas les documents d'entrée requis, les autorités les détiennent souvent dans des "zones d'attente" tout comme des adultes. En Belgique également, les enfants sont couramment détenus dans les mêmes centres fermés que les adultes.

Une zone de divergence concerne la longueur de la période pendant laquelle les enfants peuvent être détenus. En Suède, un enfant étranger de moins de 18 ans ne peut être détenu pendant une période excédant 72 heures ou, dans des cas exceptionnels, pour une deuxième période de 72 heures. Au Royaume-Uni, ce sont fréquemment les enfants qui font appel contre les décisions négatives relatives à leurs demandes qui sont confrontés aux périodes de détention les plus longues (souvent plusieurs mois). En Allemagne, la "détention préventive" antérieure à la déportation peut durer jusqu'à six mois.

Recommandation 7: le PEIE est d'avis que la détention d'enfants isolés pour des raisons relatives à leur statut d'immigration est une violation de la CDE et est également en infraction avec les *Principes directeurs* du HCR. Toute législation qui sera ultérieurement mise sur pied au niveau européen et national devrait inclure une recommandation claire empêchant l'utilisation de la détention pour tous les enfants isolés. Certaines mesures complémentaires devraient également être introduites:

- Les enfants devraient être accueillis dans des centres résidentiels appropriés à l'encadrement d'enfants ou dans d'autres instances (par exemple, tutelles, foyers, vie indépendante) où ils bénéficient d'un soutien accordé par des personnes spécialement formées à cet effet et minutieusement sélectionnées jouissant d'une certaine expérience des enfants isolés.
- Les enfants ne devraient pas être placés dans des zones isolées où ils n'ont que très peu accès aux ressources communautaires appropriées (par exemple, en matière de santé, de culture, d'éducation, d'interprétation et de facilités légales). Dans la mesure du possible, il faudrait tenir compte de leurs desiderata.

Le droit d'être entendu

“Les enfants isolés seront consultés sur toute décision les concernant. Des mesures seront mises en place pour faciliter leur participation en tenant compte de leur âge et de leur maturité. Tout entretien avec les services d'immigration ou officiers de police sera mené d'une manière appropriée pour l'enfant par des fonctionnaires étant été formés sur la façon d'interroger les enfants. Les enfants isolés ont le droit d'être entendus soit directement, soit par le truchement d'un représentant juridique ou d'un tuteur/conseil.”

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

L'article 12 est une des pierres d'angle de la CDE; il est fondé sur des inquiétudes de longue date en matière de protection des enfants et des dispositions qu'il y a lieu de prendre à leur égard en les impliquant dans les décisions qui les concerne. Les *Principes directeurs* du HCR de 1997 accordent une importance suffisante à ce principe cité dans l'article 12 et stipulent que les vues et desiderata des enfants devraient être élucidés et pris en considération.

On argue parfois que la participation représente un fardeau pour les enfants trop jeunes; que les enfants n'ont pas la capacité d'être impliqués dans les prises de décision et que l'on ne devrait pas donner de droits aux enfants jusqu'à ce qu'ils soient capables d'accepter leurs responsabilités. En outre, il ne faudrait forcer aucun enfant à exposer ses vues. L'article 12 n'implique pas le droit à l'autodétermination mais reconnaît plutôt le droit des enfants à être entendus.

En ce qui concerne les enfants isolés et leur droit à être entendus, l'accent est essentiellement mis sur la procédure de détermination. Les enfants ont droit à ce que leurs vues soient représentées au cours des entretiens. En Suède, un nouveau chapitre a été introduit dans la Loi sur les Etrangers en 1997, fondé sur l'article 12, et stipule que les vues de l'enfant devront être établies (à moins que cela ne soit pas approprié) et qu'il faudrait en tenir compte en fonction de l'âge et de la maturité de l'enfant. Au Danemark, par exemple, les autorités sont dans l'obligation de consulter les enfants demandeurs d'asile âgés de plus de 14 ans avant de prendre quelque décision que ce soit; les enfants danois de plus de 12 ans peuvent être consultés en vertu de la loi sur les enfants. Aux Pays-Bas, les enfants isolés âgés de plus de 12 ans seront entendus directement par les autorités de l'immigration; pour les enfants plus jeunes, le tuteur demandera l'asile et les enfants eux-mêmes ne seront pas entendus. En vertu de la loi finlandaise, un enfant de plus de 12 ans a également le droit d'être entendu, sauf si "l'audition de l'enfant n'est manifestement pas nécessaire". En Irlande et au Portugal, la loi sur l'asile ne prévoit aucune disposition spécifique sur la participation des enfants mais la loi sur les enfants oblige les autorités à écouter l'enfant. En Italie, la loi sur l'asile ne prévoit aucune disposition spécifique sur la participation des enfants et, en pratique, il semble que la participation de l'enfant soit plutôt limitée également.

Un autre élément dont on tient généralement compte est l'âge et la maturité de l'enfant. La loi grecque prévoit le droit de l'enfant à participer à la prise de décision mais, lorsqu'il s'agit d'un enfant âgé entre 14 et 16 ans, l'enquêteur doit évaluer l'impact de l'âge de l'enfant et de son état psychologique. Parallèlement, en France, bien que les enfants puissent exprimer leurs opinions à tous les niveaux de la procédure, cela dépend de la formule imprécise selon laquelle ils doivent être "assez matures" ("capables de discernement"). En outre, les enfants ne participent pas aux débats et ne peuvent qu'être représentés par leur tuteur.

Des exemples de pratique positive existent; cependant, il est un fait que des améliorations sont possibles - même dans des pays où la participation des enfants est considérée avec sérieux. En outre, les évaluations démontrent qu'il y a des pays où les vues de l'enfant sont largement marginalisées. D'après l'évaluation belge, il s'avère que les opinions des enfants peuvent être sévèrement restreintes:

"Le mineur non-accompagné n'est nullement associé aux décisions prises en ce qui le concerne mais il est réduit au rôle qui consiste à fournir des réponses à des questions particulières. Il se peut que son séjour en Belgique soit complètement désorganisé du fait que les compétences dans de tels cas sont scindées entre les différentes régions fédérales ou qu'il souffre eu égard aux lacunes légales (le mineur non-accompagné n'a aucune statut légal). En bref, il est détourné par les autorités administratives dont l'objectif principal n'est pas toujours l'intérêt supérieur de l'enfant."

(Evaluation belge)

Au-delà de l'implication directe ou indirecte dans les entretiens relatifs à la détermination des demandes, il apparaît que, dans certains cas, un plus grand degré de participation a des effets en ce qui concerne les décisions relatives à la prise en charge. Au Royaume-Uni, un "Département de Guide de Pratique de Santé" requiert la participation active de l'enfant au cours de la procédure de planification de l'encadrement, y compris les placements et révisions (les rapports écrits des révisions devraient également être traduits dans la langue maternelle de l'enfant). Tandis que le système est en place pour les enfants ressortant du système d'encadrement, les enfants qui n'en font pas partie bénéficient de moins de procédures établies en matière de consultation. Aux Pays-Bas, les vues des enfants sont largement prises en considération mais le facteur décisif en matière de sélection du centre de suivi est souvent les capacités disponibles plutôt que les desiderata des enfants. Cependant, les enfants ont plus d'influence sur les décisions relatives à leur éducation et à leurs loisirs.

Un rôle-clé en matière d'aide à la participation des enfants dans les décisions majeures les affectant est celui du tuteur ou du conseiller (voir "La désignation d'un tuteur ou d'un conseiller", page 32 ci-dessus). Cependant, comme nous l'avons vu, les tuteurs ne sont pas toujours désignés - en effet, dans de nombreux cas, seule une minorité d'enfants isolés bénéficient d'une assistance disponible.

Globalement, il est également nécessaire de créer des environnements plus conviviaux pour les enfants et de mettre sur pied des approches en vue de faciliter la participation des enfants. En Norvège, les directives officielles sur les entretiens déterminent quels genres de questions il faut poser et comment les formuler mais, bien que les tuteurs puissent être présents à ce niveau, les juristes ne le sont généralement pas - ce qui est en conflit avec les recommandations des autorités. Dans de nombreux pays (par exemple, Finlande, France, Italie), le droit légal est souvent enfreint par un manque de formation appropriée des fonctionnaires.

Les problèmes de langue sont également importants. L'évaluation finlandaise indique qu'il y a trop peu d'interprètes formés spécialement pour travailler avec des enfants. L'évaluation espagnole mentionne également le manque d'interprètes disponibles pour des langues autres que l'anglais et le français. Et l'évaluation grecque suggère que tous les enfants isolés devraient avoir l'occasion de s'exprimer dans leur langue maternelle.

La consultation des enfants isolés en Irlande

Le Conseil Irlandais des Réfugiés (conjointement avec le HCR) a récemment organisé un atelier pour les enfants isolés en Irlande afin que ceux-ci puissent présenter leurs vues sur les expériences qu'ils ont vécues (en vue d'informer l'évaluation nationale du PEIE). Les dix participants étaient âgés entre 15 et 18 ans et étaient issus de Biélorussie, de la République Démocratique du Congo, du Kosovo, du Liberia et de Sierra Leone. La majorité d'entre eux étaient de sexe masculin.

Globalement, les enfants ont ressenti que le gouvernement irlandais et le peuple n'aimaient pas les demandeurs d'asile. D'autre part, certains d'entre eux ont ajouté que l'aide accordée par des individus privés et par certains assistants sociaux s'était avérée sans valeur. Certains d'entre eux avaient l'impression que les officiers de l'immigration avaient des idées préconçues sur la validité de leurs demandes. Le Ministre de la Justice a également déclaré que seuls 10 pour cent des demandeurs d'asile étaient authentiques et ce genre d'affirmation aide à entretenir une image négative. Certains enfants ont souffert d'abus verbaux mais aucun d'entre eux n'a été sérieusement blessé dans une attaque à motivation raciale.

La majorité a ressenti qu'ils n'avaient pas les mêmes droits que les enfants irlandais et a regretté le manque d'informations quant à leurs droits. En ce qui concerne le logement, les enfants étaient malheureux d'avoir à partager des chambres, souvent avec des adultes étrangers. En ce qui concerne l'éducation, l'accès était difficile, ce qui n'est pas nécessaire, et ceux qui ne fréquentaient pas l'école ont reçu un soutien de professeurs (par exemple, par le biais de cours particuliers). La plupart d'entre eux ne pratiquaient aucun sport ou activité de loisir eu égard au manque d'informations et aux difficultés linguistiques. L'accès aux soins de santé était bon.

La majorité des enfants n'avaient aucun pouvoir de décision sur leur demande et étaient extrêmement inquiets de la possibilité de déportation. Mais ils étaient d'accord qu'on leur avait donné le droit de demander l'asile et qu'ils avaient trouvé une certaine protection en matière d'abus et d'exploitation. Certaines recommandations ont été émises en guise de conclusion:

- Les officiels de l'immigration, surtout ceux qui dirigent les entretiens, ne devraient pas adopter une approche discriminatoire; ils devraient essentiellement s'intéresser à aider les enfants à établir les raisons pour lesquelles ils demandent asile.
- Un juriste devrait être désigné lors de l'initialisation de la procédure d'asile et avant d'interroger les enfants. Les demandes devraient avoir priorité et être traitées avec diligence. Des inquiétudes sérieuses ont été émises sur la possibilité d'obtenir une représentation juridique lors des appels.
- Il faudrait qu'il y ait un tuteur ou un répondant dans lequel l'enfant puisse avoir confiance et qui offre à celui-ci une aide et un soutien pratiques et émotionnels continus.
- La majorité des enfants étaient d'accord de partager un logement avec des gens de leur âge issus d'un même milieu culturel et linguistique. Certains enfants qui avaient atteint la majorité au cours de la procédure de demande préféraient vivre en toute indépendance.

- Le sentiment que l'on "n'a rien à faire" était particulièrement fort de même que le sentiment d'aliénation et "de se sentir inutile". Il faudrait que les enfants aient la possibilité de poursuivre leur formation scolaire ou professionnelle.

Recommandation 8: En vue de satisfaire aux normes fixées dans l'article 12 de la CDE, les Etats devraient veiller à ce que les enfants isolés disposent des opportunités appropriées afin d'être entendus à tous les niveaux de la procédure d'asile. Il est également essentiel que les Etats remplissent leur devoir équitable et aident les enfants à exprimer leurs opinions. L'UE et les Etats européens devraient intégrer les normes fixées dans la CDE et les *Principes directeurs* du HCR dans une législation pertinente en matière d'asile. Il faudrait tout spécialement tenir compte des points suivants:

- Les enfants isolés devraient avoir le droit d'être entendus (directement ou indirectement) dans les affaires les concernant et les autorités nationales ne devraient pas avoir le droit de restreindre ce droit. Cependant, aucun enfant qui ne désire pas être impliqué dans une décision particulière ne devrait être forcé d'exprimer ses opinions.
- Les enfants âgés de plus de 12 ans (ou les enfants plus jeunes qui font preuve d'une maturité suffisante) devraient automatiquement avoir le droit de participer directement au débat.
- La compétence des enfants en ce qui concerne les décisions-clés les affectant dépend à la fois de l'évaluation de la "maturité" (basée sur une formation adéquate) et de la volonté et de la capacité des adultes à faire preuve de compétences.
- Les entretiens avec des enfants devraient être menés avec sensibilité (par exemple, pauses, entretiens dans une atmosphère de non-intimidation) et dans un environnement confidentiel et convivial pour les enfants.
- Les enfants isolés devraient recevoir une assistance de juristes et/ou de tuteurs afin de pouvoir exprimer leurs vues sur tous les points relatifs à la procédure d'asile et de telles personnes devraient être présentes lors des entretiens avec des enfants.
- Il faudrait développer et appliquer des directives sur les méthodes appropriées en vue d'aider les enfants isolés à exprimer leurs vues dans tous les services pertinents.
- Les enfants devraient être impliqués autant que possible dans les décisions relatives à leur encadrement et bien-être à long terme (par exemple, en matière de logement, d'éducation, de soins de santé, de respect culturel) et devraient avoir accès à des informations adéquates sur lesquelles ils puissent baser leurs vues.

Des cours spécifiques devraient être organisés pour les interprètes appelés à travailler avec des enfants. Le personnel travaillant avec des enfants isolés devrait recevoir une formation sur la communication avec un enfant en présence d'un interprète.

Recherche et contact avec la famille

"Il faudra entreprendre dès que possible des recherches pour retrouver les parents de l'enfant et sa famille, mais uniquement dans le cas où cela ne met pas en danger les membres de la famille de l'enfant dans son pays d'origine. Dans cette recherche, les Etats et les organisations devront coopérer avec les agences des Nations Unies et l'Agence centrale de recherche du CICR. Il sera nécessaire de consulter et de tenir informés les enfants isolés et les jeunes sur le déroulement de cette procédure. Dans la mesure du possible, les personnes chargées du bien-être de l'enfant devront faire en sorte que l'enfant puisse communiquer régulièrement avec sa famille."

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Les lois internationales accordent une grande importance à la recherche des familles et au contact avec elles. L'article 9(3) de la CDE prévoit que les enfants séparés de leurs parents ont le droit de maintenir le contact avec leurs parents; l'article 10(2) prévoit que les enfants dont les parents résident dans d'autres pays ont le droit de maintenir des relations régulières avec leurs parents; et l'article 22(2) prévoit que les Etats doivent coopérer avec les NU et les ONG aux mesures de recherche des

familles pour les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés. Cet aspect est également souligné par la Convention européenne sur les Droits de l'Homme (Article 8), la résolution européenne du Conseil des Ministres sur les mineurs non accompagnés (Article 3.3), et les *Directives 1997* du HCR (paragraphe 5.17 et 10.5). Cependant, en dépit de cette vaste structure légale – et de l'importance majeure que la recherche des familles commence immédiatement – peu d'actions sont entreprises en pratique.

Dans plusieurs pays (p. ex.: Allemagne, Belgique, Danemark, , Irlande, Luxembourg, Norvège, Portugal), il n'existe aucune législation ou politique officielles et la recherche de la famille ne débute pas dès que possible. En Espagne et en Suède, des directives détaillées ont été prévues à l'échelle nationale et régionale, et pendant toute la procédure, l'accent est mis sur l'importance de préserver la perspective d'un retour.

Il est souvent très complexe de décider de ce qui est préférable pour l'enfant; les autorités ont le sentiment de ne pas disposer de suffisamment d'informations. Un niveau élevé de pauvreté, des niveaux de vie très bas, l'absence d'une structure sanitaire élémentaire et de services éducationnels dans le pays d'origine sont parfois perçus comme des facteurs minimisant l'importance de la réunion aux parents et à la famille. Cependant, comme le montre l'expérience de pays comme l'Italie, le fait de placer les enfants isolés dans des familles d'accueil ou toute autre forme d'hébergement semi-permanent peut parfois avoir un impact négatif sur les liens familiaux existants et conduire au besoin, pour l'enfant, de refouler son identité culturelle.

Un autre facteur important est la perspective de l'enfant. Certains disent aux représentants officiels ou autres travailleurs sociaux qu'ils ne souhaitent pas de contacts avec leurs parents. Cependant, cela est largement dû au fait qu'ils pensent que cela risquerait de porter préjudice à leur demande d'asile et entraîner leur expulsion. Même si cela a quelques fois été le cas, la résolution de 1997 du Conseil des Ministres de l'UE suggère que les Etats s'efforcent de retrouver les membres de la famille sans "préjuger de la recevabilité de la demande de séjour".

Des problèmes pratiques peuvent également se poser. Dans certains pays, le contact avec la famille n'est généralement pas possible parce que les recherches se limitent aux régions dans lesquelles le C.I.C.R./la Croix-Rouge sont actifs; la démarche est considérée comme très coûteuse et les fonds nécessaires ne sont guère disponibles. En Irlande, aucune disposition nationale ne prévoit la recherche de la famille; la Croix-Rouge n'entreprend une procédure de recherche que sur demande. Dans certains pays, on ne sait pas quelle instance doit se charger des recherches car rien n'a été clairement défini et la coopération entre les différentes institutions est souvent très médiocre. La procédure de recherche dans les pays d'origine est souvent extrêmement difficile à cause de l'impact du conflit ou de toute autre perturbation d'envergure. La progression des recherches est donc très lente et pénible.

Recommandation 9: En dépit d'obstacles réels, l'importance émotionnelle et psychologique pour l'enfant de maintenir et de développer des contacts avec sa famille et ses proches ainsi que de préserver les liens culturels avec son pays d'origine est indéniable. Il est donc vital pour l'UE de mettre en place une législation appuyant les principes-clés établis par la CDE et renforcés dans la CEDH, la résolution européenne de 1997 concernant les mineurs non-accompagnés et les *Principes directeurs* du HCR. Les propositions suivantes devraient être prises en compte:

La recherche de la famille devrait débiter dès que possible après l'arrivée de l'enfant. Le principe de "l'intérêt supérieur" de l'enfant (article 3, CDE) devrait être au centre des décisions prises quant aux contacts avec la famille et au regroupement. La sécurité des enfants et de leur famille devrait être une priorité majeure.

- Une enquête séparée sur la situation familiale et la capacité d'éduquer l'enfant dans le pays d'origine devrait toujours être conduite avant tout regroupement familial (même lorsque le pays en question est officiellement considéré comme "sûr").
- Il faudrait désigner un bureau responsable de la conduite des recherches et travaillant en collaboration avec les partenaires gouvernementaux et les ONG. Ce bureau devrait dépendre des organisations internationales (p. ex. l'Agence Centrale de Recherche du CICR, les agences des NU).

- La recherche de la famille et la mise en contact doit être prioritaire, quel que soit l'âge de l'enfant; il semble en effet qu'à ce niveau, l'accent soit davantage porté sur les besoins des enfants plus jeunes.
- Etant donné l'importance de la recherche de la famille et de la mise en contact pour l'enfant, les États devraient prévoir davantage de moyens pour accomplir cette tâche.

Regroupement de la famille dans un pays européen

“Il arrive que des enfants isolés en quête d’asile ou se trouvant à d’autres titres dans un pays européen aient de la famille dans d’autres Etats européens. Ces derniers devront alors faciliter la réunion de l’enfant à sa famille dans l’Etat où l’intérêt supérieur de l’enfant sera assuré conformément aux garanties établies au paragraphe 12.2. “ (voir page 71)

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Conformément à l'article 10(1) de la CDE, toute demande de regroupement familial est considérée par les Etats avec équité, humanité et diligence . De même, les *Principes directeurs* du HCR soulignent que tout doit être mis en œuvre au plus vite pour réunir un enfant à son/ses parents se trouvant dans un autre pays d'asile, avant même que le statut ait été défini.

Dans le contexte de l'UE, c'est la Convention de Dublin (Convention déterminant l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne, 1991), entrée en vigueur en 1997, qui a joué un rôle prépondérant. La Convention vise à garantir que chaque Etat membre assure la responsabilité de l'examen de la demande d'asile et de la détermination du droit d'asile et établit un ordre de priorité dans l'établissement de la responsabilité, en commençant expressément par le principe d'unité de la famille.

L'article 4 de la Convention prévoit que la demande d'asile des enfants isolés dont le(s) parent(s) sont reconnus en qualité de réfugiés dans un autre Etat de l'UE doit être traitée par cet Etat. Cette définition est cependant limitée. Le paragraphe 185 du *Guide des procédures et critères de détermination du statut des réfugiés* du HCR étend la notion d' "unité de famille" aux autres personnes dépendantes comme les parents âgés des réfugiés... vivant au sein du même ménage. A l'échelle de l'UE, le rapport de 1998 du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes affirmait également que "les droits des familles doivent être adaptés en fonction des changements sociaux".

