

**Doc. 10477**  
22 mars 2005

## **Protection et assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile**

Rapport  
Commission des migrations, des réfugiés et de la population  
Rapporteur: M. Ed van Thijn, PaysBas, Groupe socialiste

### *Résumé*

Les enfants sont des êtres vulnérables et plus vulnérables encore sont ceux qui se trouvent dans un étranger auquel ils demandent asile et qui sont séparés de leurs parents ou de leurs tuteurs légaux. Les enfants séparés demandeurs d'asile représentent environ 4 pour cent du nombre de demandeurs en Europe; dans certains Etats membres, notamment ceux où l'immigration est un phénomène relativement nouveau, cette proportion s'élève à 10 pour cent.

En collaboration et en coordination avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Alliance «Save the Children» et le programme «Enfants séparés en Europe», le Conseil de l'Europe devrait prendre sans délai des mesures afin de rationaliser ses activités dans ce domaine et aider les Etats membres à répondre aux besoins de protection de cette catégorie de demandeurs qui sont triplement vulnérables: en tant qu'enfants, en tant qu'enfants séparés de leurs parents et en tant qu'enfants demandeurs d'asile.

## I. **Projet de recommandation**

1. La moitié des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde sont des enfants. Ils fuient leur pays pour échapper aux persécutions, aux violations de leurs droits, à l'exploitation, aux sévices, aux catastrophes naturelles; au cours de ces dix dernières années, plus de deux millions d'entre eux ont été tués dans des conflits; des milliers ont perdu la vie lors du récent tsunami en Asie du Sud-Est, et ceux qui y ont survécu, traumatisés et désorientés, risquent de devenir la proie de trafiquants sans scrupules.

2. Les enfants sont des êtres vulnérables et plus vulnérables encore sont ceux qui se trouvent dans un pays étranger auquel ils demandent asile et qui sont séparés de leurs parents ou de leurs principaux tuteurs légaux ou coutumiers. Les enfants séparés demandeurs d'asile représentent environ 4 pour cent du nombre de demandeurs d'asile en Europe; dans certains Etats membres, notamment ceux où l'immigration est un phénomène relativement nouveau, cette proportion s'élève à 10 pour cent.

3. L'Assemblée parlementaire estime que la situation des enfants séparés demandeurs d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est une question urgente. Les législations, politiques et pratiques nationales ne répondent pas de manière cohérente aux besoins de protection; les dimensions de cette catégorie de population: en tant qu'enfants, en tant qu'enfants séparés de leurs parents ou de leurs tuteurs légaux et en tant qu'enfants demandeurs d'asile.

4. Même si tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, certaines des dispositions qui y sont énoncées sont souvent ignorées par les Etats lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures relatives à l'asile. C'est le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3) qui, aux termes de la Convention, devrait être la «considération primordiale»; du principe d'interdiction des discriminations fondées, notamment, sur la nationalité (article 2); des dispositions visant à faciliter la réunification familiale (article 10); du droit de l'enfant d'être consulté sur toutes les questions susceptibles de l'intéresser (article 12); ou encore du droit à une protection spécifique pour les enfants réfugiés ou les enfants cherchant à obtenir le statut de réfugié (article 22).

5. Parce que ces enfants sont séparés de leurs parents ou de leurs principaux tuteurs légaux ou coutumiers, il conviendrait de désigner rapidement un tuteur légal qui serait chargé de défendre leurs intérêts et de garantir leur bien-être, et également de les placer dans des structures d'accueil et de soins adaptées à leur âge et à leur maturité. Souvent, au contraire, la législation des Etats membres du Conseil de l'Europe ne prévoit pas de système de tutelle approprié en faveur des enfants étrangers. Lorsque, dans un Etat, un cadre juridique adéquat est en place, les retards administratifs mettent gravement en danger la sécurité des enfants, qui risquent d'être davantage exposés à la traite ou à d'autres sévices. En outre, la détention des enfants séparés au cours de la procédure de demande d'asile est une pratique courante dans la grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, ce qui est manifestement contraire à l'obligation qui leur incombe d'offrir aux enfants des structures d'accueil et de soins adaptées ainsi qu'au droit de l'article 37 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant qui dispose que la détention est uniquement utilisée comme une mesure de dernier ressort et pour une durée aussi brève que possible.