Conformément à l'article 9, les Etats membres accepteront d'examiner toute demande d'asile reposant sur des motifs familiaux ou culturels à la requête d'un autre Etat membre, pour autant que le demandeur le souhaite. Mais comme le souligne le Conseil européen sur les Réfugiés et Exilés, l'Etat n'a nullement l'obligation d'informer le demandeur d'asile qu'il peut solliciter le transfert de sa requête à un autre Etat (CERE, Position sur la mise en application de la Convention de Dublin). En ce qui concerne les enfants isolés, l'absence d'une telle disposition porte sérieusement préjudice au principe essentiel selon lequel l'enfant a le droit d'exprimer son opinion, comme prévu à l'article 12 de la CDE.

Si l'on en croit les évaluations effectuées dans les différents pays, les dispositions de Dublin sont peu mises en pratique. Et lorsqu'elles le sont, c'est souvent au profit de conjoints et non d'enfants isolés. Ainsi, les autorités autrichiennes ne connaissent qu'un cas d'enfant isolé, un garçon admis en Suède sur la base de l'article 9. En Espagne, seuls deux cas de regroupement sont connus, l'un à Madrid et l'autre à Barcelone.

Les articles prévoyant les dérogations semblent ne pas avoir beaucoup d'impact non plus (voir encadré plus bas). En France, par exemple, en dépit des dispositions légales réglementant le regroupement familial pour les immigrés et les réfugiés de la Convention de Dublin, rien n'est prévu pour les demandeurs d'asile; l'obtention d'un visa pour qu'un enfant isolé ou les parents puissent rejoindre un proche dans un autre pays européen est quasiment impossible. L'article 9 (et l'article 3.4, qui permet, sous certaines conditions, à un Etat membre d'examiner une demande d'asile même s'il n'en est pas le responsable aux termes de la Convention) permet rarement le regroupement des membres d'une même famille ayant demandé asile dans différents pays de l'UE puisqu'il est appliqué de façon très restrictive.

“Une fille kurde de dix ans dont les parents avaient demandé asile aux autorités allemandes n'a pas été autorisée à entrer en Allemagne et a dû rejoindre ses parents secrètement. Nous avons pendant longtemps tenté d'obtenir l'entrée aux Pays-Bas d'un garçon somalien de huit ans afin qu'il puisse rejoindre un frère majeur qui était son seul parent. Une nouvelle fois, le regroupement fut clandestin.

Nous avons introduit une demande d'entrée aux autorités britanniques pour une femme éthiopienne résidant en Italie depuis plus de 10 ans, entièrement intégrée dans le pays, possédant emploi et domicile, afin qu'elle rende une courte visite à son fils de 12 ans qui vivait avec son père; bien que nous ayons offert toutes les garanties possibles, les autorités britanniques ont refusé de délivrer le visa..."

(Evaluation de l'Italie)

Etant donné la lenteur des procédures de traitement des demandes d'asiles dans de nombreux pays, et le recours accru à l'une ou l'autre forme de statut temporaire, le regroupement familial conformément aux procédures de Dublin peut parfois prendre plusieurs années, selon le pays concerné.

Les Pays-Bas sont un exemple de bonne pratique. Les autorités y traitent en effet relativement rapidement toute demande d'asile introduite par un enfant se trouvant dans un pays de l'UE si ses parents ont eux-mêmes introduit une demande d'asile aux Pays-Bas; ainsi, le regroupement familial peut s'opérer rapidement. Par contre, si l'enfant se trouve aux Pays-Bas et les parents dans un autre pays européen, les autorités néerlandaises considèrent que le regroupement doit avoir lieu dans l'autre pays.

Fin 1999, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de directive relative au regroupement familial. Celle-ci ne concerne toutefois que la catégorie des réfugiés, excluant ainsi les demandeurs d'asile et les personnes bénéficiant d'un statut humanitaire ou d'une autre forme d'autorisation de séjour provisoire. La proposition reconnaît le besoin de dispositions et procédures spéciales pour les enfants isolés et compte plusieurs points positifs tels que l'extension du concept de famille dans le but de permettre le regroupement de membres dépendants (y compris des enfants majeurs). La directive devrait entrer en vigueur en décembre 2001 à l'issue des négociations avec les Etats membres. Néanmoins, les propositions étant relativement généreuses, certains Etats membres ont fait part de leur souhait d'abaisser les normes et/ou de supprimer les sections concernant les réfugiés, considérant que ces sections doivent relever d'une disposition particulière concernant les réfugiés.

(Remarque: diverses évaluations ne soufflent mot du regroupement **européen** et communiquent des informations relevant plutôt de l'art. 12.2.)

Recommandation 10: Afin de préserver l' "intérêt supérieur" de l'enfant, les Etats devraient s'assurer que les enfants isolés cherchant asile dans un pays de l'UE et ayant des parents dans un autre Etat membre reçoivent une assistance appropriée afin que le regroupement familial puisse avoir lieu aussi vite que possible. L'accès des enfants isolés aux procédures de regroupement devrait être fondé sur le fait qu'il s'agit d'enfants plutôt que sur leur statut dans la procédure d'asile. Les dispositions existantes de la Convention de Dublin ne répondent pas adéquatement aux besoins des enfants isolés et de leur famille. Une législation européenne prochaine (p. ex. les directives sur la protection temporaire et la procédure d'asile) devraient prévoir le droit des enfants isolés à rejoindre leur famille. Les points suivants doivent être abordés:

- Le regroupement familial doit également être possible pour les enfants isolés qui sont encore en procédure d'asile ainsi que ceux qui ont obtenu n'importe quelle autre forme de permis de séjour qu'il soit de nature permanente ou temporaire.
- La définition restrictive du terme "famille" à l'article 4 de la Convention de Dublin devrait être étendue de façon à englober les autres parents. Il est essentiel que les procédures relevant de la Convention de Dublin soient rapides de façon à éviter aux enfants isolés d'attendre longtemps dans des conditions d'insécurité.
- Les Etats devraient avoir recours aux dispositions prévues à l'article 3 de la Convention de Dublin de manière à permettre aux parents ou membres de la famille d'introduire une demande d'asile dans le pays dans lequel réside l'enfant isolé.
- Des systèmes de recherche de la famille impliquant les ONG nationales et internationales, les gouvernements et les agences des NU devraient être créés.

La procédure d'asile ou de détermination du statut de réfugié

Accès à la procédure normale

“Les enfants isolés et les jeunes quel que soit leur âge, ne devraient jamais se voir refuser l'accès à la procédure d'asile. Dès leur admission, ils devraient être l'objet de procédures normales et se voir épargner les procédures accélérées dont celles relatives au “pays tiers sûr”, au “manifestement infondé” et au “pays d'origine sûr”, ainsi que toute suspension de l'examen de leur demande d'asile en raison du fait qu'ils viennent d'un “pays en soulèvement”.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Les principes exposés dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE trouvent leurs fondements dans divers instruments internationaux. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 prévoit, à l'article 14(1) que: “Tout homme victime de persécution a le droit de demander et d'obtenir asile dans les autres pays”. Ce principe a été renforcé dans l'article 1 de la Convention de 1951 relatives aux réfugiés. Bien que la Convention ne définit pas de distinction d'âge en matière de droit d'asile, l'annexe IV (recommandation B) souligne que les gouvernements doivent prendre les mesures nécessaires à “la protection des réfugiés mineurs d'âge, en particulier, des garçons et filles non-accompagnés, surtout dans le cadre de la garde ou de l'adoption”.

De par sa vulnérabilité, il est utile de préserver le droit de l'enfant isolé à la demande d'asile, un fait que soulignent également les *Principes directeurs* de 1997 du HCR. Ceux-ci prévoient que “tout enfant non-accompagné demandant asile ne peut être refoulé et que sa demande doit toujours être considérée conformément à la procédure normale de détermination du statut de réfugié” (paragraphe 4.1). Sur la base de ce principe, le CERE soutient que tout enfant isolé doit être “exempté des procédures d'accélération, y compris les procédures concernant les pays tiers sûrs” (paragraphe 22, CERE, 1996).

Bien que les procédures d'asile ordinaires doivent être utilisées pour déterminer le cas des enfants isolés, il est important que la vulnérabilité particulière de l'enfant soit prise en considération dans le traitement de la demande. Il semble que cela soit déjà le cas en pratique. En Finlande, bien que les demandes émanant d'enfants suivent la procédure d'asile ordinaire, il est officiellement recommandé que leur cas soit traité aussi vite que possible.

Aux Pays-Bas, il existe une procédure d'asile spéciale reconnaissant le caractère vulnérable des enfants isolés. Ainsi, à leur arrivée, les enfants isolés sont envoyés dans un centre d'accueil où se reposer. Aucune audience détaillée portant sur leur demande d'asile n'a lieu avant quatre semaines. Les enfants reçoivent par ailleurs des conseils de professionnels concernant leurs audiences d'asile.

L'âge de l'enfant isolé est un facteur important dans la détermination de la façon dont les demandes sont traitées. Au Danemark, les enfants isolés sont en théorie traités de la même façon que les adultes mais, en pratique, les enfants de moins de 15 ans bénéficient d'un autre régime (pour les enfants de 15 à 18 ans, la procédure de détermination est généralement inchangée). Ainsi, les enfants de moins de 15 ans ne suivent généralement pas la procédure de détermination ordinaire puisque l'on considère qu'ils ne sont pas capables d'exprimer leur crainte de la persécution. Les enfants reçoivent donc un permis de séjour reposant sur leur statut d'enfants isolés; ils n'ont dès lors pas le statut de demandeur d'asile mais bien d'immigrant.

En Allemagne, la même distinction basée sur l'âge existe mais les effets sont plus dramatiques. En effet, conformément à la loi sur la procédure d'asile et sur les étrangers, les enfants de moins de 16 ans n'ont pas de capacité juridique en termes de procédure d'asile. Ils ne peuvent donc introduire de demande d'asile s'ils n'ont pas de représentant légal. Pourtant, les enfants de moins de 16 ans peuvent être refusés, renvoyés ou expulsés sans le consentement de leur représentant légal. La loi de procédure d'asile donne par contre aux enfants de plus de 16 ans une capacité juridique illimitée en termes de loi d'asile.

Les procédures d'accélération et d'admission constituent une autre cause de difficultés importantes pour les enfants isolés. Par exemple, le concept de "pays tiers sûrs" (et/ou plus restrictif de "pays d'origine sûrs") sont fréquemment utilisés comme raison pour refuser l'accès à la procédure d'asile – même s'il est prouvé que tous les Etats n'appliquent pas les mêmes critères à ce concept et que des renvois ont souvent lieu sans aucune garantie que les pays tiers respecteront la Convention de 1951 concernant les réfugiés. Le principe de "pays tiers sûrs" est régulièrement appliqué à des enfants isolés comme à des adultes (par exemple en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Finlande, au Portugal et au Royaume-Uni); il est dans certains cas virtuellement impossible d'aider les enfants dans de telles circonstances (voir encadré ci-dessous).

"Un jeune palestinien d'Irak a été mis en détention de pré-expulsion par les autorités du district de Neusiedl. La demande d'asile avait été rejetée par le Bureau fédéral d'asile sur la base du principe de "pays tiers sûr", immédiatement après son entrevue. L'enfant a été transféré dans un centre de détention de pré-expulsion à Villach (à près de 300 kilomètres). Un travailleur social a tenté de faire appel de cette décision, mais il n'a pu intervenir dans les deux jours accordés puisqu'il avait besoin d'une autorisation du Bureau de la jeunesse. Quelques jours plus tard, le mineur fut renvoyé de force en Hongrie. Bien que le Tribunal constitutionnel ait entre-temps arrêté que ce délai de deux jours pour aller en appel enfreint la Constitution, plus rien ne pourra être fait pour réparer les torts causés à cet enfant."

(Evaluation autrichienne)

Dans certains pays, des protections limitées existent. Au Royaume-Uni, les enfants isolés ne sont renvoyés vers les "pays tiers sûrs" que si leurs parents ou des proches s'y trouvent pour l'accueillir. Dans certains cas, toutefois, l'enfant a été renvoyé sans aucune protection. Aux Pays-Bas, la législation concernant les principes de "pays d'origine sûr" ou de "pays tiers sûr" n'est appliquée aux enfants isolés qu'en cas de doute sur leur âge.

Le refus des demandes "manifestement infondées" est justifié par les pays parce que cette approche garantit un renvoi rapide des candidats n'entrant pas dans les conditions et épargne des ressources. Cependant, ces procédures sont de plus en plus souvent appliquées à des candidats dont la demande n'est de toute évidence pas infondée (p. ex si le demandeur d'asile ne possède pas de documents en ordre, s'il n'a pas introduit sa demande d'asile dès son arrivée ou encore s'il provient d'un pays d'origine spécifique).

Ce principe est souvent appliqué aux enfants isolés comme aux adultes (p. ex. en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, au Portugal, en Suède). Certains pays, cependant, l'appliquent rarement une fois qu'il s'agit d'enfants (l'Irlande par exemple). En Finlande, presque tous les enfants séparés sont somaliens et ont une identité incertaine. Il est donc impossible de savoir où l'enfant doit être renvoyé. Dans d'autres pays, il existe certaines protections. Au Danemark par exemple, les enfants refoulés pour cause de demande "manifestement infondée" sont des cas très rares. Si le Service de l'immigration établit que l'enfant ne répond pas aux critères d'asile ou de permis de séjour, le cas est transmis au Conseil aux réfugiés danois avec une recommandation de renvoi. Cependant, le Conseil possède un droit de veto et le cas peut ensuite être présenté devant la Commission d'appel des réfugiés.

Les procédures accélérées, conjuguées au principe de demande "manifestement infondée" peuvent avoir de très sérieuses conséquences pour les enfants. Ainsi, les délais pour aller en appel sont parfois très courts, de sorte qu'aucune représentation juridique efficace ne peut être mise en place. D'autre part - c'est le cas en Allemagne - les autorités publiques considèrent que les appels ne déboucheront généralement pas et ne les enregistrent donc pas, sauf sous la pression d'organismes externes (p. ex. des groupes de soutien des réfugiés ou des avocats). Mais il y a plus grave encore: en France par exemple, il n'existe aucun droit d'appel suspensif. En d'autres termes, les demandeurs peuvent être expulsés avant même que leur cas ait été entendu en appel, une procédure bien souvent irréversible.

Recommandation 11: Les enfants isolés auront accès aux procédures d'asile ordinaires assorties des dispositions et protections adéquates conformément aux *Principes directeurs* du HCR, à la *Position sur les enfants réfugiés* du CERRE et de la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE. Il est essentiel que la directive reflète les recommandations suivantes:

- Les requêtes émanant d'enfants isolés seront toujours examinées de façon substantielle lors de la procédure ordinaire avant toute prise de décision.
- Les demandes émanant d'enfants isolés auront la priorité afin de leur éviter de demeurer dans une situation d'insécurité pendant une longue période. La procédure rapide ne pourra toutefois pas porter préjudice aux protections procédurales et légales.
- Les procédures accélérées et d'admissibilité ne seront pas appliquées aux demandes introduites par des enfants isolés.
- A leur arrivée, les enfants isolés seront immédiatement envoyés dans un centre d'hébergement approprié où ils pourront se reposer et se préparer pour l'audience d'asile.
- Les délais pour interjeter appel contre les décisions initiales de renvoi seront suffisamment longs que pour permettre une représentation juridique efficace.

Représentation juridique

11.2 A tous les stades de la procédure d'asile, y compris appels ou révisions, les enfants isolés devront avoir accès à une représentation juridique qui les aidera à remplir leur demande. Les représentants juridiques seront gratuits pour les enfants et, outre l'expérience requise, ils devront avoir compétence à représenter les enfants grâce à de bonnes connaissances des formes de persécution spécifiques à l'enfance.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Afin de permettre aux enfants isolés d'exprimer leur opinion concernant la demande d'asile, comme prévu à l'article 12 de la CDE, il est vital que ceux-ci soient légalement représentés lors de toutes les étapes. Le paragraphe 4.2. des *Principes directeurs* 1997 du HCR souligne que: "dès son arrivée, l'enfant doit être assisté d'un représentant légal". Le paragraphe 8.3. prévoit que "ce principe est applicable à tous les enfants, y compris ceux âgés de 16 à 18 ans, même lorsque la demande du statut de réfugié est traitée dans les conditions normales telles qu'appliquées aux adultes." Les *Principes directeurs* du CERRE vont plus loin, en reformulant le besoin, pour les enfants isolés, d'un conseil légal rapide et gratuit ainsi que d'une représentation tout au long de la procédure (paragraphe 24).

Dans la plupart des Etats, une forme de représentation juridique est prévue pour les enfants isolés. Cependant, en Belgique, aucun représentant légal spécifique n'est désigné pour les enfants isolés, ceux-ci devant présenter leur demande eux-mêmes; ils ne doivent pas être représentés par un avocat et ne sont généralement même pas informés qu'ils peuvent obtenir l'assistance d'un avocat. Dans les autres pays, il arrive plus souvent que la représentation juridique ne soit pas disponible à tous les niveaux de la procédure. En France, les enfants isolés n'ont pas toujours un représentant légal pour les assister. Au Danemark, l'enfant n'a pas droit à une assistance légale tant que la décision légale concernant la demande n'a pas été prise. Un avocat ne sera donc désigné que pour les appels (c'est à dire lorsque le cas est porté devant la Commission d'appel des réfugiés). En Italie, un avocat ne sera désigné pour les appels que si le tuteur marque son accord. En Irlande, un représentant du Service légal aux réfugiés peut participer à l'interview si l'enfant le requiert mais ne peut intervenir d'aucune façon pendant l'entretien. Il/Elle peut procéder à une courte conclusion à la fin de l'entrevue et/ou faire des démarches écrites dans les cinq jours ouvrables. En Norvège, l'entrevue initiale doit avoir lieu dans la semaine de l'arrivée; le tuteur est présent mais un avocat n'assistera à l'audience que sur demande.

Dans certains pays, l'approche adoptée peut varier énormément d'une région ou d'un lieu à l'autre. En Suède, les directives du Conseil national à l'Immigration sont interprétées différemment dans les diverses parties du pays. Certains affirment qu'une représentation juridique devrait toujours être prévue étant donné qu'il est extrêmement difficile d'anticiper ce qui se passera au cours d'une audience; d'autres prétendent qu'il est tellement rare que des enfants isolés soient refoulés qu'il n'est nullement besoin d'une représentation juridique. Ces tendances s'observent dans la façon dont les avocats sont impliqués dans les procédures au sein des différentes parties du pays.

“Les enfants isolés ont également le droit légal d'être représentés devant les tribunaux. Généralement, les tuteurs ou les conseillers s'en occupent. Néanmoins, une fois encore, des cas ont été signalés pour lesquels les représentants légaux ont négligé leur tâche et dépassé le délai autorisé pour interjeter appel de la décision (par surcharge de travail vu le nombre trop élevé de districts en charge par exemple).

“La situation des enfants de plus de 16 ans, qui dans le cadre de l'*Acte de procédure d'asile* possèdent une capacité juridique illimitée, est particulièrement critique. Ils doivent se charger seuls de trouver un représentant légal et n'ont généralement pas les moyens de payer un représentant légal (désigné à titre non gracieux). Parfois, les avocats qui ont une approche idéaliste, qui se sont spécialisés dans les matières relatives à l'asile et qui soutiennent les groupes de support aux réfugiés interviennent.”

(Evaluation de l'Allemagne)

Un autre problème réside dans la discontinuité de la représentation. Les enfants isolés qui arrivent au Portugal reçoivent un représentant légal durant toute la procédure, mais ce n'est pas la même personne qui est présente lors des différentes étapes. Le Conseil portugais aux réfugiés (CPR) n'est présent que jusqu'au stade de l'appel, ensuite un autre représentant légal doit prendre le relais. En Espagne, les demandeurs d'asile ont droit à une assistance légale gratuite pouvant être demandée à n'importe quel stade de la procédure de détermination du statut de réfugié. Cependant, très peu d'avocats sont spécialisés dans les questions de droit d'asile tout en étant habitués à traiter le cas d'enfants. C'est pour cette raison que c'est le tuteur de l'enfant qui accompagne ce dernier et introduit la demande d'asile.

En dépit de ces lacunes, des progrès ont été réalisés dans certains pays en matière de représentation juridique. En Autriche, la présence de représentants légaux à l'audience est désormais obligatoire. Au Luxembourg, une personne est désignée pour la garde de l'enfant; elle a la responsabilité de lui trouver un avocat. En Irlande, les demandeurs d'asile ont droit, depuis février 1999, à un représentant légal tout au long de la procédure. Cependant, si un enfant isolé ne se présente pas à cette représentation aux Services légaux aux réfugiés, il se peut qu'il ait à passer la première étape de la procédure sans représentant. En Finlande, une nouvelle loi (mai 1999) prévoit que les enfants isolés seront assistés par un représentant à tous les stades de la procédure.

Représentation aux Pays-Bas

Les enfants isolés reçoivent une assistance légale dès l'introduction de leur demande d'asile. En principe, le Conseil aux réfugiés prépare chaque enfant à l'audience et, dans la plupart des cas, un responsable officiel accompagne l'enfant à l'audience. Un avocat est aussi présent pour aider lorsque le cas est plus compliqué. Un avocat pourra par ailleurs consigner des commentaires concernant l'audience avant la prise de la décision finale et conseiller l'enfant sur les possibilités d'appel. La plupart des avocats sont spécialisés dans les questions légales liées aux réfugiés et possèdent une expérience en matière de représentation d'enfants isolés. Certains enfants affirment cependant qu'ils n'ont pas suffisamment de contacts avec leur avocat.

(Evaluation des Pays-Bas)

Cependant, des problèmes surviennent même lorsque les avocats sont désignés. En 1997, en Autriche, dans plus de 95 pour cent des cas, aucune consultation préparatoire avec l'enfant n'a eu lieu avant l'audience devant les autorités chargées des demandes d'asile. Les causes résident en partie dans le manque de formation, en partie dans le manque de temps et en partie dans le manque d'interprètes (Fronek H., 1998). Au Royaume-Uni, un rapport récent révélait que certains représentants ne possédaient pas de connaissances suffisantes sur le pays d'origine de leur client et n'avait rien entrepris pour obtenir ces informations (essentiels pour déterminer les formes spécifiques de persécution de l'enfant). De plus, certains représentants légaux connaissaient la loi d'asile mais manquaient d'expérience en matière de représentation d'enfants (Ayotte W., 1998).

En Finlande, le Centre de conseil aux réfugiés peut dispenser une assistance légale gratuite mais ne possède pas de ressources suffisantes pour assister l'enfant lors des entretiens (un conseil légal gratuit est par contre subventionné par l'Etat pour les appels). Au Royaume-Uni, des représentants

légaux sont prévus pour seconder gratuitement les enfants isolés, dans les limites, toutefois, d'un budget donné. En Irlande, les demandeurs d'asile ont accès au conseil légal durant toute la procédure et la représentation en appel est soumise à une charge forfaitaire d'environ US\$25. La loi italienne prévoit qu'une assistance peut être offerte dans les cas où un comité spécial relevant des tribunaux établit que les mineurs ou les personnes chargées de la garde ne possèdent pas de revenus. Rares sont les ONG qui peuvent payer à ces enfants un avocat étant donné leurs ressources financières limitées. En Allemagne, les enfants isolés âgés de moins de 16 ans doivent être assistés d'un tuteur pour introduire une demande d'asile. Cependant, il arrive que le support légal de ces tuteurs ne soit pas disponible étant donné la surcharge de travail due au trop grand nombre de districts devant être pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance, ou par manque de connaissances. De plus, les délais pour interjeter appel sont assez courts et les enfants âgés de plus de 16 ans (qui ont capacité juridique) doivent se charger eux-mêmes de trouver un représentant légal. En général, ils ne possèdent pas assez d'argent. Il arrive, mais ce n'est pas une généralité, que des avocats spécialisés apportent leur aide.

En résumé, il s'avère nécessaire de voir comment la représentation juridique peut au mieux être proposée aux enfants isolés. Bien que différents modèles soient possibles, le plus approprié semble être la sélection d'un ensemble de représentants légaux pouvant être sollicités pour assister les enfants isolés. En outre, il peut s'avérer utile de créer un programme destiné à informer les enfants isolés du fait qu'un représentant non accrédité ne sera pas autorisé à les représenter lors des entretiens.

Recommandation 12: La disposition de représentation juridique appropriée est essentielle pour que les enfants isolés puissent bénéficier d'une audience équitable lors de la procédure d'asile. Le principe est réitéré dans les *Principes directeurs* du HCR et développé dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE; il devrait être intégré dans toute législation nationale et européenne portant sur la procédure d'asile. Les recommandations suivantes doivent également être prises en considération:

- Un représentant légal devrait être désigné pour l'enfant au début de la procédure de détermination afin d'offrir une protection optimale à l'enfant.
- Une représentation efficace dans la procédure d'asile requiert des consultations préliminaires entre le représentant légal et l'enfant avant l'entrevue. La confidentialité entre le représentant légal et l'enfant est également nécessaire.
- Les Etats devraient sélectionner des groupes de représentants légaux auxquels les enfants isolés pourront faire appel.
- Un réseau de représentants légaux devrait être créé afin d'échanger expériences pratiques et informations, développer des compétences et insister sur la formation continue.
- Les autorités chargées des demandes d'asile ne devraient procéder à aucune audience d'asile ni aucune autre procédure d'asile en l'absence d'un représentant légal et d'un tuteur ou d'un assistant social chargé de l'enfant isolé.
- Les représentants légaux devraient avoir de parfaites connaissances des instruments internationaux concernant les droits de l'homme ainsi que de la politique d'asile au sein de l'UE et des Etats, particulièrement en ce qui concerne les enfants isolés. Ils devraient également connaître les lois nationales de protection de l'enfant et les services de protection concernés.
- Les représentants légaux devraient avoir la compétence d'interroger et de soutenir les enfants tout au long de la procédure d'asile; ils devraient tout mettre en œuvre pour communiquer avec l'enfant régulièrement, ouvertement, et dans une langue que l'enfant comprend.
- Il est essentiel que les Etats prévoient des ressources suffisantes pour payer les consultations et la formation des représentants légaux. Une interprétation de haute qualité est également vitale lors de toutes les étapes.

11.3. Il incombera à une autorité compétente, versée dans les questions d'asile de réfugiés, de statuer sur la demande d'asile de l'enfant, les enfants faisant l'objet d'une première décision de refus auront alors un droit d'appel/révision auprès d'une autorité judiciaire indépendante. L'enfant devra avoir la possibilité de faire appel dans des délais raisonnables. Il faudra sélectionner les demandes des enfants et les traiter en priorité pour que ceux-ci n'aient pas à attendre longtemps.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Les garanties procédurales minima développées dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE se font l'écho de celles reprises dans les *Principes directeurs* 1997 du HCR (paragraphe 8.1, 8.2 et 8.5) ainsi que dans la *Position sur les enfants réfugiés* du CERRE (paragraphe 22, 24 et 28). Des ensembles de garanties plus restreintes sont également définis dans une résolution de l'UE de 1995 concernant les garanties minima dans les procédures d'asile (paragraphe 26 et 27) ainsi que dans une résolution de l'UE de 1997 relative aux mineurs non-accompagnés, nationaux d'un pays tiers (article 4(2) dans le cadre du traitement de la procédure de demande d'asile "en urgence").

En général, les Etats tendent à prévoir des garanties procédurales minima. Ce sont les "autorités compétentes" – habituellement, le département de l'immigration ou l'institution équivalente – qui prennent les décisions; des systèmes d'appels sont prévus.

Cependant, il apparaît clairement que les procédures sont *bien trop lentes* dans la plupart des Etats. En Autriche, la loi ne prévoit pas l'accélération des procédures de demande d'asile pour les enfants isolés et cela ne se fait guère en pratique non plus. En France et en Italie, les procédures sont même plus longues pour les enfants que pour les adultes étant donné les difficultés liées à la représentation juridique. En Irlande, aucune disposition ne vise à identifier et à donner la priorité aux demandes émanant d'enfants; en pratique, la plupart des enfants isolés attendent jusqu'à deux ans avant d'obtenir la décision finale concernant leur demande d'asile. En Espagne, pendant de longues années, il était courant que les autorités "gèlent" les demandes des enfants jusqu'à ce qu'ils atteignent leur majorité, moment auquel leur demande était finalement examinée. Au Luxembourg, il semble qu'aucun enfant isolé n'obtienne de réponse tant qu'il est mineur d'âge.

En Finlande, la lenteur de la procédure est l'un des problèmes majeurs auxquels sont confrontés les enfants isolés. Par conséquent, les enfants (généralement somaliens) vivent longtemps dans l'incertitude, parfois privés de tout contact avec leur famille, et souvent sous une fausse identité. Les demandes émanant d'enfants commencent à être prioritaires mais la prise de décision est encore très longue. En 1994–95, la durée moyenne était de six à sept mois, alors qu'en 1998–99, l'on passait souvent au-delà des douze mois. Des directives gouvernementales prévoient que les demandes doivent être traitées dans les trois mois et que si la procédure dure plus longtemps à la suite de circonstances échappant au contrôle de l'enfant, celui-ci se verra délivrer un permis de séjour. Ce principe n'est toutefois pas appliqué en pratique. En Norvège, les cas devraient en théorie être traités dans les trois mois de l'arrivée, mais en pratique cela peut durer plus longtemps (jusqu'à six mois), surtout lorsque de nombreuses demandes sont introduites simultanément.

En Suède, les services de l'immigration sont censés traiter les cas dans les six mois, mais un rapport régional démontre que 50 pour cent des cas ne sont pas clôturés dans ce délai. Le rapport considère que les ressources existantes sont insuffisantes et que les délais devraient être portés à huit mois étant donné que les dossiers d'enfants requièrent davantage d'attention et de temps que ceux des adultes. Afin de respecter ce délai de six mois, les enfants reçoivent souvent des permis de durée limitée renouvelables de six mois en six mois. Les services de l'immigration prétendent que les permis ne sont délivrés que lorsque la recherche de la famille ou le retour de l'enfant sont possibles mais risquent de prendre du temps. Les organisations de défense des enfants prétendent toutefois que les permis accroissent la souffrance des enfants, puisqu'ils tirent inutilement en longueur la procédure.

Il semble d'autre part que des systèmes d'appel soient en place dans tous les Etats. Il existe cependant de vastes problèmes liés à l'accès, à l'assistance et aux délais. Par exemple, en Finlande, pour les cas de demande "manifestement infondée", les enfants n'ont aucun droit d'appel (même si ces décisions sont passées en revue par le tribunal administratif de district). En Autriche, la décision

d'interjeter appel à la suite d'un refus (ou toute autre solution légale subséquente) appartient exclusivement aux institutions de protection de la jeunesse et non pas à l'enfant lui-même. En France, les enfants peuvent faire appel à l'issue d'un refus de la même façon que les adultes; mais ils ne peuvent obtenir d'assistance légale s'il ne répondent pas aux conditions (p. ex. les conditions d'admission sur le territoire français).

Au Portugal, c'est le Directeur du Service des étrangers et des frontières qui statue sur les appels. Le délai pour faire appel est très court – 48 heures pour les cas d'aéroport et cinq jours sur le territoire. De plus, les appels en aéroport n'empêchent nullement de renvoyer les demandeurs dans le pays d'où ils viennent. Une fois renvoyé, le candidat est supposé attendre le résultat du recours, ce qui peut durer des mois. En termes de législation, les candidats sont protégés puisqu'ils ont le droit d'interjeter appel; en fait, le problème réside dans le fait qu'ils tombent dans un vide juridique tant que la décision n'a pas été prise; ils sont alors en situation de séjour illégal.

Aux Pays-Bas, les enfants isolés ont le droit (avec une assistance légale) de contester la décision du Ministère devant la Cour d'appel. Cependant, la procédure nécessite souvent plus de six mois en dépit de la volonté de donner la priorité aux enfants. L'ensemble de la procédure d'asile (introduction de la demande et appel) nécessite souvent près de deux ans.

En Norvège, les demandes d'asile sont examinées par le Conseil de l'immigration, tandis que les appels sont traités par le Ministère de la Justice. Les appels émanant d'enfants sont prioritaires mais, en pratique, les décisions se font longuement attendre, ce qui crée un sentiment d'incertitude pour l'enfant et peut nuire à l'intégration et la participation.

Recommandation 13: Ce qui précède démontre qu'il existe un minimum de garanties pour les enfants séparés dans les Etats européens. Dans la pratique, la situation varie toutefois considérablement d'un pays à l'autre, voire même d'une région à l'autre, même en présence d'une politique officielle. Si l'on veut que les demandes d'asile émanant d'enfants isolés soient traitées efficacement et équitablement, il est essentiel que toute législation sur les procédures d'asile veille à appliquer les garanties minima avec suffisamment de rigueur et que celle-ci répondent, en pratique, aux *Principes directeurs* du HCR. Les recommandations ci-dessous devraient être incorporées intégralement:

- Les demandes introduites par des enfants isolés doivent avoir la priorité de sorte à limiter l'incertitude de l'enfant quant à son avenir.
- Chaque Etat devrait contrôler la durée de la procédure afin que des stratégies appropriées puissent être développées pour réduire les temps d'attente.
- En fonction de leur âge et de leur maturité, les enfants devraient être impliqués dans les décisions et décider s'ils veulent introduire un appel contre la décision initiale.
- L'utilisation de permis de séjour à durée limitée devrait être revue afin d'éviter toute conséquence néfaste potentielle pour l'enfant.
- Des informations concernant le respect des garanties procédurales minima devraient être mentionnées dans tous les rapports nationaux transmis au Comité des NU concernant les Droits de l'Enfant.

Evaluation indépendante

11.4 Il est souhaitable, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de jeunes enfants ou d'enfants infirmes, qu'un expert indépendant puisse juger de la capacité de l'enfant d'exprimer une crainte de persécution solidement fondée.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

La déclaration la plus évidente de ce principe se retrouve dans la *Position sur les enfants réfugiés* du CERE, qui affirme que "lorsque cela est possible, on devrait pouvoir faire intervenir un expert capable d'évaluer la capacité de l'enfant à exprimer sa crainte fondée de persécution" (paragraphe 27). Le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* de 1994 (HCR) est également applicable (paragraphe 214), ainsi que le résolution de l'UE relative aux garanties minima dans les procédures d'asile (paragraphe 27).

Une telle évaluation serait utile puisqu'il existe de très nombreuses raisons pour lesquelles les enfants isolés risquent d'avoir des difficultés à formuler leurs craintes. En plus de la capacité cognitive de l'enfant, l'on pourrait mentionner:

- une description des adultes impliqués (y compris leur âge, race et sexe);
- l'environnement physique dans lequel l'examen est réalisé;
- le style de questions;
- la qualité et la nature des événements traumatisants à évoquer;
- la forme dans laquelle l'enfant est censé communiquer l'information;
- la langue utilisée pour l'entrevue;
- les craintes concernant les conséquences d'avoir dit la vérité, et
- l'utilisation de réponses toutes prêtes proposées par des trafiquants ou autres.

Il apparaît que certaines approches très positives sont établies dans certains pays. Au Royaume-Uni, il est possible pour l'enfant d'obtenir une évaluation par l'intermédiaire de son représentant légal. La Fondation médicale de protection des victimes de la torture coordonne un groupe d'assesseurs-experts constitué de psychothérapeutes et de psychologues, notamment. Un représentant légal peut demander à ce groupe un avis pouvant être joint à la demande d'asile de l'enfant isolé.

Aux Pays-Bas, des bénévoles appartenant au Conseil indépendant des réfugiés tente de définir dans quelle mesure les enfants sont capables d'exprimer leur crainte de la persécution ou les raisons de leur fuite et de les aider à présenter leur histoire de façon structurée en insistant sur les points les plus importants. Ces bénévoles ne sont toutefois pas qualifiés pour juger si les enfants sont aptes à faire face aux audiences d'asile subséquentes. Cette préparation n'en est pas moins essentielle; même si ces bénévoles ne possèdent pas de qualifications officielles, ils consacrent leur temps à aider les enfants, à les préparer et à les soutenir. D'aucuns affirment que si un avocat assumait ce rôle, il ne disposerait pas de suffisamment de temps pour offrir cette assistance aux enfants.

Recommandation 14: Toute législation concernant les procédures d'asile développées par l'UE ou les Etats membres devrait faire référence à la possibilité d'obtenir l'avis d'un spécialiste concernant la capacité de l'enfant à exprimer sa crainte de la persécution, sur la base des recommandations suivantes:

- Il est nécessaire de mettre au point des méthodes permettant d'identifier les enfants nécessitant les services d'un expert indépendant.
- Chaque fois que l'avis d'un expert est requis, il devrait être donné aussi rapidement que possible.
- Les enfants isolés plus jeunes ou handicapés devraient recevoir une forme de statut de résident jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de soumettre une demande d'asile.

Entretien

11.5 Dans le cas où il est nécessaire d'interroger les enfants, il faudra le faire de manière appropriée pour l'enfant (pause, atmosphère de non intimidation) et confier ce soin à des agents spécialement formés. A chaque entretien, les enfants devront se présenter accompagnés de leur représentant juridique et, si l'enfant le désire, d'un adulte de confiance (assistant social, parent, etc.)

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Selon les *Principes directeurs* de 1997 du HCR, "les requêtes émanant d'enfants non-accompagnés devraient être examinées de façon équitable et appropriée à leur âge" (paragraphe 4.2). Ils précisent en outre que "les entretiens devraient être réalisés par des représentants du bureau de détermination du statut de réfugié qualifiés et formés spécialement et tiendront compte de la situation particulière des enfants non-accompagnés (paragraphe 8.4). Sur la base de l'article 3(3) de la CDE ("Les Etats veilleront à ce que les institutions et services chargés de la protection et de la prise en charge des enfants répondent aux normes prévues"), le CERE développe une ligne directrice plus détaillée de procédures permettant l'audience des enfants lors de la procédure (paragraphe 26 et 27). Bien que la résolution de l'UE de 1997 relative aux mineurs non-accompagnés souligne l'importance d'une

formation appropriée des agents, celle-ci est moins emphatique et suggère simplement la possibilité pour les enfants isolés d'être accompagnés lors des entretiens (p. ex. par leur tuteur, leur représentant légal ou encore un proche).

Dans la plupart des pays, il apparaît qu'aucune ligne directrice spécifique concernant la conduite des entretiens avec des enfants isolés n'existe. Certains pays possèdent cependant des directives officielles. En Norvège par exemple, les entretiens avec des enfants isolés doivent avoir lieu dans une atmosphère adéquate pour l'enfant et correspondant à sa maturité (voir encadré ci-dessous). En Suède par contre, en dépit de l'existence de directives, les assistants sociaux travaillent alternativement avec des adultes et des enfants et pensent par conséquent que les enfants ne reçoivent pas la priorité comme ils le devraient.

Norvège, Ministère de la Justice, Directives relatives aux entretiens, Oslo 1990
(extrait du chapitre concernant les enfants isolés)

Interroger des enfants isolés requiert une attention particulière de la part de l'agent chargé du rapport. La catégorie des enfants isolés est en effet très hétéroclite, et les explications d'un demandeur d'asile de 16 – 17 ans seront de toute évidence différentes de celle d'un enfant très jeune.

Pour réaliser un bon entretien, il faut posséder de bonnes facultés d'écoute. Quelqu'un qui interrompt régulièrement risque en effet de bloquer la personne qui s'exprime.

De trop fréquentes questions ranimeront de mauvais souvenirs et créeront de l'anxiété. L'entretien peut à lui seul déjà constituer un moment stressant pour le demandeur et a fortiori dans le cas d'enfants isolés.

L'agent chargé du rapport doit essayer de créer une atmosphère paisible. Le comportement et le timbre de voix peuvent jouer un rôle déterminant dans l'obtention de réponses aux questions posées. L'enfant isolé doit pouvoir s'exprimer librement, autant que faire se peut. Il ne faut pas tenter de "forcer" les réponses.

Les réponses données par les enfants isolés peuvent sembler étranges, mais c'est peut-être parce que l'enfant trouve lui aussi la question étrange étant donné les différences culturelles.

La capacité de l'enfant isolé à répondre adéquatement dépendra naturellement de l'âge et de la maturité. Les enfants isolés plus jeunes auront souvent des difficultés à répondre aux questions portant sur les conditions politiques, sociales ou religieuses. Il se peut également qu'ils aient du mal à se souvenir des lieux, des noms d'organisations, etc. De plus, ils n'ont pas, contrairement aux plus âgés, de notion des distances ou du temps. Les événements importants peuvent ainsi être replacés dans le temps en demandant s'ils se sont passés avant ou après les vacances, ou pendant une saison donnée, etc.

La conduite d'entretiens varie largement. Dans certains pays, les enfants sont interrogés de la même façon que les adultes et la procédure d'entretien ne tient nullement compte des besoins de l'enfant (tels que la nécessité de pauses, d'une forme d'interrogation sympathique, d'une utilisation appropriée de la langue et du style d'interprétation, d'un environnement physique moins formel, etc.). En Autriche par exemple, le Bureau fédéral d'asile tente de réduire la durée de traitement des nombreuses demandes d'asile, et l'accent est donc porté sur la rapidité. Les pauses et les interruptions vont à l'encontre de cet objectif et sont laissées à l'appréciation de la personne chargée de l'entrevue (même si le représentant légal peut toujours en souligner la nécessité). De façon générale, une seule entrevue est conduite, puisqu'en 1997, dans dix cas seulement sur 185, une seconde entrevue a eu lieu (Fronek H., 1998).

Ailleurs, l'expérience diverge. Au Royaume-Uni, des études ont démontré que les enfants étaient souvent assimilés à des adultes et le temps consacré à l'entrevue était identique à celui accordé à un adulte (Ayotte W., 1998). En Grèce, les enfants isolés reçoivent la priorité et les entretiens sont conduits d'une façon appropriée aux enfants. Cependant, tous les cas ne peuvent être traités par manque d'interprètes et d'agents spécialement formés. Aux Pays-Bas, bien que certains entretiens soient conduits de façon appropriée aux enfants, l'hostilité naît parfois – le plus souvent lorsqu'il s'agit d'enfants plus âgés – à cause de facteurs tels que la personnalité de l'agent, le doute quant à l'âge de et la nationalité de l'enfant concerné ou l'absence de compréhension du niveau de développement de

l'enfant (par exemples questions inappropriées pour des enfants illettrés). En pratique, cela peut se traduire par la mise sous pression des enfants pour qu'ils répondent correctement aux questions, le fait de ne pas tenir compte de la grande émotivité possible des enfants pendant l'audience ou de ne pas leur accorder de pause lors d'une longue entrevue. Lorsque les enfants sont sujets à une procédure d'asile accélérée, ils sont traités comme des adultes.

Cependant, il apparaît que la plupart des personnes chargées des entretiens prennent en considération le fait qu'il s'agit d'enfants. Au Danemark, des experts formés de la Croix-Rouge assistent à tous les entretiens entre l'enfant et la police ou les agents de l'immigration afin de garantir une atmosphère sympathique et non-hostile et de veiller à ce que les pauses ou reports souhaités par l'enfant soient respectés. Les experts n'hésiteront pas à demander la clôture ou le report d'un entretien s'ils jugent celui-ci traumatisant pour l'enfant. En Irlande, pendant l'entretien, l'enfant isolé est autorisé à faire une pause chaque fois qu'il le désire. Et si l'agent constate que l'enfant est bouleversé pour poursuivre, il arrête ou reporte l'entretien.

En Suède, les entretiens sont relativement adaptés lorsqu'il s'agit d'enfants. Ils sont souvent conduits par étapes, en fonction de l'âge et de la maturité de l'enfant. Parfois, lorsque le temps disponible le permet, l'entretien est réalisé dans l'environnement habituel de l'enfant, ce qui donnera à l'enfant un sentiment de plus grande sécurité et réduira son anxiété. Les interprètes ne sont pas spécialisés dans les tâches d'interprétation impliquant des enfants mais les travailleurs sociaux ont généralement un groupe d'interprètes qu'ils connaissent bien et dont ils savent qu'ils s'y prennent très bien avec les enfants. Il arrive néanmoins que les méthodes employées par les travailleurs sociaux soient conflictuelles. Nombreux sont en effet les travailleurs sociaux qui considèrent que les locaux d'entretien devraient être conçus différemment. Actuellement, le travailleur social est en effet assis d'un côté du bureau, l'enfant et les autres personnes l'accompagnant prenant place de l'autre.

L'on observe également des divergences entre pays en ce qui concerne la formation des personnes qui interrogent les enfants, un fait largement reconnu par les gouvernements. En Autriche, en France, en Italie et au Portugal, ces personnes ne possèdent pas de formation spécifique. En Finlande, les directives gouvernementales suggèrent que les personnes interrogeant des enfants doivent de préférence posséder une formation adéquate, ce qui ne se vérifie pas en pratique.

Aux Pays-Bas, de nombreux agents de l'immigration (mais pas tous) sont spécialisés dans les audiences d'enfants. Des sessions de formations spéciales sont organisées pour les agents qui ne possèdent pas les connaissances requises pour les audiences d'enfants. En Suède, certains travailleurs sociaux sont formés spécialement pour les dossiers d'immigration mais ils ne sont pas assez nombreux. Les travailleurs sociaux pensent en outre que des compétences particulières doivent être développées par le biais de cours portant sur des thèmes tels que la méthodologie d'entretien, le développement de l'enfant et la psychologie. En Allemagne, une certaine prise de conscience s'est opérée ces cinq dernières années, depuis que certains agents ont suivi une formation. Au Royaume-Uni, les entretiens sont conduits pas 50 agents de l'immigration ayant reçu une formation spéciale en matière de techniques d'entretien avec des enfants. Cette formation est dispensée par le Children's Panel of the Refugee Council et dure trois jours.

Un autre point concerne l'accompagnement de l'enfant par un représentant légal, un travailleur social ou un proche lors de l'entretien (voir "Représentation juridique" à la page 52). Une nouvelle fois, la pratique varie d'un Etat à un autre. En Suède, si un avocat est désigné, il assiste à l'entretien au même titre que le conseiller. Si d'autres adultes ont établi un contact important avec l'enfant, ils peuvent être autorisés à prendre part à l'entretien également. En Finlande, les avocats assistent très rarement aux entretiens, mais un représentant désigné est toujours présent. Les parents vivant dans le même pays ou les éventuels frères et sœurs plus âgés peuvent également prendre part à l'audience. De même, en Norvège, l'avocat n'est pas présent mais le tuteur bien. Et en Italie, l'enfant doit être accompagné du tuteur.

Au Portugal, bien qu'il soit légalement possible qu'une personne choisie par l'enfant assiste à l'entretien, aucune trace de cette démarche n'est trouvée en pratique. Au Luxembourg, les enfants sont interrogés seuls dès leur arrivée et ne sont assistés par un représentant légal ou un tuteur que bien plus tard. Aux Pays-Bas, l'avocat ou tout autre représentant n'est généralement pas présent non plus. En Irlande, en pratique, un enfant isolé peut débiter un entretien en l'absence du tuteur ou d'un assistant social. De plus, la majorité des enfants isolés ne se voient pas assigner de tuteur, de

personne chargée de s'occuper d'eux ou de travailleur social. Jamais il n'est demandé à l'enfant s'il souhaite être accompagné d'une personne chargée de s'occuper de lui lors de l'entretien.

Recommandation 15: Il apparaît manifestement que dans la plupart des Etats, les principes développés dans les *Principes directeurs* du HCR (ainsi que dans la *Déclaration de bonne conduite* du PEIE) ne sont pas appliqués. Les directives officielles sont généralement inexistantes et la plupart des enfants sont soumis à des interrogatoires hostiles dans un environnement inconnu. Plusieurs gouvernements reconnaissent qu'actuellement les personnes qui interrogent les enfants ne sont soit pas formées du tout, ou insuffisamment. Il est par ailleurs courant qu'un enfant assiste à une entrevue seul, sans aucune assistance d'un adulte. Les gouvernements devraient prendre des mesures afin que les agents qui interrogent les enfants isolés soient formés et que les entretiens aient lieu de façon appropriée pour l'enfant. Les points suivants doivent être examinés:

- Dans tous les Etats, des directives officielles devraient être prévues afin de veiller à ce que les entretiens soient conduits de façon appropriée pour l'enfant.
- Une attention particulière devrait être accordée à la formulation de questions correspondant au niveau de développement mental et à l'expérience de l'enfant. En pratique, cela signifie que les termes compliqués doivent être expliqués dans un langage simple; ne pas utiliser de listes de questions standard et ne pas questionner les enfants de façon interminable sur des sujets qui les émeuvent anormalement.
- L'interprétation doit être de haute qualité, impartiale et disponible dans un vaste éventail de langues.
- Des agents devraient être désignés et formés pour interroger les enfants isolés; ceux-ci devraient avoir accès à une formation continue portant sur les techniques de questionnement, le développement de l'enfant, la psychologie et les questions culturelles.
- L'interrogation d'enfants isolés ne devrait jamais avoir lieu en l'absence d'un représentant légal, d'un travailleur social ou d'une personne chargée de s'occuper de l'enfant (garde).

Critères de décision sur la demande d'asile de l'enfant:

11.6 Lorsqu'elles auront à statuer sur la demande d'asile d'un enfant, les autorités devront respecter les directives du HCR contenues dans le Guide et les Principes directeurs de 1997, en particulier celles concernant :

- l'âge et la maturité de l'enfant et son stade de développement;
- la possibilité pour les enfants de manifester leurs craintes différemment des adultes;
- la probabilité que les enfants aient une connaissance limitée des conditions dans leur pays d'origine;
- les formes de persécution spécifiques à l'enfance, telles que le recrutement des enfants dans les armées, le trafic d'enfants, les mutilations génitales des jeunes femmes et le travail forcé;
- la situation de la famille de l'enfant dans le pays d'origine, et le désir exprimé des parents d'envoyer leur enfant à l'étranger pour le protéger;
- la nécessité d'appliquer le bénéfice du doute assez largement.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Les points développés dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE font directement référence aux *Principes directeurs* de 1997 du HCR (paragraphe 8.6–8.10) ainsi qu'au *Guide* (paragraphe 203 et 213–19). La *Déclaration* insiste également sur des articles-clés de la CDE, spécialement le droit, pour l'enfant, d'exprimer son opinion (article 12), d'être protégé de toute exploitation sexuelle (article 34), des enlèvements et du trafic d'enfants (article 35), ainsi que de toute forme d'exploitation (article 36) et des conflits armés (article 38). Dans le contexte européen, l'article 4 de la Convention européenne relative aux Droits de l'homme ("Personne ne sera gardé en esclavage ou servitude ni ne sera contraint aux travaux forcés") doit également être pris en considération. L'article 4(6) de la résolution de l'UE de 1997 relative aux mineurs non-accompagnés souligne certains critères (mais pas tous)

développés dans la *Déclaration de bonne pratique* (l'âge de l'enfant, sa maturité et son développement mental, ainsi que le fait que l'enfant puisse avoir des connaissances limitées concernant les conditions dans son pays d'origine).

Rares sont les Etats possédant des règles officielles accordant une attention particulière aux enfants isolés lors de la détermination du statut de réfugié. En Autriche, en France et au Royaume-Uni, par exemple, les enfants isolés sont traités et considérés de la même façon que les adultes qui se trouvent dans une situation semblable. Au Danemark, les demandeurs âgés de plus de 14 ans sont souvent traités comme des adultes (en-dessous de cet âge, ils reçoivent généralement un traitement différent et se voient délivrer un permis de séjour). En Espagne, les enfants reçoivent en général également une attention particulière et la plupart sont nantis, sur base humanitaire, d'un statut "de facto" leur donnant droit à un permis de séjour (même si peu sont reconnus comme réfugiés). En Allemagne, bien que deux réglementations générales existent quant au traitement des enfants demandeurs d'asile (et réglementant la capacité juridique pour les plus de 16 ans et les procédures d'identification), aucune réglementation particulière n'existe pour les enfants isolés. En Irlande, aucune réglementation officielle n'existe et même si le gouvernement recommande le respect des *Principes directeurs* du HCR, l'analyse des facteurs exposés dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE n'a pas toujours lieu dans la pratique.

De façon plus positive, depuis 1997, la loi suédoise fait explicitement référence à l'article 3 de la CDE (principe de l'intérêt supérieur) dans le développement d'une politique et l'examen de cas individuels par le gouvernement. Cependant, en dépit de l'introduction de telles améliorations, certains travailleurs sociaux pensent que toutes les décisions prises n'étaient pas justifiées. La Finlande a introduit une politique similaire en 1999 et la plupart des enfants obtiennent un statut de réfugié ou autre, leur permettant de rester. Il apparaît cependant que c'est davantage le résultat du fait que les autorités ne savent quelle autre solution pourrait être envisagée dans de telles circonstances que d'une analyse complète des dossiers à la lumière de critères donnés; c'est notamment le cas d'enfants somaliens dont l'identité est rarement claire et dont la famille n'a pu être localisée.

Parfois, les enfants expriment leur crainte de la persécution différemment des adultes. La crainte de persécution d'un enfant isolé peut reposer sur des histoires racontées par un membre de la famille plutôt que sur une expérience personnelle, ce qui peut conduire certains agents à penser que la crainte de persécution n'est pas réelle et ne repose que sur la suspicion. De même, l'incapacité de parler de la persécution ou le manque de continuité dans les narrations peut être le résultat d'expériences traumatisantes.

Il peut également arriver que les enfants ne possèdent qu'une connaissance limitée de la situation dans leur pays d'origine. Par exemple, on peut s'attendre à ce que l'enfant puisse donner des détails concernant les activités politiques d'un membre de la famille alors que celles-ci ont toujours été gardées secrètes afin de protéger l'enfant. Les agents y accordent très rarement de l'importance. C'est ainsi que l'on peut lire, dans certaines décisions, des déclarations telles que "les explications du demandeur concernant les activités de son père furent vagues et succinctes".

Lorsqu'il s'agit de déterminer si l'enfant a des raisons valables de fuir, les agents accordent généralement une attention insuffisante aux formes spécifiques de violation des droits de l'homme dont peuvent être victimes les enfants. Les évaluations des pays ne mentionnent pour ainsi dire aucun cas pour lequel il a été tenu compte des formes spécifiques de violation des droits de l'homme dont peuvent être victimes les enfants dans la détermination du statut de réfugié.

Il existe de nombreuses preuves que certains pays enrôlent les enfants dans des armées ou des groupes de rebelles (Amnesty International, 1999; Alliance Internationale Save the Children, 1999), mais le problème est souvent nié par les autorités. Ainsi, aux Pays-Bas, un enfant qui affirme avoir peur d'être enrôlé de force dans l'armée est parfois considéré comme quelqu'un qui tente simplement d'échapper au service militaire. Les autorités danoises chargées des demandes d'asile ont constaté il y a quelque temps que des enfants tamouls isolés fuient souvent le Sri Lanka pour éviter le service militaire obligatoire avec les Tigres. Certains enfants afghans ont ces dernières années fuit la milice des Talibans pour les mêmes raisons. Mais tous les demandeurs d'asile âgés de plus de 14 ans ayant fuit une forme de service militaire ne se voient pas accorder le droit d'asile. Cela devient de plus en plus difficile pour les enfants tamouls; au Danemark, l'on tend à ne plus accepter comme motif fondé d'asile que les signes visibles de torture.

Peu d'informations sont disponibles concernant les demandes d'asile à la suite de mutilations génitales chez les femmes. Etant donné que ces pratiques se font généralement avant l'âge de 18 ans, il se peut qu'une demande d'asile émanant d'un enfant isolée résulte de mutilations génitales. Cette éventualité devrait dès lors être étudiée et approfondie.

Lors des prises de décision concernant la demande d'asile, l'on accorde par ailleurs pas assez d'attention à la situation familiale et en particulier à la crainte de persécution. Les Pays-Bas ont constaté que dans certains pays, en particulier en Afrique, la persécution d'un membre de la famille peut mener à la persécution d'autres membres innocents de cette même famille. Et même lorsqu'un enfant isolé a été arrêté lors d'une manifestation où il accompagnait son père, l'on conclut que l'arrestation est exclusivement due à sa présence fortuite à cette manifestation. Lorsque les parents sont encore en vie, leur souhait de protéger leur enfant n'est pas suffisamment reconnu car, dans ce cas, l'on considère que tant que les parents sont en vie ils sont en mesure de s'occuper de leurs enfants, qui peuvent donc être renvoyés dans leur pays.

"Le problème de la preuve" se pose pour toute détermination de statut de réfugié. Il est encore plus complexe dans le cas d'enfants. C'est pour cette raison que la décision d'accorder le statut de réfugié à un enfant doit répondre au principe du "bénéfice du doute". Cela signifie qu'en cas d'hésitation quant à la crédibilité de l'histoire d'un enfant, ce n'est pas l'enfant qui doit porter le fardeau de faire la preuve de ce qu'il prétend; il doit au contraire recevoir le bénéfice du doute. "

(HCR, 1994)

Il est donc fortement recommandé d'appliquer le principe du bénéfice du doute lorsqu'il s'agit de traiter des dossiers d'enfants (voir encadré ci-dessus). Cependant, dans la pratique, il apparaît que ce n'est pas toujours le cas. En effet, l'on pense que des pressions politiques ont été exercées sur des décideurs et leur bureau pour limiter l'octroi du statut de réfugié au cours des dernières années, ce qui aurait débouché sur une approche plus restrictive tendant à devenir courante.

Aux Pays-Bas par exemple, bien que les enfants isolés reçoivent le bénéfice du doute lors de l'examen de leur demande, il apparaît qu'une approche plus stricte soit de rigueur. Auparavant, on acceptait que les enfants disent parfois des choses pas tout à fait exactes par manque de maturité, ce qui est nettement moins bien admis désormais.

Au Portugal, le principe de bénéfice du doute n'est pas largement appliqué, surtout lorsqu'il s'agit d'enfants de 16 ou 17 ans (les très jeunes enfants bénéficient d'une approche moins restrictive). Un représentant de la police a déclaré que "si les autorités deviennent trop laxistes et acceptent tout qui prétend avoir moins de 18 ans, le nombre de personnes prétendant avoir moins de 18 ans risque d'augmenter au cours des prochains mois. (Evaluation du Portugal). En fait, parmi ceux qui prétendent avoir moins de 18 ans, rares sont ceux qui voient leur demande d'asile acceptée et obtiennent un permis de séjour temporaire; la plupart essuient un refus et attendent encore le résultat de leur appel sans que rien n'ait jamais été consigné.

Recommandation 16: Il apparaît clairement que, en général, les procédures d'asile ne reposent sur aucune politique nationale claire et que les facteurs à prendre en considération dans la détermination des cas d'enfants isolés sont mal définis, en dépit de l'existence des *Principes directeurs* développés par le HCR. En pratique, ce vide juridique implique que les agents peuvent prendre des décisions dans le plus grand vague politique, ce qui conduit à d'importantes divergences de traitement, sur la base de critères subjectifs et inéquitables. Dans la détermination du statut de réfugié, les gouvernements devraient veiller à ce que les formes de violation des droits de l'homme spécifiques aux enfants soient prises en considération, au même titre que la possibilité que les enfants expriment différemment leur crainte de la persécution et aient des connaissances différentes par rapport aux adultes. L'UE et les Etats européens devraient examiner les points suivants:

- Une politique officielle relative aux critères de détermination des cas devrait être mise en place dans tous les Etats européens de manière à garantir une parfaite conformité avec les *Principes directeurs relatifs aux mineurs non-accompagnés* de 1997 du HCR ainsi que la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE.

- Toutes les informations concernant les enfants isolés et leurs proches doivent être traitées en toute confidentialité afin de ne pas mettre ces enfants en danger. Les données issues de l'entretien ne seront utilisées que pour la procédure d'asile.
- Un soutien centralisé du gouvernement en termes de politique et de ressources s'impose dans tous les Etats afin de permettre la mise en place d'une procédure d'examen appropriée aux enfants.
- Il est nécessaire de répondre aux besoins continus d'instruction et de formation des agents chargés de déterminer le statut des enfants isolés.
- Etant donné que plusieurs Etats ne se concentrent nullement sur les critères d'examen des demandes d'asiles émanant d'enfants, des recherches devraient tenter de suivre et d'explorer plus en détail les pratiques courantes dans le but de développer une politique et des pratiques plus appropriées.

Les jeunes isolés atteignant l'âge adulte alors que la procédure d'asile est toujours en cours

11.7 Les jeunes isolés atteignant l'âge adulte alors que la procédure d'asile est toujours en cours seront traités avec générosité. Les Etats devront supprimer les retards inutiles pouvant avoir pour conséquence que l'enfant atteigne sa majorité durant la procédure.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Bien que la plupart des instruments nationaux n'abordent guère cette question, les *Directives* du CERE prévoient que:

"Les Etats devraient adopter une approche généreuse dans le traitement des dossiers d'enfants atteignant la majorité pendant la procédure de détermination ou pendant la recherche de la solution la plus adéquate pour l'individu." (paragraphe 30)

Elles soulignent également l'importance d'éliminer des retards superflus destinés à traîner le dossier en longueur jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de la majorité.

En pratique, la réponse des Etats varie. Plusieurs pays ne tiennent nullement compte de cette situation. En Autriche par exemple, un enfant isolé est représenté par les bureaux de protection de la jeunesse jusqu'à son dix-neuvième anniversaire; après quoi, le demandeur d'asile devient seul responsable, sans aucune période de transition en matière de représentation. En France, la complexité et la longueur de la procédure sont telles que peu d'enfants obtiennent le statut de réfugié avant leur majorité. Et lorsque c'est le cas, ils ne bénéficient d'aucune disposition spéciale. Au Portugal, les enfants qui atteignent leur majorité pendant la procédure d'asile – c'est le cas de la grande majorité des enfants isolés – ne bénéficient d'aucune indulgence. En Irlande, bien qu'aucune politique officielle ne soit en place, le gouvernement a déclaré que le fait qu'une personne était mineure au moment de l'introduction de sa demande d'asile doit être pris en considération - mais elle sera néanmoins traitée comme un adulte ensuite. Quant à l'Allemagne, elle considère déjà les enfants comme des adultes dès l'âge de 16 ans (voir p. 50).

Cependant, certains pays adoptent des approches plus positives. En Norvège, si le candidat est un enfant isolé au moment de la demande, il continue à être considéré comme tel tout au long de la procédure même s'il atteint 18 ans. Au Royaume-Uni, l'examen de cas sociaux par le Ministère de l'Intérieur démontre que lorsque les enfants isolés deviennent des adultes avant toute prise de décision concernant leur demande ou leur appel, ils continuent à être traités en tant qu'enfants isolés.

En Suède, si un enfant atteint 18 ans pendant la procédure alors qu'aucune décision n'a été prise, le cas est ré-enregistré en tant que dossier "adulte". Le travailleur social de l'immigration poursuit lorsque c'est possible. Si le demandeur résidait dans un centre pour enfants, il est transféré dans le centre d'accueil le plus proche. Une décision sera ensuite prise de façon ordinaire, en fonction des circonstances propres au dossier. D'aucuns prétendent que le recours à des permis de séjour limités (voir la recommandation aux pages 56 – 57), laisse longtemps les enfants dans l'incertitude et les conduit à l'âge adulte pendant la procédure.

Le traitement des enfants isolés au Danemark a été sévèrement critiqué par la presse danoise en 1992. Quatre enfants s'étaient vus refuser leur permis de séjour après leur 18e anniversaire, après des délais de procédure de 7, 10, 18 et 31 mois respectivement. Par conséquent, le gouvernement avait établi de nouvelles directives prévoyant que l'âge de l'enfant à son arrivée serait le facteur déterminant pour décider si une personne bénéficiera ou non des dispositions spéciales prévues pour les enfants isolés. Ainsi, le fait qu'un demandeur atteigne ses 18 ans alors que la demande est toujours à l'examen n'a aucune incidence sur le traitement du dossier.

Aux Pays-Bas, la procédure relative aux enfants isolés continue à être appliquée lorsque ceux-ci atteignent dix-huit ans alors que la procédure d'asile est encore en cours. Le statut de "mineur non-accompagné demandeur d'asile" n'est donc pas supprimé parce que l'enfant atteint la majorité. Les enfants isolés qui n'ont ni statut temporaire ni statut permanent à leur dix-huitième anniversaire tombent sous le régime de la "garde étendue" de l'*Opbouw*, et reçoivent une assistance financière. Ils obtiennent également une aide juridique et sociale du Conseil aux réfugiés. Les enfants qui ne possèdent pas de permis de séjour ne recevront toutefois qu'une provision limitée. Ces enfants sont rarement expulsés à l'issue de la procédure d'asile.

Recommandation 17: Les approches varient fortement d'un Etat à un autre en ce qui concerne les enfants isolés atteignant la majorité pendant la procédure d'asile, ce qui peut déboucher sur un manque d'équité flagrant, surtout lorsque le passage à la majorité est le résultat de retards indépendants de la volonté de l'enfant. Dans ce contexte, il est important que l'UE et les Etats européens tentent d'établir des procédures équitables à cet égard. Les recommandations suivantes ont dès lors été formulées:

- La représentation adéquate des enfants isolés dans la procédure d'asile devrait être maintenue lorsqu'ils atteignent l'âge adulte.
- Les dossiers de tous les enfants isolés devraient recevoir la priorité afin d'éviter les interminables délais d'attente rendant très probable le passage à l'âge adulte avant la fin de la procédure.
- Si un enfant entre dans un pays en tant qu'enfant isolé, sa demande d'asile doit être traitée, autant que faire se peut, avant que le demandeur n'atteigne la majorité. Des politiques et pratiques transparentes devraient être définies à cette fin.

Solutions durables ou à long terme

12.1 Rester dans le pays d'accueil/pays d'asile

12.1.1 Il se peut qu'un enfant isolé soit autorisé à rester dans le pays d'accueil pour un certain nombre de raisons :

- il/elle est reconnu(e) réfugié ou a obtenu(e) l'asile
- il/elle reçoit un statut de facto ou un statut humanitaire car il est dangereux pour lui de retourner dans son pays d'origine en raison, par exemple de conflits armés, et/ou de l'impossibilité de retrouver les parents de l'enfant et de pouvoir le confier à un répondant de confiance dans son pays d'origine
- il/elle est autorisé(e) à rester à d'autres conditions, ou, par exemple pour des raisons humanitaires (mauvaise santé)
- il est de toute évidence de l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il en soit ainsi

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

La *Déclaration de bonne pratique* du PEIE accepte le principe "d'intérêt supérieur" développé à l'article 3 de la CDE et les *Directives relatives aux mineurs non accompagnés* (paragraphe 9.1 et 9.4). La *Position* du CERE définit un ensemble de conditions similaires à celles de La *Déclaration de bonne pratique* du PEIE. La résolution de l'UE de 1997 relative aux mineurs non-accompagnés réitère dans l'article 5(2), le principe-clé selon lequel les Etats membres devraient en principe permettre aux enfants isolés de demeurer sur leur territoire si les conditions du retour ne sont pas réunies.

Pour ce qui est de la législation nationale, il apparaît que les motifs pour lesquels un enfant demeure dans un "pays d'accueil" sont généralement prescrits dans les pays d'Europe occidentale.

Par exemple, si un enfant isolé reçoit le statut de réfugié en Irlande, il est autorisé à rester dans le pays. D'autre part, un enfant isolé peut se voir délivrer un permis de séjour temporaire (pour une durée d'un, trois ou cinq ans, en principe) à cause d'un conflit dans son pays d'origine ou de l'impossibilité de retrouver ses parents. Dans les deux cas, il bénéficiera des mêmes droits sociaux et éducationnels qu'un enfant irlandais).

En Belgique, les enfants isolés qui se voient refuser l'asile ou la délivrance de tout document leur permettant de demeurer dans le pays peuvent, depuis 1999, rester provisoirement. La décision est confirmée lorsque l'*Office des étrangers* a vérifié l'impossibilité de renvoyer le mineur dans son pays d'origine.

Cependant, certains Etats s'écartent du modèle général. Au Luxembourg, aucune législation spécifique n'existe et la situation doit être clarifiée. Il est par exemple possible que des enfants ne reçoivent aucun statut et obtiennent le salaire minimum garanti jusqu'à ce qu'ils quittent le territoire de leur plein gré ou de force. La loi italienne d'immigration prévoit que les enfants isolés ne peuvent être expulsés à moins que le Tribunal de la Jeunesse n'ordonne cette expulsion pour cause d'ordre public ou de sécurité. Les enfants isolés peuvent demander un permis de séjour aux autorités de police dès qu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Cependant, très souvent, des ONG interviennent afin de convaincre les autorités de délivrer un permis de séjour à des ex-enfants isolés qui demeuraient clandestinement sur le territoire. En Grèce, bien que différentes catégories de permis de séjour existent, de nombreux enfants demeurent dans le pays sans aucun statut légal.

Dans d'autres Etats, bien que les principales catégories décrites dans la *Déclaration* existent, il y a des problèmes liés au statut de séjour. Au Portugal, la loi est rarement appliquée en pratique et les différents délais accordés pour chaque statut offrent des niveaux de protection très variables: le statut de réfugié permet au bénéficiaire d'obtenir une carte de réfugié renouvelable valable 5 ans alors qu'un permis de séjour pour motif humanitaire est délivré pour un an avec une limite de cinq années.

En Allemagne, la reconnaissance en tant que réfugié, la reconnaissance en tant que réfugié "de facto" ou le permis de séjour pour motif humanitaire sont autant de possibilités. Le problème essentiel rencontré par les enfants isolés vivant en Allemagne est leur statut de résidence incertain. C'est spécialement vrai dans le cas du statut incertain de "tolérance", qui ne débouche sur aucun permis de séjour mais postpose l'expulsion. Ce statut peut être révoqué par les autorités à tout moment et limite considérablement la liberté de mouvement des réfugiés (ils ne sont pas autorisés à quitter la région, ou même le district sans en faire la demande). Ce statut incertain, conjugué à l'impossibilité d'obtenir du travail, signifie qu'il est très difficile d'organiser une formation ou de motiver les enfants isolés à aller à l'école (si tant est que l'inscription ait lieu).

En Autriche, les lois ne confèrent pas suffisamment de sécurité et ne sont généralement pas accompagnées d'une intégration effective (par exemple, l'accès au marché du travail n'est accordé que dans des cas exceptionnels).

En Finlande, le Conseil de l'immigration a récemment commencé à dispenser des statuts "A4" moindres aux Somaliens. S'ils ne possèdent pas le statut de réfugié, ces enfants ne peuvent bénéficier des services spéciaux pour les réfugiés, ce qui va à l'encontre de leur "intérêt supérieur". Ces enfants ne sont pas renvoyés mais n'ont pas non plus la possibilité de retrouver leur famille.

Recommandation 18: De façon générale, les Etats européens autorisent les enfants isolés à rester dans le pays d'accueil conformément aux critères développés dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE. Cependant, pour répondre totalement aux besoins des enfants isolés, des protections essentielles telles que l'octroi d'un statut leur permettant d'obtenir une assistance et le regroupement familial, doivent être mises en place dans tous les Etats, conformément au principe d' "intérêt supérieur" mentionné par la CDE et les *Principes directeurs* du HCR.

- Un permis de séjour temporaire devrait être délivré aux enfants isolés qui, pour des motifs pratiques et humanitaires, ne peuvent être renvoyés dans leur pays natal par les autorités.
- Les Etats devraient éviter d'octroyer aux enfants isolés des statuts ne leur permettant pas de bénéficier des facilités et programmes spéciaux.
- Les enfants isolés qui ont reçu un permis de séjour temporaire devraient avoir le droit de requérir le regroupement familial.
- La coordination entre les agences gouvernementales, les écoles et les institutions sociales devrait être améliorée afin d'augmenter le niveau de protection offert aux enfants isolés et de permettre à l'enfant d'accéder efficacement à tous les services, sans discrimination.

Regroupement familial dans le pays d'accueil

12.1.2 Les demandes d'un enfant isolé, résidant dans un pays d'accueil, aux fins de regroupement familial dans ce pays d'accueil seront considérées " avec équité, humanité et diligence "

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

L'article 7 de la CDE prévoit que les enfants ont le droit de connaître leurs parents et d'être élevés par ceux-ci. L'article 9 déclare qu'un enfant ne pourra être séparé de ses parents contre sa volonté. Et l'article 22 prévoit que la famille doit être recherchée afin de fournir aux enfants isolés les informations qui lui permettront de retrouver sa famille.

De plus, l'article 10 de la CDE – réitéré dans la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE – définit des normes pour le traitement des demandes. Cependant, "avec équité, humanité et diligence" ne signifie pas que la demande est acceptée automatiquement et la CDE ne prévoit pas de droit au regroupement familial pour les enfants isolés.

Ce principe développé à l'article 10 de la CDE est réitéré dans la *Position sur les enfants réfugiés* du CERE (paragraphe 32). Il est également repris à l'article 8 la CEDH, qui déclare que "chacun a le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance".

Les évaluations révèlent que, pour la majorité des pays européens, le regroupement familial est possible pour les enfants isolés reconnus en tant que réfugiés dans le "pays d'accueil". Dans la plupart des cas, ce principe n'englobe que les proches comme les parents ou les frères et sœurs mineurs. Cependant, cette approche n'est pas universelle. En France, par exemple, aucune

disposition légale ne prévoit que les enfants isolés reconnus comme réfugiés ont droit à ce que leur famille les rejoigne en France aux fins de regroupement familial. Et en Allemagne, le droit des parents de rejoindre leurs enfants isolés reconnus comme réfugiés dans le pays est limité puisque aucune disposition n'est prévue à cet effet dans la loi allemande sur les étrangers et que les critères généraux définis dans la loi sur les étrangers sont très difficiles à remplir pour les enfants. Au Danemark, un débat est ouvert quant à savoir si les strictes réglementations danoises concernant le regroupement familial sont compatibles avec la Convention sur les Droits de l'Enfant. Dans certains pays (comme la Finlande, les Pays-Bas et la Norvège), le regroupement familial est également autorisé pour les enfants isolés qui ont reçu une protection humanitaire ou un permis de séjour temporaires.

Cependant, en pratique, dans nombreux pays, le regroupement familial n'est généralement pas mis en œuvre. Bien que la loi grecque autorise des réfugiés adultes à requérir le regroupement familial en Grèce, aucune disposition spéciale n'est prévue pour les enfants isolés qui expriment le même souhait. Il n'existe aucun cas pratique d'enfants isolés souhaitant retrouver leur famille en Grèce, même si le regroupement avec les parents se trouvant dans des pays tiers est encouragé.

Mais cette absence de mise en œuvre a ses raisons. Aux Pays-Bas, les conditions d'éligibilité sont difficile à réunir car l'enfant doit posséder suffisamment d'argent que pour entretenir son ou ses parents dans le pays. De même, en Espagne, depuis la nouvelle loi sur les étrangers d'avril 2000, la réglementation concernant le regroupement familial des étrangers est devenue très restrictive et les demandes ou acceptations de regroupement familial d'enfants isolés sont devenues très rares. Au Portugal, le regroupement familial est possible dans le cadre de la loi d'asile, pour les membres de la famille directe d'un réfugié; cependant, aucun cas impliquant un enfant isolé n'est connu car peu voient leur demande acceptée.

Le principe selon lequel la demande d'un enfant isolé doit être traitée "avec équité, humanité et diligence" est rarement respecté. En France, étant donné la lenteur des procédures, le nombre d'enfants isolés reconnus comme réfugiés est très faible; aucune prescription n'est définie à cet égard. Au Royaume-Uni, si les enfants ne reçoivent pas le statut de réfugié, la loi ne leur octroie aucun droit au regroupement familial. Si les enfants se voient octroyer un "Exceptional Leave to Remain" (permis de séjour exceptionnel), ils doivent attendre quatre ans avant de requérir le regroupement familial.

En Finlande, les procédures de regroupement ont également été très lentes car la plupart des cas concernent des Somaliens et il est très difficile d'obtenir tous les documents nécessaires de la Somalie. Le gouvernement est actuellement en train d'expérimenter le recours aux tests ADN pour résoudre les cas d'identité incertaine.

En Norvège, si un enfant isolé reçoit l'asile en tant que réfugié ou pour motif humanitaire, il possède un droit au regroupement familial. Si le permis de séjour est délivré pour motif humanitaire, il n'existe aucun droit implicite mais, en pratique, le regroupement familial est souvent accordé aux jeunes enfants afin d'éviter de trop fréquents 'cas d'ancrage' (la plupart des enfants isolés ont entre 15 et 18 ans). On estime que 30 enfants isolés maximum, la plupart issus du Vietnam, ont pu être réunis à leur famille en Norvège au cours des deux dernières années.

En Suède, les directives du Conseil de l'immigration suggèrent qu'une demande de regroupement familial en Suède émanant des parents d'un enfant se trouvant dans le pays doit normalement être rejetée, car le regroupement devrait avoir lieu là où les parents se trouvent. Cependant, si l'enfant possède un permis de séjour en tant que réfugié ou personne ayant besoin d'une protection, le regroupement est autorisé en Suède. Exceptionnellement, le regroupement est autorisé en Suède pour d'autres raisons (p. ex., le regroupement ne peut avoir lieu dans l'autre pays) (voir encadré ci-dessous). La loi d'immigration italienne autorise les réfugiés reconnus à bénéficier d'un regroupement familial sans aucune distinction entre enfants et adultes. Cependant, vu le faible nombre de personnes reconnues comme réfugiés, on ne relève aucun cas pratique dans ce domaine.

Un cas en Suède

"Un enfant irakien de 14 ans est arrivé seul de Jordanie en mars 1998. Il vivait seul à Amman depuis que sa mère était décédée d'un cancer et que son père avait été capturé et emprisonné peu après les funérailles de sa mère. Sa grand-mère paternelle et deux jeunes autres frères/sœurs vivaient encore

en Irak. A son arrivée, l'enfant est allé vivre chez un oncle. Il avait beaucoup souffert de la fuite et de la situation de famille instable et, en septembre 1998, il a obtenu un permis de séjour définitif. Six mois plus tard, il apprenait que son père était en vie.

“Avec l'aide d'un conseiller et du travailleur social qui s'était occupé de sa demande, l'unité centrale de l'ambassade enquêtant sur le regroupement familial fut contactée. Le conseiller a écrit personnellement à l'ambassade de Jordanie et demandé que l'affaire reçoive la priorité, conformément à l'article 10 de la CDE, vu la situation du garçon et sa santé mentale fragile. L'ambassade a convoqué les proches de l'enfant pour une entrevue dès mars 1999 et, en juin de la même année, l'enfant retrouvait sa famille en Suède (père, frères/sœurs et grand-mère paternelle). La sensibilité du Conseil de l'immigration et la collaboration entre les régions et la municipalité ont permis une procédure rapide, ce qui a écourté la souffrance de l'enfant. ”

(Evaluation de la Suède)

Recommandation 19: Les évaluations révèlent que la pratique est loin de correspondre aux normes développées dans la CDE concernant le regroupement familial dans le "pays d'accueil". Des efforts s'imposent pour modifier la politique et la pratique et permettre le regroupement familial dans le "pays d'accueil" pour toutes les catégories d'enfants isolés. Les recommandations suivantes mériteraient d'être considérées dans toute législation ou directive:

- Les articles 7, 9 et 10 de la CDE devraient être scrupuleusement respectés en ce qui concerne les procédures de regroupement familial.
- Afin de répondre aux normes de l'article 22 de la CDE, la législation devrait prévoir que l'Etat est tenu d'aider les enfants réfugiés à retrouver leurs parents ou leur famille.
- Les Etats européens devraient autoriser le regroupement familial dans le cas d'enfants isolés ayant reçu un permis de séjour humanitaire, temporaire ou tout autre statut.
- Les procédures de regroupement familial devraient débiter rapidement après l'octroi à l'enfant isolé du statut de réfugié, le statut humanitaire ou temporaire ou tout autre statut. Les enfants isolés doivent recevoir des informations détaillées concernant leur droit de requérir le regroupement familial et la procédure inhérente.
- Une collaboration entre les agences devrait être encouragée dans tous les cas de regroupement familial.

Intégration

12.1.3 Dès que l'enfant, ou la jeune personne isolée, est autorisée à rester, les services sociaux devront évaluer avec précision la situation de l'enfant (en fonction de son âge, de son sexe, de son passé social, de sa santé mentale et physique, de son éducation et de la situation de sa famille dans son pays d'origine). En accord avec lui, on devra lui préparer un placement à long terme dans la communauté. Il se peut que celui-ci ne fasse que prolonger le placement temporaire. Il est généralement souhaitable que les enfants de moins de 15/16 ans soient pris en charge par une famille d'accueil de même culture. Il peut arriver que ceux plus âgés préfèrent vivre/s'en sortent bien en petit groupe dans un foyer, encadrés par des adultes connaissant les besoins culturels de ces jeunes gens. On devra pouvoir offrir aux jeunes isolés, qui ne sont plus assistés, un programme "post-assistance" de soutien leur permettant de passer sans heurt à un mode de vie indépendant.

Par principe, les fratries devront être placées ensemble, sauf si les enfants en décident autrement. Si une fratrie vit en toute indépendance, sous la responsabilité de l'aîné(e), celui-ci/celle-ci devra alors faire l'objet d'un soutien et de conseils judicieux.

Les droits des enfants et des jeunes isolés à un enseignement et une formation, aux soins médicaux, au soutien linguistique (cf. paragraphe 10) s'appliqueront sur la même base que ceux dont jouissent les enfants autochtones

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Une série de droits développés dans la CDE relèvent du principe de l'intégration: articles 13 (accès à l'information); 14 (liberté de conscience, de pensée et de religion); 15 (liberté d'association et d'assemblée pacifique); 16 (droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la

correspondance); 19 (protection contre toute forme de violence); 20 (protection spéciale et assistance aux enfants privés de leur environnement familial; 23 (soins, éducation et formation adaptés pour les enfants handicapés); 24 (accès aux services de santé); 25 (révisions périodiques du traitement); 26 (sécurité sociale); 27 (niveau de vie adéquat); 28 (éducation); 29 (1c) (encouragement du respect de la culture, de l'identité, de la langue, des valeurs); 30 (droit des minorités de pratiquer leur culture, leur langue et leur religion); et 39 (rétablissement physique et psychologique et réintégration sociale).

Ces droits reposent sur les articles correspondants de la Convention de 1951 relative aux réfugiés, notamment sur l'article 21 (mise à disposition d'un logement pour les réfugiés reconnus), 23 (assistance publique pour les réfugiés reconnus, et 24 (législation du travail et sécurité sociale pour les réfugiés reconnus). De plus, il est important de faire référence aux normes concernant la prise en charge, le logement et le placement développées aux paragraphes 10.6–10.10 des *Principes directeurs* de 1997 du HCR, aux paragraphes 19 et 36–41 de la *Position sur les enfants réfugiés* du CERE et à l'article 4(7) de la résolution de l'UE relative aux mineurs non-accompagnés.

En pratique, il apparaît que les procédures d'évaluation et de planification de la prise en charge sont en général relativement avancées dans les pays nordiques. En Suède par exemple, lorsqu'un enfant isolé a obtenu une décision positive concernant un permis de séjour permanent, un plan à long terme est dressé afin de répondre au mieux à l' "intérêt supérieur" de l'enfant. Chaque municipalité est tenue de développer des plans d'intégration pour les réfugiés venant d'arriver dans la région, y compris pour les enfants isolés. En Finlande, un tout nouveau système d'intégration vient d'être développé pour l'intégration des réfugiés grâce auquel les réfugiés recevront un plan d'intégration personnel; le rôle des municipalités est crucial puisque celles-ci sont chargées de procurer logement, assistance sociale et sanitaire, services culturels et loisirs, scolarisation complète et interprétation. En Norvège, lors du choix de la solution d'hébergement et de prise en charge, l'intérêt supérieur et les besoins individuels de l'enfant doivent être protégés. Le département de l'immigration a développé des lignes de conduite à l'intention des municipalités concernant l'intégration des enfants isolés; cependant, l'interprétation de celles-ci est aléatoire, ce qui conduit à un manque d'uniformité dans l'application pratique. Au Danemark, dans chaque centre pour enfants réfugiés, un membre de la Croix-Rouge danoise évalue soigneusement chaque enfant en collaboration avec les éducateurs de cet enfant afin de déterminer la solution de placement optimale. Des efforts sont faits pour tenter de retrouver les parents, voir si l'enfant a des proches au Danemark ou dans d'autres pays européens, définir la situation de famille dans le pays d'origine, la formation scolaire, la santé mentale et physique de l'enfant, ainsi que ses désirs et espoirs pour l'avenir.

Ailleurs, les pratiques sont moins uniformes. Au Royaume-Uni, le Guide pratique du département de la santé livre une base saine pour une bonne exécution locale. En Irlande, on déplore l'absence de procédures adéquates pour l'évaluation des besoins de prise en charge de chaque enfant isolé. Au Portugal, les mesures légales concernant les enfants sont relativement positives mais la loi n'est pas scrupuleusement appliquée en pratique, essentiellement à cause du manque de ressources financières. En Autriche, les réfugiés reconnus peuvent recevoir une aide à l'intégration prévue par la loi d'asile, mais il ne s'agit pas d'un droit légal.

En Espagne, l'approche adoptée varie selon l'âge. Pour les 13 – 16 ans, le gouvernement insiste sur le droit à la vie de famille et des efforts sont consentis pour réunir les enfants et leur famille. Pour les enfants de 16 à 18 ans par contre, les efforts vont davantage dans le sens de la formation professionnelle et l'hébergement se fait dans des appartements communs ou des foyers. Actuellement, les autorités développent un nouveau plan d'action destiné aux étrangers mineurs d'âge, notamment parce que les professionnels travaillant avec des mineurs, les institutions et les centres d'accueil traditionnels ne sont pas formés pour répondre aux besoins des enfants étrangers en général mais aussi pour réduire le nombre de fugues dans ces centres. L'aide accordée aux rares centres spécialisés pour les enfants isolés demandeurs d'asile s'est avérée très valable et essentielle à l'intégration de ces enfants.

Le choix d'un mode d'hébergement approprié est l'un des aspects-clés de l'intégration; les options varient entre les Etats et au sein des Etats. En Allemagne, l'on trouve des internats, des résidences pour petits groupes, des foyers, le logement en famille et les familles d'accueil. Il est cependant impossible d'identifier le mode le plus utilisé. De même, au Danemark, en dépit du fait que certaines connaissances en la matière ont été perdues à la suite du récent transfert des décisions de placement au service de l'immigration, il existe plusieurs possibilités (voir encadré).

Logement des enfants isolés au Danemark

“Certains enfants isolés arrivant au Danemark ont des proches dans le pays. Si ces proches sont en mesure d'héberger l'enfant, les instances sociales tentent de voir si le placement chez ces proches correspond à l' "intérêt supérieur" de l'enfant. On considère généralement qu'il est préférable pour l'enfant de résider dans une famille qui connaît les parents et le passé de l'enfant.

“Si les enfants de moins de 14 ans n'ont pas de proches dans le pays, ils sont souvent placés dans des familles d'accueil. Il n'est pas facile de trouver des familles d'accueil de la même nationalité que l'enfant car ces familles, généralement elles-mêmes réfugiées, n'ont souvent pas la force psychologique ou émotionnelle nécessaire ou appartiennent parfois à un autre clan, une autre religion. L'enfant risquerait alors d'être influencé de façon considérée comme inacceptable pour la famille de l'enfant. Le placement d'un enfant isolé dans une famille danoise présente des avantages évidents: l'enfant apprend rapidement la langue danoise, acquiert vite une bonne perception de la communauté, reçoit aide et soutien en matière d'enseignement, développe plus facilement des liens amicaux avec les enfants danois et s'intègre généralement plus rapidement que les enfants placés dans des familles étrangères. Malheureusement, ces enfants perdent généralement toute compétence dans leur langue maternelle, leur culture et leur identité. En effet, en dépit des efforts consentis par les familles d'accueil danoises pour respecter les antécédents de l'enfant et l'aider à rester somalien, irakien ou iranien, les réussites sont rares. Cela peut causer des problèmes psychologiques chez l'enfant mais aussi rendre le regroupement familial difficile, que ce soit au Danemark ou à l'étranger.

“Certains enfants isolés de moins de 14 ans sont placés dans des foyers tels que les trois foyers somaliens dirigés par Red Barnet. Les enfants vivent dans un environnement familial et plusieurs membres du personnel ont la même nationalité que les enfants. La vie des enfants dans ces foyers est autant que possible modelée sur l'existence des enfants dans leur pays d'origine. Ils parlent le somalien, vivent suivant les préceptes du Coran et les racines des enfants dans leur culture d'origine sont préservées, ce qui facilite donc un éventuel regroupement familial. Malheureusement, ces foyers sont peu nombreux. D'autres devraient être créés (notamment pour les enfants irakiens qui arrivent en grand nombre).

“Certains enfants isolés sont capables d'habiter dans des résidences ou des locaux privés qu'ils louent. Dans ce cas, les instances sociales peuvent désigner du personnel de soutien dans le but d'aider en cas de problème. Ce sera toujours le cas si le jeune en exprime le désir.

“Certains enfants isolés sont placés dans des maisons communautaires. Celles-ci fonctionnent de la même façon que les foyers d'enfants, mais avec un personnel réduit. Le but est d'aider les enfants à acquérir de l'indépendance et le sens des responsabilités, de leur permettre de nouer des liens sociaux et émotionnels et de les préparer à une existence bi-culturelle. Les maisons communautaires sont apparues au début des années 1990 pour accueillir les nombreux Somaliens qui arrivaient au Danemark mais deviennent de plus en plus multiculturelles. Davantage de maisons de ce genre sont nécessaires pour accueillir les enfants jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de vivre de façon autonome.”

(Evaluation du Danemark)

En Suède, le choix de l'hébergement se fait au cas par cas, en fonction des souhaits et des besoins des enfants mais aussi de la situation dans la municipalité concernée. Le logement peut être organisé dans des foyers de groupe, dans des centres d'accueil collectifs, dans la famille de proches ou dans d'autres familles. Le travailleur social chargé de l'unité dont l'enfant relève assure l'hébergement en collaboration avec le conseiller et la municipalité hôte.

En Norvège, l'hébergement en maisons communautaires est utilisé en première instance pour les enfants arrivant seuls et qui n'ont ni amis, ni connaissances sur le territoire norvégien. Les enfants plus jeunes sont quant à eux plutôt placés en famille d'accueil. La plupart des enfants isolés vivent avec des amis ou des connaissances dans des foyers privés.

En Finlande, les foyers de groupes familiaux constituent la solution d'hébergement la plus courante. Les enfants de plus de 17 ans peuvent habiter des appartements séparés et doivent se prendre en charge, avec l'assistance du personnel de ces foyers. Lorsque c'est possible, les jeunes enfants sont placés chez des proches (ils y habitent d'ailleurs souvent déjà pendant la procédure d'asile). Les

enfants isolés sont très rarement (voire jamais) placés dans des familles finnoises en vertu du principe de la préservation de l'identité ethnique de l'enfant afin de faciliter le regroupement familial ultérieur.

En Autriche, le choix du mode d'hébergement des enfants isolés se fait généralement en fonction des ressources disponibles et des besoins et intérêts de l'enfant. Les enfants isolés devront presque toujours se satisfaire de solutions de "dépannage" et il arrive même qu'ils se retrouvent à la rue.

Dans certains pays, le placement en famille est très rare. En Italie par exemple, il peut parfois s'avérer difficile de trouver des familles de compatriotes qui acceptent une autre personne étant donné que les conditions de vie de ces familles sont très modestes. En Grèce, les services ne sont pas très développés à ce niveau et les enfants isolés ne peuvent ni être placés en famille, ni vivre en petits groupes dans des environnements familiaux. En Irlande, jamais des enfants demandeurs d'asile n'ont été placés en famille. Il n'existe pas de foyers de groupes destinés spécialement aux enfants isolés plus âgés et la majorité vivent seuls et ne sont aidés ni conseillés par personne.

Un problème important réside dans la transition entre les différentes formes de prise en charge, ce qui peut être particulièrement stressant pour l'enfant. En Suède, certaines mesures ont été prises pour faciliter la transition en attribuant à chaque enfant isolé intégré dans la municipalité une personne de contact. Une approche comparable est parfois adoptée dans le cas d'un placement en famille, lorsqu'il peut y avoir des risques de problèmes d'adaptation pour l'enfant comme pour la famille.

En ce qui concerne les autres types de services, la plupart des Etats semblent faire des efforts pour en offrir plusieurs. En Grèce par exemple, l'intégration des enfants isolés est récemment devenue une haute priorité. Ceux qui séjournent légalement dans le pays ont accès à l'enseignement, la santé et l'aide sociale et ceux qui sont pris en charge par les services sociaux nationaux peuvent en outre accéder aux facilités de logement, d'enseignement, de formation, aux cours de langue et autres outils d'intégration. Les enfants isolés en séjour illégal dans le pays peuvent, s'ils le désirent, être intégrés dans des projets communautaires sur une base journalière.

Au Portugal par contre, il n'existe aucune mesure spécifique pour l'intégration des réfugiés reconnus, abstraction faite d'une aide matérielle de 600 euros pendant quatre mois. Jusqu'en 1991, il existait des programmes destinés aux réfugiés dans le besoin, mis en œuvre grâce aux fonds du HCR. Depuis lors, seuls les cas très délicats, comme les femmes seules avec enfants, sont assistés. Légalement, les réfugiés reconnus possèdent les mêmes droits que les citoyens portugais mais, dans la pratique, ils sont très désavantagés.

Recommandation 20: Bien qu'un nombre de bonnes pratiques soient en place, il apparaît que des améliorations importantes sont souhaitables pour satisfaire aux normes de la CDE, à la résolution de l'UE de 1997 relative aux mineurs non-accompagnés ainsi qu'aux autres instruments nationaux. Tous les enfants isolés devraient pouvoir accéder à des services appropriés sur une base non-discriminatoire et des structures et programmes devraient être mis en place pour répondre à leurs besoins spécifiques.

- Des procédures transparentes devraient être mises en place afin d'évaluer les besoins de chaque enfant isolé, offrir une solution de placement adéquate et développer un plan de prise en charge à long terme, en respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les procédures devraient être suivies sur une base continue afin de permettre des améliorations.
- Le droit de l'enfant à prendre part aux décisions devrait être pris en compte dans les plans d'intégration.
- Les enfants isolés devraient avoir accès à la santé publique, à l'enseignement, à l'assistance sociale, à la formation professionnelle et au marché du travail.
- L'intégration doit permettre aux enfants isolés de préserver et développer leurs propres traditions culturelles et linguistiques autant que possible.
- Les professionnels et les personnes chargées de s'occuper des enfants isolés devraient recevoir une formation et une assistance afin de pouvoir répondre aux besoins linguistiques et culturels d'enfants isolés.
- Des recherches devraient être effectuées afin de déterminer l'impact de la politique d'intégration et des pratiques actuelles sur les enfants isolés.

L'adoption

12.1.4 L'adoption n'est que rarement, si tant est qu'elle puisse l'être, la solution idéale pour les enfants isolés. Avant de considérer l'adoption comme viable et désirable, il est fondamental qu'une organisation habilitée effectue une évaluation rigoureuse de la situation familiale de l'enfant dans le pays d'origine. Des procédures précises sont indiquées dans la recommandation de la Conférence de la Haye sur le Droit international privé

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

La recommandation de la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE repose sur l'article 21 de la CDE (Obligations de l'Etat concernant l'adoption internationale). Des procédures plus détaillées sont développées dans la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération dans le cadre de l'adoption internationale de 1993 ainsi que dans la recommandation de 1994 relative à l'application de cette convention concernant les enfant réfugiés et autres enfants déplacés internationalement.

Selon les évaluations nationales, il apparaît que la plupart des Etats se conforment à la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE et que les cas d'adoption d'enfants isolés sont très rares. Ceci est dû aux expériences d'enfants ayant souffert à la suite d'adoptions inappropriées. Rappelons notamment les fameux 'vols de bébés' identifiés comme orphelins durant la guerre du Vietnam et qui ont débouché sur plusieurs affaires judiciaires lors desquelles des parents sollicitaient le regroupement familial avec leurs enfants. L'enseignement tiré de ces anciennes expériences conduit les autorités nationales à avoir tendance à refuser les adoptions d'enfants isolés. Le gouvernement français a par exemple refusé l'adoption d'enfants rwandais à la suite du conflit qui a frappé ce pays et a campé sur ses positions en ce qui concerne le Kosovo.

Article 15 Application du décret à la loi sur les étrangers Venir en Espagne pour adopter des enfants étrangers issus de zones de conflit.

"Les mineurs issus d'un pays ou d'une région où se produit un conflit armé ne peuvent être amenés en Espagne à des fins d'adoption à moins qu'il puisse indubitablement être prouvé que des tentatives de localisation des membres de la famille du mineur ont été entreprises via les autorités compétentes sans succès, que toutes les précautions imposées par les accords internationaux auxquels l'Espagne adhère ont été prises et que toutes les recommandations des organisations internationales compétentes en la matière ont été respectées."

Dans le code civil espagnol, la législation d'adoption prévoit un système de garantie respectant les dispositions de la Convention des Droits de l'Enfant des NU.

(Evaluation de l'Espagne)

Recommandation 21: L'adoption constitue rarement une solution idéale pour l'enfant isolé. Avant de considérer l'adoption comme une option viable pour l'enfant isolé, une évaluation rigoureuse de la situation familiale dans le pays d'origine sera réalisée. Les parents de l'enfant isolé continuent souvent à vivre dans le pays d'origine ou ont parfois disparu sans que leur décès n'ait été déclaré officiellement.

- Tous les Etats européens devraient ratifier la Convention sur la Protection des Enfants et la Coopération relative à l'adoption internationale de 1993.

12.2 Regroupement familial et retour dans le pays d'origine

12.2.1 Il s'agit d'un domaine complexe qui exige des directives précises sur l'application de la pratique éthique. La meilleure façon de procéder au regroupement familial et au retour est de le faire

sur une base volontaire. Il est important de tenir les enfants et les jeunes informés à tous les stades de la préparation.

12.2.2 (a) Avant de rapatrier un enfant isolé, il faudra s'assurer de ce :

- qu'il n'est pas dangereux pour l'enfant de rentrer dans son pays d'origine ;
- que la personne responsable et le tuteur/conseil dans le pays d'accueil reconnaissent qu'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant de rentrer dans son pays ;
- qu'on a procédé à une évaluation précise de la situation de la famille dans le pays d'origine et vérifié que l'enfant puisse retourner dans ce pays en toute sécurité. Il conviendra de vérifier que la famille de l'enfant (parents ou autres membres de la famille) soit apte à s'occuper de lui convenablement. En l'absence des parents ou autres membres de la famille, il faudra enquêter sur le sérieux d'agences spécialisées dans l'assistance à l'enfance dans le pays d'origine.
- cette enquête devra être menée par une organisation ou des personnes indépendantes du gouvernement du pays dans lequel l'enfant réside alors et dans le pays d'origine. "Indépendant" fait référence ici au professionnalisme de ceux chargés de mener cette enquête et n'exclut pas les organisations/personnes faisant partie des services statutaires ou subventionnés par le gouvernement ;
- que les parents de l'enfant, les membres de sa famille, un autre adulte responsable ou une agence gouvernementale d'aide à l'enfance s'engagent à prendre immédiatement et à long terme l'enfant en charge dès son arrivée dans son pays d'origine ;
- que l'enfant soit tenu à tout moment informé et qu'on lui apporte les conseils et le soutien nécessaires ;
- qu'avant le départ, l'enfant puisse communiquer avec sa famille
- qu'au cours du retour, l'enfant soit correctement accompagné ;
- qu'après le retour, la situation de l'enfant soit effectivement suivie par une ONG désignée ou une organisation internationale.

12.2.2 (b) Un adolescent qui aura atteint l'âge de 18 ans devra être traité comme vulnérable. Il devra être consulté sur les conditions requises nécessaires à une réinsertion réussie dans son pays d'origine.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

La Convention de 1951 sur les réfugiés stipule que les Etats n'expulseront pas un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire (article 32(1)) et qu'ils ne refouleront pas un réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées (article 33). Ces principes sont détaillés dans la CDE, spécialement dans les articles 19 (protection contre les mauvais traitements); 37(a) (traitements cruels, inhumains ou dégradants); 38 (conflits armés), et 39 (réadaptation physique et psychologique et réinsertion sociale). Les *Principes directeurs concernant les enfants non-accompagnés* du HCR (1997) sont également significatifs (paragraphe 9.4, 9.5, 10.5, 10.12–10.14). Dans le contexte européen, les paragraphes 33 et 42 de la *Position sur les enfants réfugiés* du CERE et l'article 5 de la *Résolution de l'Union européenne relative aux mineurs non-accompagnés (1997)* devraient également être pris en compte.

Retour

Dans de nombreux pays (par ex. le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne), il n'existe pas de règlements concernant le retour des enfants isolés. En Norvège, des principes directeurs généraux pour le retour basés sur les principes du HCR sont en place; cependant, il n'existe pas de principes directeurs spécifiques concernant le retour des enfants isolés. En Suède, différentes régions ont produit leurs propres principes directeurs concernant des thèmes relatifs au retour. En Irlande, le manque de dispositions légales signifie que, actuellement, si des enfants isolés désirent retourner dans leur pays d'origine, ils auraient le choix entre être rapatriés par l'Etat ou se débrouiller seuls pour organiser leur voyage.

Différents Etats ne connaissent pas le retour des enfants isolés. Il arrive souvent que l'on juge le retour de l'enfant dangereux (ex. cas des enfants somaliens en Finlande). Néanmoins, les enfants sont parfois ramenés dans leur pays par des parents, sans que les autorités aient été consultées.

Souvent, les enfants isolés ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine. Si ce refus peut être motivé par le sentiment que le retour serait dangereux ou qu'ils n'auraient aucune perspective d'avenir là-bas, il peut être également dû au fait que leur famille les a envoyés à l'étranger en plaçant tous ses espoirs en eux et a consenti à des sacrifices matériels substantiels, dans l'attente qu'ils contribuent à entretenir les membres de la famille restés au pays. Cela signifie que les enfants portent un grand poids psychologique, celui de ne pas décevoir leur famille.

En Espagne, le gouvernement encourage le rapatriement/le regroupement familial dans le pays d'origine. Cependant, de nombreux enfants marocains (qui ne sont pas des demandeurs d'asile) ne sont pas disposés à retourner au Maroc et reviennent en Espagne dans les 24–48 heures qui suivent leur rapatriement. C'est pourquoi l'on essaie de renforcer les accords de coopération et de soutenir les programmes des ONG au Maroc pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de l'immigration. En France, un juge peut organiser le retour d'un enfant dans son pays d'origine si l'enfant le désire. En pratique, néanmoins, il apparaît que les retours ne sont pas toujours effectués dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Aux Pays-Bas, les enfants isolés sont rarement forcés de retourner dans leur pays d'origine, même s'ils ont épuisé tous leurs droits d'appel dans le cadre de la procédure d'asile. Le Ministère de la Justice a des projets visant à procéder à des retours dans le pays d'origine, mais la manière d'opérer n'est pas encore clairement établie. Bien que les enfants volontaires au retour soient suffisamment informés concernant la procédure et aidés dans les démarches qui la composent, lors des retours forcés (par ex. en cas de doutes concernant l'identité, la nationalité ou l'âge de l'enfant) l'on n'accorde pas assez d'attention à la possibilité de soins et de logement adéquats dans le pays d'origine.

Recommandation 22: Il est nécessaire de développer des schémas ou programmes formels de retour dans les Etats européens. Des principes directeurs et des procédures devraient être établis afin de pouvoir déterminer si le retour est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Il convient que de tels principes directeurs et procédures soient élaborés en collaboration avec des agences ayant une connaissance spécifique de l'enfance et du pays, et ce conformément aux *Principes directeurs* du HCR.

- Dans tous les Etats, des procédures devraient être mises en place afin d'assurer une estimation indépendante qui permette d'établir si oui ou non le retour de l'enfant isolé est sûr.
- Les tentatives de retrouver les parents d'un enfant isolé pour estimer l'opportunité du retour de ce dernier devraient être inscrites dans une procédure standard pour toutes les autorités chargées de l'immigration.
- Si le retour ne peut se faire sans mettre le bien-être de l'enfant en danger, il conviendrait de trouver une solution dans le pays d'accueil.
- Les autorités devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir que le retour sera effectué sur une base volontaire et qu'il ne soit pas fait recours au rapatriement (et en particulier la détention avant rapatriement).
- L'enfant séparé désireux de retourner dans son pays d'origine devrait disposer d'autres moyens que l'expulsion; l'expulsion exclut la possibilité pour l'enfant de pénétrer à nouveau ultérieurement dans le pays s'il a de nouveau besoin de protection.
- Il est nécessaire de mener plus d'enquêtes visant à déterminer combien d'enfants sont renvoyés dans leur pays d'origine à cause de doutes concernant leur âge, nationalité ou identité, et dans quelles circonstances cela se déroule.
- Les retours devraient toujours être effectués d'une façon qui soit appropriée à l'enfant. Les autorités ne devraient jamais remettre des enfants à la police des frontières du pays d'origine ou d'un pays tiers sans savoir comment l'enfant sera logé et comment on prendra soin de lui.

Conditions à remplir avant le retour

Il n'est plus à démontrer que, dans les pays européens, les conditions stipulées dans la *Déclaration de bonne pratique* du SCEP sont souvent négligées dans la pratique. Dans l'état actuel de la politique

et de la procédure irlandaise, des enfants isolés pourraient être renvoyés dans leur pays d'origine sans attention particulière aux conditions exposées brièvement dans la *Déclaration* qui devraient être remplies avant le retour. Au Portugal, les cas de retour sont rares, mais il apparaît qu'il n'y a aucun contrôle concernant la famille, aucune préparation pour une prise en charge immédiate et à long terme dans le pays d'origine, et aucune analyse des conditions dans le pays d'origine.

En Autriche, aucune enquête n'est entreprise par les autorités en vue de déterminer si l'accueil potentiel dans le pays d'origine ou un pays tiers est approprié. Et des mesures administratives telles que le rapatriement et le retour sont appliquées sans qu'aucun effort ne soit fourni pour vérifier ce qui arrive aux enfants dans un pays tiers ou leur pays d'origine. En Norvège, aucune enquête n'est effectuée pour connaître la capacité de la famille à s'occuper convenablement de l'enfant dans le pays d'origine, excepté la confirmation écrite qu'ils vont reprendre la charge de l'enfant. Le Swedish Immigration Board (SIV) renvoie dans ses principes directeurs à différents critères du HCR, mais certains assistants sociaux ont le sentiment que l'approche visant à retrouver la famille d'origine et à organiser le retour de l'enfant n'est pas suffisamment développée (voir encadré ci-dessous).

“Le Swedish Immigration Board (SIV) croit que les enfants devraient rentrer chez eux. Nous partageons cette idée mais avec un certain nombre de réserves; l'enfant devrait rentrer chez lui, *si* il a des parents là-bas, *si* ces parents ont des ressources, *si* la scolarité est garantie, *si* c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.”

(Déclaration d'un assistant social reprise dans l'évaluation suédoise)

La législation espagnole prévoit que, lorsque le regroupement familial est impossible, les autorités puissent rapatrier un enfant pourvu que les instances qui font autorité en matière de protection de l'enfance de son pays d'origine prennent la responsabilité du mineur. Dans tous les cas, les autorités espagnoles doivent confirmer que le retour ne comporte pas de risques pour la sécurité de l'enfant ou n'entraînera pas la persécution du mineur ou de sa famille.

La politique néerlandaise en la matière stipule que les enfants isolés doivent retourner dans leur pays d'origine à condition que l'on puisse s'y en occuper de manière appropriée. La prise en charge par les parents, d'autres membres de la famille ou des établissements peut être considérée comme adéquate (par ex. à un niveau acceptable par rapport aux normes locales). Le Ministère des affaires étrangères, en collaboration avec l'ambassade dans le pays d'origine, mène les enquêtes nécessaires et ses constatations sont reprises dans un dossier individuel sur le cas de l'enfant. Les ONG néerlandaises et l'ombudsman national ont exprimé des doutes quant à la fiabilité de ces rapports et les intérêts de l'enfant ne semblent pas être prioritaires. Les enfants isolés doivent également retourner dans leur pays d'origine s'ils sont considérés comme étant assez indépendants pour se prendre en charge là-bas; c'est le service de l'immigration qui évalue cela en examinant si l'enfant a réussi à se débrouiller seul pendant un certain temps.

En Italie, une enquête sociale est souvent (mais pas toujours) menée par le Service social international concernant la famille dont fait partie l'enfant isolé que le retour ne comporte pas de risques, et des efforts sont consentis pour comprendre les circonstances entourant le départ. Cela s'applique également aux enfants qui semblent avoir été vendus, ou aux filles issues de la prostitution. Cependant, l'on n'essaie pas d'évaluer la disponibilité de "soins appropriés", étant donné que l'on considère que les normes italiennes ne devraient pas être imposées aux personnes d'autres cultures où les relations et schémas familiaux diffèrent sensiblement.

Au Danemark, aucune procédure n'est établie pour aider à rapatrier les enfants isolés. Il n'y a donc aucune liste standard de conditions à remplir. Néanmoins, la réunion de deux frères somaliens à leurs parents et frères et sœurs dans le Nord de la Somalie par l'association Save the Children au Danemark (Red Barnet) est instructive (voir encadré, page 74 ci-dessous).

La réunion de deux frères somaliens à leurs parents dans le Nord de la Somalie

Lorsque les garçons sont arrivés au Danemark en 1992, ils avaient quatre et six ans. Après avoir obtenu chacun un permis de résidence, ils furent placés dans une maison pour enfants somaliens à Copenhague dirigée par Red Barnet. Malgré une vie quotidienne de qualité (scolarité, soutien et soins), ils ne se sont jamais vraiment adaptés à leur nouvelle existence. Leur famille et leurs frères et

sœurs leur manquaient énormément. Red Barnet a donc décidé de renvoyer les garçons en Somalie, à condition que les parents acceptent et soient capables de leur offrir un niveau de vie raisonnable.

Le consultant Red Barnet en matière de réfugiés a retrouvé les parents qui, au départ, n'étaient pas prêts à reprendre les enfants. Ils vivaient dans des conditions très précaires et n'étaient pas sûrs de pouvoir rester en Somalie. Ils étaient surpris d'apprendre que les enfants étaient malheureux et que l'aîné en particulier était tellement déprimé qu'il était probablement destiné à être placé dans un établissement hospitalier pour enfants. Les enfants avaient toujours décrit leur vie au Danemark comme merveilleuse pour éviter d'affliger leurs parents.

Les parents étaient très inquiets de savoir que leurs enfants n'étaient pas bien, mais ils mirent presque un an avant de se décider à reprendre les enfants. Le consultant a accompagné les enfants en Somalie avec deux autres responsables, et les enfants retrouvèrent leur famille après une séparation de cinq ans. Les retrouvailles furent très joyeuses et les garçons se réhabituaient rapidement à leur vie de famille. Ce succès est partiellement attribuable au fait que les garçons parlaient le somali avec les réfugiés somaliens du staff du centre et avec d'autres enfants somaliens durant leur séjour au Danemark. Le personnel de Red Barnet est revenu visiter la famille quelques mois plus tard et a pu constater que les enfants étaient florissants de santé et très heureux d'être de retour au pays.

Depuis lors, Red Barnet s'est mise en devoir d'examiner les possibilités de rapatriement pour plus d'enfants. La première condition à remplir est que les parents soient prêts à reprendre les enfants. Très souvent, ce n'est pas le cas. Une mère, par exemple, est complètement démunie dans un camp de réfugiés en Ouganda. Vu qu'il paraît clair que les enfants ne doivent pas être rapatriés pour se retrouver dans de telles conditions, le regroupement familial devrait être l'objectif du Danemark.

Recommandation 23: Les faits constatés dans les Etats européens suggèrent qu'il faille accorder davantage d'attention et fournir un effort plus soutenu pour assurer que les conditions et les garanties prévues dans les *Principes directeurs* du HCR et la *Déclaration de bonne pratique* du PEIE soient d'application. Des principes directeurs devraient être élaborés sur le plan national qui spécifient quelles sont les démarches à entreprendre avant de rapatrier un enfant isolé, y compris la vérification de la prise en charge de l'enfant et de la possibilité de satisfaire ses besoins de base. Les points suivants devraient être abordés:

- L'enfant devrait être dûment informé à tous les stades quant à l'évolution des choses concernant son retour et l'on devrait accorder un soin particulier à la manière, le moment et ce que l'on va dire à l'enfant sur le prochain voyage vers son pays d'origine.
- Il convient que l'enfant bénéficie continuellement d'un soutien et de conseils de qualité; cela est particulièrement nécessaire avant le retour, spécialement s'il y a résistance de la part de l'enfant ou si la famille s'oppose à son retour.
- L'enfant devrait avoir établi des contacts avec sa famille avant son retour.
- Les enfants devraient recevoir un enseignement et une formation donnés par des professionnels qui pourraient leur être utiles une fois de retour dans leur pays.
- Les autorités publiques et les ONG devraient dresser une liste de contrôle détaillée servant de préparation aux voyages de retour.
- Durant le transport, il faut s'occuper de l'enfant de manière appropriée.
- Les autorités des Etats respectifs devraient maintenir un contact régulier avec les organisations internationales impliquées dans ce genre d'affaires.
- Les professionnels travaillant sur le retour (par ex. travailleurs sociaux, personnel juridique) devraient suivre une formation sur les aspects complexes de cette problématique.
- Si possible, il faudrait maintenir un contact avec l'enfant et ses parents ou les proches s'occupant de lui après le voyage de retour pour contrôler les progrès de l'enfant.
- Les personnes arrivant sur le territoire d'un Etat européen en tant qu'enfants isolés et ayant atteint l'âge de 18 ans devraient être traitées avec magnanimité, et leur statut vulnérable devrait faire l'objet d'une grande attention.

Programmes et assistance pour faciliter la réinsertion

Bien que la question du retour ait été soulevée de plus en plus suite aux conflits en Bosnie et au Kosovo pendant les années 1990, il semble évident que les programmes et l'assistance pour faciliter la réinsertion sont encore limités. Dans la plupart des pays (comme la France, l'Irlande, la Norvège et le Portugal), aucun programme ou projet n'a été réalisé pour faciliter le retour sans dangers d'un enfant isolé dans son pays d'origine, alors que les dépenses de voyage pour le retour et une contribution financière peuvent être disponibles.

Néanmoins, on peut observer quelques exemples de premières tentatives d'organisation de programmes. Aux Pays-Bas par exemple, l'on avait envisagé la possibilité du retour des déboutés du droit d'asile, y compris de certains enfants isolés originaires d'Angola et d'Éthiopie. Un projet pilote a cependant été abandonné à cause de la persistance de conflits dangereux dans ces deux pays.

En Suède, Rädde Barnen a lancé un projet avec une école pour assurer l'éducation et la formation d'un groupe d'enfants somaliens, incluant six mois en Suède et ensuite six mois en Afrique orientale avec une entreprise de construction. L'idée de base est de les former dans les domaines dont ils auront besoin lorsqu'ils retourneront au pays, et de les aider à planifier leur retour et leur avenir. Au Danemark, Red Barnet a dirigé trois maisons communautaires pour enfants somaliens isolés. L'objectif principal de ces projets est de réunir les enfants isolés à leurs parents; toutefois, le conflit ne cessant de faire rage en Somalie, les réunions n'ont pu être effectuées qu'à une très petite échelle (Wright D., 1998).

En Grèce, les ONG ont récemment tenté de faciliter la réinsertion en Albanie d'Albanais qui voulaient rentrer dans leur pays pour s'y établir à nouveau. Cependant, la plupart du temps, l'on favorise la réunion des enfants isolés à leur famille dans un pays tiers et non dans le pays d'origine.

Il apparaît que le programme européen le plus avancé de ces dernières années est le fait du Service social international en Italie pour les enfants venant d'Albanie. Néanmoins, le programme est controversé car il se peut que les retours soient effectués contre la volonté de l'enfant, chaque fois qu'il apparaît être "en danger" en Italie et qu'aucune solution claire ne se présente pour l'avenir (voir encadré ci-dessous).

Les enfants isolés et le retour volontaire

La plupart des enfants isolés originaires d'Albanie (principalement des garçons âgés de 14 à 18 ans) n'ont pas de statut légal en Italie et se retrouvent sans aucune forme de protection. Ils arrivent souvent avec le consentement de leur famille à la recherche de meilleures opportunités d'emploi ou de salaire, et pour échapper à la pauvreté. Ils croient que leur vie sera meilleure en Italie, mais cela ne correspond pas à la réalité à laquelle ils doivent faire face.

Depuis mars 1997, lorsque 12.000 Albanais (et parmi eux 600 enfants isolés) arrivaient en Italie fuyant la crise économique et politique qui secouait l'Albanie, le Service social international (SSI) travaille à un programme de retour assisté vers ce pays. Basées sur un accord entre le SSI et le gouvernement italien, un nombre d'initiatives ont été prévues pour:

- l'organisation des retours (y compris l'examen et l'évaluation de chaque cas; accompagnement de l'enfant vers sa famille ou une autre destination; enregistrement de l'enfant en Albanie pour des interventions et programmes ultérieurs; soutien social pour les familles des enfants)
- placement des enfants de retour en Albanie dans des cours professionnels ou dans des formations à l'emploi, avec l'aide des organisations albanaises et italiennes (incluant la distribution du travail et des bourses d'études)
- collecte de données statistiques sur les enfants isolés en Italie
- analyse et interprétation de l'information collectée, de manière à prévenir les départs, améliorer les réceptions et promouvoir les retours (y compris la publication d'un guide sur les droits des enfants isolés)
- formation du personnel en matière de procédures de retour

- organisation de réunions afin d'étudier les questions évoquées ci-dessus

Le SSI explique que son intervention a aidé à réunir des enfants à leur famille et à restaurer la confiance des enfants dans le potentiel de leur pays, ce qu'un séjour passif et inconfortable en Italie ne leur aurait jamais donné. Il affirme également qu'il prend soin de ne pas procéder à des retours lorsque ceux-ci ne sont pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le conflit au Kosovo a entraîné un ralentissement sensible du programme.

(Wright D., 1998)

Recommandation 24: Des programmes d'assistance à la réinsertion des enfants rapatriés devraient être lancés et soutenus. Concernant de tels programmes:

-
- Un soutien doit être apporté à la famille et à la communauté de l'enfant à travers l'aide au développement et des programmes de réinsertion.
- Les organisations humanitaires nationales et internationales gouvernementales, les Nations Unies et les ONG doivent collaborer et coordonner leurs programmes qui incluent ou sont spécifiquement créés pour l'aide à la réinsertion.
- Plus d'informations et d'études sont nécessaires pour évaluer l'effet des programmes d'aide (à la réinsertion) et pour identifier les besoins et les actions à entreprendre concernant le retour des enfants isolés.

Installation dans un pays tiers

12.3 Lorsqu'un enfant possède dans un autre pays européen un membre de sa famille désireux et capable de s'occuper de lui on peut alors faciliter le regroupement familial conformément au paragraphe 9. Lorsque le/la membre de la famille de l'enfant isolé se trouve dans un pays tiers non européen, la possibilité d'un regroupement familial devra être étudiée, mais selon les mêmes normes que celles énoncées au paragraphe 12.2. Bien s'assurer que le pays tiers soit un endroit sûr pour l'enfant.

(PEIE *Déclaration de bonne pratique*, Février 1999)

Ces principes sont basés sur l'article 10(1) de la CDE, qui stipule que les demandes de regroupement familial seront traitées de manière "positive, humaine et rapide et efficace". Ils sont également étayés par l'article 8 du CERE, qui stipule que "quiconque a le droit que l'on respecte sa vie privée et familiale, son domicile et sa correspondance". Le paragraphe 10.11 des *Principes directeurs concernant les enfants non-accompagnés* du HCR (1997) défend une exécution rapide si l'on considère que le rapatriement est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. La *Position sur les enfants réfugiés* du CERE affirme que "les Etats devraient entreprendre des actions immédiates afin de permettre la réunion des enfants réfugiés aux membres de leur famille qui ont déjà trouvé protection ou qui sont résidents dans des pays extérieurs à la région d'origine" (paragraphe 34).

En pratique, il apparaît qu'il est extrêmement rare que l'on transfère un enfant isolé dans un pays tiers, et dans certains pays (comme la Finlande, la Grèce, l'Irlande ou l'Espagne) aucun cas de ce genre n'a été recensé.

Cela est principalement dû au fait que la loi et la politique dans ce domaine sont insuffisamment développées. Au Danemark par exemple, aucune loi ou politique n'existe pour garantir la réunion d'un enfant aux membres de sa famille dans d'autres pays européens ou des pays tiers non européens. Les membres de la famille peuvent demander le transfert de l'enfant vers le pays en question, mais l'autorisation dépend d'une évaluation du cas individuel et des accords qui ont été conclus entre les deux pays.

Il arrive que les enfants rejoignent leurs parents dans un pays non européen; cependant, nous ne disposons d'aucunes statistiques. La procédure officielle n'a rien d'un processus facile; en effet, celui-ci est agaçant et tiré en longueur pour les demandeurs d'asile sans statut ou si le gouvernement dans le pays concerné refuse de coopérer. La procédure compliquée entraîne les regroupements familiaux illégaux. Lorsque, dans certains cas, les enfants isolés quittent les centres d'accueil pour une

destination inconnue, il s'avère qu'ils sont allés rejoindre les membres de leur famille dans un autre pays.

En France, le peu de cas qui se présentent sont gérés par le Service Social International (SSI). Les difficultés qui surgissent sont essentiellement liées à la délivrance de visas.

Recommandation 25: En général, il apparaît que les Etats européens ne disposent pas de principes directeurs et de procédures en vue d'évaluer si le transfert dans un pays tiers est dans l'intérêt supérieur de l'enfant et d'assurer que la décision a été prise conformément aux garanties appropriées. Des procédures devraient être instaurées dans tous les Etats européens afin de permettre le transfert d'un enfant isolé vers un pays tiers dans le cas où un membre de la famille de l'enfant dans ce pays serait désireux et capable de s'occuper de lui:

- Des accords internationaux qui considèrent les intérêts supérieurs de l'enfant comme primordiaux sont essentiels pour faciliter le regroupement familial dans de tels cas.
- Les décisions doivent tenir compte du droit de participation de l'enfant.
- Il y a un besoin d'une collaboration plus étroite entre les autorités des Etats européens et les ONG dans les pays d'origine.

ANNEXES

Annexe 1: Liste des évaluations par pays*

*Note: La plupart des évaluations sont finalisées. Toutefois, certaines d'entre elles sont encore au stade provisoire.

1. Evaluation par pays: Autriche (1999). Heinz Fronek. Asylum Coordination Austria.
2. Evaluation par pays: Belgique (Septembre 1999). Benoit Van Keirsbilck. Plateforme "mineurs en exil".
3. Evaluation par pays: Danemark (Juin 1999). Birgit Jensen. Save the Children, Danemark (Red Barnet).
4. Evaluation par pays: Finlande (Août 1999). Inka Hetemäki. Central Union for Child Welfare.
5. Evaluation par pays: France (Septembre 1999). Armelle Crozet et Jean-Claude Nicolle. France Terre d'Asile.
6. Evaluation par pays: Allemagne (Décembre 1999). Steffen Angenendt. Bundesfachverband UMF.
7. Evaluation par pays: Grèce (Octobre 1999). Nafsika Yannopoulou. Save the Children, Grèce.
8. Evaluation par pays: Irlande (Juin 1999). Sara MacNiece et Laura Almirall. Irish Refugee Council.
9. Evaluation par pays: Italie (Mars 1999). Ludovica Kirschen et Melanie Taubert. Servizio Sociale Internazionale, section Italie.
10. Evaluation par pays: Luxembourg (Novembre 1999). Yves Schmidt. Caritas, Service des réfugiés.
11. Evaluation par pays: Hollande (Novembre 1999). Claudio Morelli et Winnie Hoogveld. Defence for Children International.
12. Evaluation par pays: Norvège (Juillet 1999). Randi Kleven. Save the Children, Norvège (Redd Barna).
13. Evaluation par pays: Portugal (Décembre 1999). Lucio Sousa. Portuguese Refugee Council.
14. Evaluation par pays: Espagne (Décembre 1999). Manuel Pozo, Carlos Gimenez Romero et Maria Jose Aldanas. Save the Children, Espagne.
15. Evaluation par pays: Suède (Octobre 1999). Åsa Frodlund. Save the Children, Suède (Rädda Barnen).
16. Evaluation par pays: Grande Bretagne (Mars 2000, provisoire). Save the Children, Grande Bretagne et le British Refugee Council.

Annexe 2: Questionnaire par pays

PROGRAMME EN FAVEUR DES ENFANTS ISOLES EN EUROPE

QUESTIONNAIRE PAR PAYS

* VEUILLEZ LIRE ATTENTIVEMENT LES INDICATIONS DES PAGES SUIVANTES.

PAYS:

PERIODE D'EVALUATION:

REFERENT(S):

ORGANISATIONS/PERSONNES CONSULTEES:

DOCUMENTS UTILISES ET AUXQUELS IL EST FAIT REFERENCE:

INDICATION PERMETTANT DE COMPLETER LE QUESTIONNAIRE D'EVALUATION

1. Lire attentivement la Déclaration de bonne pratique. Assurez-vous de la bonne et entière compréhension de chaque point. Si vous avez des questions au sujet de la Déclaration (contenu, mots techniques, etc.) veuillez contacter M. David Wright, coordinateur de l'Alliance Save the Children et ce, avant de répondre au questionnaire.
2. Il est important que vos réponses soient écrites en langage simple et clair. Expliquez tous jargons ou termes techniques. Rappelez-vous que vos réponses seront traduites en Anglais, des malentendus peuvent donc apparaître.
3. Rappelez-vous que la manière dont se déroulent les événements dans votre pays n'est pas évidente pour tous. Il est donc nécessaire d'inclure de brèves explications, par exemple si vous parlez des soins donnés aux enfants isolés, précisez si cela inclut des soins donnés par une famille d'accueil, un centre de réception, des membres de la famille avec lesquels est placé l'enfant ou s'il s'agit de soins fournis dans de larges institutions.
4. Si nécessaire, ajoutez les références de la législation en vigueur dans votre pays
5. Dans la mesure du possible, donnez des exemples (de cas anonymes), ceux-ci seront très utiles pour défendre la cause des enfants isolés au niveau national et européen.
6. Les sections 1 à 12 du questionnaire correspondent aux chapitres de la Déclaration de bonne pratique, dans le même ordre. Après chaque titre de section vous trouverez entre parenthèse les références du chapitre de la Déclaration de bonne pratique, ainsi : **(DBP: C. 1)**
7. **A chaque section, il vous sera demandé de donner les informations suivantes:**
 - i) Décrivez les politiques et pratiques dans votre pays en relation au chapitre en question. Si nécessaire, il vous est possible d'ajouter ici des informations au sujet des politiques et pratiques au niveau gouvernemental, local ou au niveau des ONG. Veuillez lire attentivement la Déclaration de bonne pratique afin de répondre correctement à chaque point.

ii) Dans quelle mesure les politiques et pratiques en vigueur dans votre pays sont-elles conformes à la Déclaration de bonne pratique? Soyez explicite, même s'il vous faut répéter certaines informations.

iii) Si, dans votre pays, des changements en relation avec la Déclaration de bonne pratique sont nécessaires, et si ces changements sont en relation avec l'un des principes de base énoncés aux pages 2 et 3 de la Déclaration de bonne pratique, indiquez quels principes sont concernés et à quel numéro ils se réfèrent (numéros 1 à 11).

iv) Dans certaines sections, il existe plusieurs questions auxquelles il faut répondre.

8. **NB:** Les réponses doivent être précises et exactes sans pour autant mentionner les moindres détails. Pour le bon déroulement de l'étude, nous avons besoin de suffisamment d'information pour identifier les problèmes politiques et pratiques. Celles-ci viendront soutenir les programmes d'action tant nationaux qu'europpéen.

9. La section 13 s'intéresse aux différentes sorte de données statistiques qui doivent être rassemblées dans votre pays. Veuillez fournir l'information statistique qui est actuellement disponible.

10. La section 14 concerne les instruments internationaux, vous y trouverez de plus amples informations pour compléter cette partie du questionnaire.

11. La section 15 concerne la consultation avec les jeunes. Des guides à ce sujet sont en court de préparation par le Programme en faveur des enfants isolés en Europe et seront disponibles en temps nécessaire.

12. La section 16 contient des questions relatives à l'analyse de la situation politique dans votre pays.

Merci et bonne chance!

DEFINITION DES “ENFANTS ISOLES” (DBP: A 2.1)

- a) Précisez la définition utilisée dans votre pays. Selon les organisations, différentes définitions peuvent être utilisées. Précisez.
- b) Les enfants isolés accompagnés de frères et soeurs âgés de plus de 18 ans sont-ils considérés comme mineurs isolés? Veuillez consulter l'annexe II du Guide du HCR de 1997.
- c) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- d) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique.

1. ACCES AU TERRITOIRE (SGP: C1)

- 1. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 1. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 1. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique ?
- 1. d) Votre législation prévoit-elle des “sanctions aux transporteurs” par lesquelles des compagnies aériennes, ferroviaire et maritimes peuvent se voir imposer une amende pour avoir transporté un passager sans visa ? Cette législation s'applique-t-elle aux mineurs de moins de 18 ans ?

Trafic d'enfants (DBP: C1.2)

- 1. e) Avez-vous connaissance de trafics d'enfants visant à leur exploitation dans votre pays ? Le cas échéant, citez brièvement un/des exemple(s) en indiquant, si possible le pays d'origine des enfants et la nature du trafic. Indiquez des exemples d'enfants ayant emprunté des voies de trafic pour demander l'asile dans votre pays.
- 1. f) Des mesures ont-elles été mises en oeuvre pour combattre ces trafics?

2. L'IDENTIFICATION (DBP: C2)

- 2. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 2. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 2. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

3. DESIGNATION D'UN TUTEUR OU CONSEILLER (DBP: C3)

- 3. a) Un gardien ou un conseiller est-il désigné?
- 3. b) Quel est leur rôle?
- 3. c) Combien de temps après l'arrivée sont-ils désignés ?
- 3. d) Quelle est leur formation?
- 3. e) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 3. f) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

4. ENREGISTREMENT/ETABLISSEMENT DE PAPIERS D'IDENTITE: (DBP: C4)

- 4. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 4. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 4. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

5. DETERMINATION DE L'AGE (DBP: C5)

- 5. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 5. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 5. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

6. DETENTION (DBP: C6)

- 6. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 6. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 6. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

7. LE DROIT D'ETRE ENTENDU (DBP:C7)

- 7. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 7. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 7. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

8. RECHERCHE ET CONTACT AVEC LA FAMILLE (DBP: C8)

- 8. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 8. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 8. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

9. REGROUPEMENT DE LA FAMILLE DANS UN PAYS EUROPEEN (DBP: C9)

- 9. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 9. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 9. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

10. PRISE EN CHARGE TEMPORAIRE – SANTE – EDUCATION ET FORMATION (DBP: C10)

Prise en charge temporaire (DBP:C10.1)

- 10. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 10. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 10. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Santé (DBP:C10.2)

- 10. d) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 10. e) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 10. f) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Education, langue et formation (DBP: C10.3)

- 10. g) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 10. h) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 10. i) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

11. LA PROCEDURE D'ASILE OU DE DETERMINATION DU STATUT DE REFUGIE (DBP: C11)

Accès à la procédure normale (DBP: C11.1)

- 11. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 11. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 11. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Représentation juridique (DBP: C11.2)

- 11. d) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 11. e) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
- 11. f) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Garanties procédurales minima (DBP: C11.3)

- 11. g) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
- 11. h) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?

11. i) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Evaluation indépendante (DBP: C11.4)

11. j) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.

11. k) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?

11. l) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Entretiens (SGP: C11.5)

11. m) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.

11. n) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?

11. o) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Critères de décision sur la demande d'asile de l'enfant (DBP: C11.6)

11. p) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.

11. q) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?

11. r) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Jeunes isolés atteignant l'âge adulte alors que la procédure d'asile est toujours en cours (DBP: C11.7)

11. s) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.

11. t) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?

11. u) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

12. SOLUTIONS DURABLES (DBP: C12)

Rester dans le pays d'accueil/pays d'asile (DBP: C12.1)

12. a) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.

12. b) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?

12. c) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Regroupement familial dans le pays d'accueil (DBP: C12.1.2)

12. d) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. e) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. f) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Intégration (DBP: C12.1.3)

12. g) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. h) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. i) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Adoption (DBP: C12.1.4)

12. j) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. k) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. l) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Identité et nationalité (DBP: C12.1.5)

12. m) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. n) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. o) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Regroupement familial et retour dans le pays d'origine (DBP: C12.2)

Retour volontaire (DBP: C12.2.1)

12. p) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. q) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. r) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Conditions préalables au retour (DBP: C12.2.2)

12. s) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. t) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. u) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Programmes et aides à la réinstallation (DBP: C12.2.2)

12. v) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. w) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. x) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

Installation dans un pays tiers (DBP: C12.3)

12. y) Décrivez le droit applicable, les politiques et les pratiques dans votre pays.
12. z) Dans quelle mesure ceci est conforme à la Déclaration de bonne pratique?
12. zz) Des réformes sont-elles nécessaires au regard des principes de base de la Déclaration de bonne pratique?

13. RECUEIL DES DONNEES

De bonnes données sur les enfants isolés sont nécessaires à la mise en oeuvre d'une bonne pratique.

- a. Qui est responsable du regroupement des données sur les enfants isolés demandeurs d'asile? Indiquez à la fois les services publics et les organisations non gouvernementales.
- b. Quelle est la nature des informations demandées aux services publics ? Aux organisations non gouvernementales?
- c. Donnez des informations récentes (1997-1999) sur les mineurs isolés demandeurs d'asile, de source publique ou non gouvernementale. Veuillez, à ce stade fournir le maximum de données sur les demandes d'asile formulées par des enfants isolés.

14. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Indiquez si votre pays a signé ou ratifié les conventions ou pactes internationaux et régionaux suivants. Indiquez également si des règles et des guides ont été réalisés .

14.1 Réfugiés

- Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951
- Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967
- HCR:
 - Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, para 213 - 216
 - Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, 1997

14.2 Instruments internationaux de protection des droits de l'homme

- Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.
- Pacte International relatif aux droits civils et politiques, 1966 (et protocole additionnel)
- Pacte international relatif aux droit économiques, sociaux et culturels, 1966
- Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 1961

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole 1)
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés non-internationaux (Protocole 11)
- Convention contre la torture, 1984, art. 3
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965

14.3 Enfants – Instruments régionaux et internationaux

- Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989
- Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, 1985
- Ensemble de règles minima des Nations Unies sur la protection des enfants privés de leur liberté (Règles de Beijing), 1990
- Convention européenne sur le rapatriement des mineurs, 1970
- Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant, 1996
- Conférence de la Haye relative au droit international privé:

NB: Indiquez également si votre pays est sur le point de ratifier une des Conventions de la Haye.

- Convention sur la protection des mineurs, 1961
- Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, 1980
- Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, 1993, et la "Recommandation relative à l'application de la Convention sur les enfants réfugiés" y afférente
- Convention sur la juridiction, le droit applicable, la conformation au droit et la coopération relative à la responsabilité parentale et aux mesures de protection des enfants, 1996 (pas encore en vigueur)
- Union européenne

NB: Votre pays a-t-il mis en place les politiques de l'Union européenne suivantes?

- Action commune pour combattre le trafic d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, février 1997
- Résolution du Conseil sur les mineurs non accompagnés originaires de pays tiers, juin 1997 - **NB: Indiquez brièvement dans quelle mesure votre pays respecte cette résolution.**

14.4 Europe

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (et protocoles), 1950

- Convention déterminant l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne (Convention de Dublin), 1990
- Accord de Schengen, 1990

- Union européenne

NB: Votre pays a-t-il mis en oeuvre ces politiques d'asile de l'Union européenne :

- Position commune sur l'harmonisation de l'application de la définition du terme "réfugié" cité à l'article 1 de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, Conseil de l'Europe, mars 1996
- Résolution sur les garanties minima concernant les procédures d'asile, juin 1995
- Résolution sur les demandes d'asile manifestement infondées, 1992
- Résolution sur l'harmonisation de l'approche des questions concernant des pays d'accueil tiers, 1992
- Conclusions sur les pays où il n'existe généralement pas de risque sérieux de persécution, 1992
- Résolution sur l'harmonisation des politiques nationales relative au regroupement familiale, 1er Juin 1993
- Conseil de l'Europe
- Charte Sociale Européenne, 1961

15. CONSULTATION AVEC DES ENFANTS ISOLES

Le PEIE prépare des lignes directrices sur les méthodes de consultation avec des jeunes. Ce document sera bientôt disponible. En attendant, voici quelques informations qui peuvent être utiles.

- * Décrivez les jeunes qui ont été consulté: âge, sexe, pays d'origine.
- * Quels sont les problèmes majeurs (tous domaines confondu) qu'ils ont rencontré depuis leur arrivée dans votre pays?
- * Quelles sont les expériences positives qu'ils ont vécu depuis leur arrivée dans votre pays?
- * Quelles recommandations ou quelles idées ont-ils exprimé pour améliorer leur expérience?

16. LE NIVEAU POLITIQUE – UN OUTIL POUR LE CHANGEMENT

Si possible, veuillez fournir l'information suivante:

- * décrivez l'intensité des contacts qu'entretiennent les ONG qui travaillent avec des enfants isolés avec: les autorités gouvernementales, locales et régionales
- * décrivez tous les contacts entretenu avec les institutions européennes, par exemple : Membres du Parlement Européen (MEP), Commission européenne, Commission (NB: Donnez des noms).
- * identifiez, aux différents niveaux politiques, toutes les formes de soutien permettant d'améliorer la situation des enfants isolés.
- * identifiez, aux différents niveaux politiques, les obstacles majeurs à surmonter?

Annexe 3: Le contexte juridique international

Cette section présente le contexte juridique international dans lequel s'intègre le cas des enfants réfugiés et résume les aspects-clés des instruments les plus importants. Les principaux instruments internationaux pris en considération sont: la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989); la Convention des Nations Unies de 1951 (la "Convention de Genève") et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés; Les Principes directeurs du HCR; et la Convention de La Haye (1996) sur la protection des enfants. Le contexte juridique et politique européen est étudié dans la section 3.

Il existe d'autres instruments intéressants mais ceux-ci ne seront pas étudiés en détail. Il s'agit entre autres des conventions suivantes: Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966); Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966); Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes (1979); et la Convention internationale contre la torture (1984).

La convention des Nations Unies de 1951 (la "Convention de Genève") et le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés

La convention de 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention sur les réfugiés) est un instrument essentiel des droits de l'homme. Elle supporte et complète de manière déterminante d'autres traités sur les droits de l'homme auxquels la communauté internationale a souscrit. Rédigée suite à la Seconde Guerre mondiale, la Convention a été invoquée avec succès pour la protection de millions de réfugiés et reste le fondement de la protection des réfugiés à travers le monde.

La Convention établit des normes minimales en faveur des réfugiés tant dans le domaine des droits civils et politiques que dans celui des droits économiques, sociaux et culturels. Comme le dit clairement la Déclaration de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme, cinquante ans après son achèvement, la Convention sur les réfugiés reste un instrument important et utile pour faire face au problème des réfugiés.

La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) inclut toute la famille des droits de l'homme (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) et devrait être considérée comme un document source fondamental pour l'établissement des droits des enfants isolés. La vision de la Convention – selon laquelle les enfants devraient être considérés comme titulaires des droits de l'homme et la société a des obligations particulières envers les enfants – a aidé à accorder une plus grande attention à leurs conditions et peut également être appliquée utilement à la situation des enfants isolés. Néanmoins, il reste beaucoup à faire si l'on veut traduire les principes de la Convention dans la pratique à tous les niveaux (Alliance internationale Save the Children, 1999).

Les dispositions générales des articles 2, 3 et 12 de la CDE revêtent une importance centrale pour les enfants isolés. L'article 2 (le principe de "non discrimination") insiste sur le fait que tous les droits repris dans la Convention doivent tous s'appliquer à tous les enfants qui se trouvent dans un Etat déterminé. En d'autres termes, ils doivent non seulement s'appliquer aux citoyens de cet Etat, mais également aux demandeurs d'asile ou réfugiés. L'article 3 stipule que l' "intérêt supérieur" de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. Et l'article 12 prévoit le droit de l'enfant de participer aux décisions l'intéressant.

D'autres dispositions spécifiques sont également à prendre en compte et devraient être lues conjointement avec les articles-cadre. L'article 22, en particulier, prévoit les droits d'un enfant demandant le statut de réfugié, ou que l'on considère comme réfugié – accompagné ou non-

accompagné – conformément au droit international ou national de recevoir une protection adéquate et une assistance humanitaire.¹ Une série d'autres articles sont pertinents:

- Article 6: le droit à la vie et au développement
- Article 7: le droit à un nom et à une nationalité
- Article 9: le droit de vivre avec sa famille et, lorsqu'il y a séparation, le droit d'entretenir des contacts avec les deux parents
- Article 10: le droit à la réunification familiale
- Article 16: le droit à la protection contre l'immixtion dans la vie privée, la famille ou le domicile
- Article 17: le droit d'accès à une information appropriée
- Article 19: le droit à la protection contre toute forme de violence
- Article 24: le droit à la santé et aux services médicaux
- Article 26: le droit de bénéficier de la sécurité sociale
- Article 28: le droit à l'éducation
- Article 29: le devoir du gouvernement d'orienter l'éducation de manière à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de lui inculquer le respect des droits de l'homme
- Article 30: le droit des minorités de ne pas être privées de leur propre culture, langue et religion
- Article 31: le droit de jouer
- Article 34: le droit à la protection contre l'exploitation sexuelle
- Article 35: le devoir du gouvernement de protéger les enfants contre les enlèvement et le trafic d'enfants
- Article 37: le droit de ne pas être soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
- Article 38: le devoir du gouvernement de prendre toutes les mesures possibles dans la pratique pour protéger les enfants touchés par un conflit armé
- Article 39: le devoir du gouvernement de prendre des mesures pour assurer que les enfants victimes de conflits armés, de torture, de négligence ou d'exploitation reçoivent un traitement de réadaptation et de réinsertion sociale.

Le développement des Principes directeurs du HCR

L'attention croissante accordée aux droits de l'enfant dans le monde entier – spécialement durant la dernière décennie suivant l'adoption de la CDE – a entraîné la création en 1994 des *Principes directeurs* du HCR concernant la protection et l'assistance aux enfants réfugiés (HCR, 1994). Ils reconnaissent le caractère central de la CDE en tant que cadre de référence et reflète le contenu des articles de la CDE. Se basant sur cette innovation en 1997, le HCR produisit un autre ensemble de *Principes directeurs* concernant les enfants isolés (HCR, 1997), ancrés dans le principe directeur de l'"intérêt supérieur de l'enfant" présidant à toute action dans le cadre de l'assistance et de la protection des enfants. Ces *Principes directeurs* visent à assurer une protection et une assistance efficaces de manière systématique, complète et intégrée.

La Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants

Bien que le cadre des lois et directives présenté plus haut (et complété par les instruments mentionnés au début de cette section) semble bien développé, certaines faiblesses apparaissent néanmoins. Concernant la CDE par exemple, on a affirmé que les articles sont formulés dans un langage "de programme" plutôt qu'en termes de droits et d'obligations précis et qu'il s'avère difficile de les faire valoir auprès des cours nationales.

Les conventions de La Haye sur les enlèvements d'enfants (1980), l'adoption internationale (1993) et la protection des enfants (1961; 19 octobre 1996) peuvent être considérées comme des instruments permettant d'appliquer certains des objectifs majeurs de la CDE, et d'aider à combler le vide juridique en matière d'attributions qui existe actuellement.

¹ Certains gouvernements (comme l'Allemagne et le Royaume-Uni) ont émis des "réserves" sur la CDE concernant les enfants isolés.

La Convention de La Haye de 1996 n'est pas encore entrée en application (celle-ci requiert la ratification par trois Etats). Traitant principalement des questions relatives au traitement des cas et à une protection adéquate pour les enfants (plutôt que des questions relatives à leur statut), il apparaît toutefois qu'elle pourrait fournir un solide cadre législatif pour promouvoir efficacement les droits des enfants isolés. L'article 6 en particulier inclut spécifiquement les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés (ainsi que les autres enfants déplacés internationalement) dans le champ de la Convention, et cherche à s'attaquer au problème des Etats qui disent ne pas être compétents en matière de mesures de protection pour les enfants dont la situation est incertaine. Le simple fait de la présence d'un enfant réfugié ou déplacé sur le territoire d'un Etat contractant suffira pour que les autorités de cet Etat puissent intervenir.

Alors que l'article 6 confirme explicitement un principe déjà contenu dans la Convention de 1961, la nouvelle Convention fournit également de nouvelles voies permettant à la coopération internationale de protéger les enfants réfugiés via la désignation d'une "Autorité centrale" dans chaque Etat contractant, avec des devoirs bien définis. En général, la Convention a le potentiel pour jouer un rôle majeur dans la protection des enfants réfugiés, et il est donc à espérer qu'elle entrera bientôt en application suite à de nouvelles ratifications.

BIBLIOGRAPHIE

Amnesty International, *In the Firing Line: War and Children's Rights*, Londres: Amnesty International, 1999.

Ayotte, Wendy, *Supporting Unaccompanied Children in the Asylum Process*, Londres: Save the Children, Grande Bretagne, 1998.

Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, 1993, et la « Recommandation relative à l'application de la Convention sur les enfants réfugiés » y afférente.

Convention déterminant l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne (Convention de Dublin), 1990.

Eekelaar, J., "The interests of the child and the child's wishes: the role of dynamic self-determinism, in Alston, P. (ed.), *The Best Interest of the Child*, Oxford: Clarendon Press, 1994.

Document de travail de la Commission européenne, "Vers des normes communes en matière de procédure d'asile », 3 Mars 1999.

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 1950.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE), *Position sur les enfants réfugiés*, Londres/Bruxelles, 1996.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) (1997), *Position on the Implementation of the Dublin Convention in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Shengen Convention*, Londres/Bruxelles 1 Décembre 1997.

"Résolution sur les garanties minima concernant les procédures d'asile », in *Journal Officiel des Communautés européenne*, Bruxelles, 20 Juin 1995, (95/C 274/13).

"Résolution du Conseil sur les mineurs non accompagnés originaires de pays tiers", in *Journal Officiel des Communauté européenne*, Bruxelles, Juin 1997 (97/C 221/03).

"Proposition de directive du conseil relative au droit au regroupement familial" Commission des Communauté européennes, Bruxelles, COM 638 final, 1999/0258 (CNS), Décembre, 1999.

Fronek, Heinz (1998), *Die Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Österreich*, Asylum Coordination Autriche, Vienne, 1998.

Convention de la Haye sur la protection des mineurs, 1961.

Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, 1980.

Convention de la Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, 1993.

Convention de la Haye sur la protection des enfants, 1996.

Convention de la Haye sur la juridiction, le droit applicable, la conformation au droit et la coopération relative à la responsabilité parentale et aux mesures de protection des enfants, 1996.

Déclaration des droits de l'Homme, 1948.

Immigration National Department Asylum Casework Instruction, UK, Février 1999.

Inter-governmental Consultations Report on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia , Report on Unaccompanied Minors, 1997.

Save the Children Alliance Internationale, *Children's Rights: Reality or rhetoric?*, Londres: International Save the Children Alliance, 1999.

Letter addressed to all home clinical radiology fellow and members from Dr Iain Watt, Dean, Faculty of Clinical Radiology, in David Wright, *Note on Age Assessment, Separated Children in Europe*, International Save the Children Alliance, papier informel présenté à la Commission européenne, 2 Décembre 1998.

Machel, Graca, "Promotion and Protection of the Rights of the Children: Impact of armed conflict on children", Report of the Expert of the Secretary-General of the United Nations to the General Assembly, New York, 28 Août 1996.

Russell, S., *Most Vulnerable of All – The Treatment of Unaccompanied Refugee Children in the UK*, Amnesty International, Londres, 1999.

Ruxton, Sandy, *A Children Policy for 21th Century Europe : first steps*, Euronet, Bruxelles, 1999.

Save the Children Europe Group, *Common Standards on Asylum Procedures in the European Union – Realising the Rights of Children*, International Save the Children Alliance, Bruxelles, 1999.

Save the Children Fund (1998), *Children at War*, Londres: Save the Children, Grande Bretagne, 1998.

Save the Children/HCR, *Déclaration de bonne pratique*, Swindon: Save the Children/HCR, Février, 1999.

Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 1989.

Convention des Nations Unies relatives au statut des réfugiés, 1951.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Conclusions du Comité Exécutif N°8, 1977.

— *Guide des Procédures et critères de détermination du statut de réfugié*, Genève: HCR, Janvier, 1992.

— Les enfants réfugiés : Principes directeurs concernant la protection et l'assistance, Genève: HCR, 1994.

— Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, Genève: HCR, Février, 1997.

Protocole des Nations Unies relatif au statut de réfugiés, 1967.

UK Parliament Official Report, Col. 358, in "Hansard", 5 May 1998.

Van Loon, H., *Aspects of Human Rights and Children's Rights*, discours fait lors de la conférence sur 'Unaccompanied Refugee Minors : Issues in Repatriation', Bellagio, Italie, 27-31 Janvier 1997.

Wright David (ed.), *Separated Children and Voluntary Return – ways of surviving –*. Rapport de Séminaire, Rädda Barnen, Stockholm, 1998.