6. En ce qui concerne l'asile, selon l'Assemblée, les enfants séparés se voient souvent refuser l'accès à une protection efficace contre le refoulement du fait de la législation en vigueur au stade procédural, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les enfants peuvent être refusés l'accès au territoire au motif qu'ils ont transité par un pays sûr où ils auraient pu demander leur demande d'asile peut être soumise à des conditions de recevabilité ou être examinée dans le cadre d'une procédure accélérée; il se peut qu'on ne leur propose pas les services d'un représentant légal; le fond, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne reconnaissent pas les formes de persécution affectant spécifiquement les enfants, telles que le recrutement forcé dans les forces armées, le travail forcé, les mutilations génitales des femmes ou les mariages ou les grossesses forcés, ou la persécution aux termes de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

7. Plusieurs instances et organes spécialisés ont adopté des recommandations et des directives en vue de renforcer la protection des enfants séparés demandeurs d'asile, notamment le Comité des droits de l'enfant, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le programme «Enfants séparés en Europe». L'Assemblée estime que le Conseil de l'Europe doit s'employer à promouvoir le respect, par ses Etats membres, des normes recommandées par ces instances et organes.

8. En outre, le Conseil de l'Europe devrait compléter ces normes par l'adoption d'un instrument cohérent unique sur la question des enfants séparés demandeurs d'asile. Cet instrument devrait réaffirmer les recommandations antérieures de l'Assemblée et du Comité des Ministres en ce qui concerne les aspects affectant spécifiquement les réfugiés mineurs et tenter de combler les lacunes du système de protection.

9. Pour ces motifs, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres

i. de charger un ou plusieurs des comités spécialisés de mener des études approfondies sur l'accès au territoire et à la procédure de demande d'asile pour les enfants séparés demandeurs d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur l'existence d'un régime de tutelle légale;

ii. de charger un ou plusieurs des comités spécialisés de mener une étude sur la pratique des Etats membres en ce qui concerne les formes de persécution affectant spécifiquement les enfants;

iii. en collaboration et en coordination avec le HCR des Nations Unies, l'Alliance «Save the Children» et le programme «Enfants séparés en Europe», d'élaborer une recommandation et d'inviter instamment les Etats membres à:

a. reconnaître la primauté du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute procédure, pratique ou mesure législative relative à l'asile ou à l'immigration affectant les enfants séparés;

b. reconnaître et mettre pleinement en œuvre en pratique le principe de non-discrimination en assurant que tous les droits soient appliqués à tous les enfants sur leurs territoires ou leur juridiction sans exception;

c. s'abstenir de refuser, pour quelque motif que ce soit, l'entrée sur leur territoire des enfants séparés;

d. modifier leur législation et supprimer tous les obstacles administratifs afin de garantir qu'un tuteur et un représentant légal soient désignés d'urgence au profit des enfants séparés et au maximum dans les deux semaines qui suivent la date à laquelle les autorités sont informées de leur présence sur le territoire;

e. veiller à ce que les enfants séparés soient entendus dans le cadre de la procédure de demande d'asile, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur tuteur légal, et qu'ils soient interrogés d'une manière adaptée à leur âge, leur maturité et leur état psychologique;

f. modifier leur législation de manière à ce que les enfants séparés ne fassent plus l'objet de procédures d'asile accélérées ou ne soient plus soumis à des conditions de recevabilité de la procédure;

g. reconnaître les formes de persécution affectant spécifiquement les enfants comme persécution au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés;

h. accorder des permis spéciaux de séjour humanitaire aux enfants qui ont été victimes de formes de persécution affectant spécifiquement les enfants et auxquels on ne reconnaît pas le statut de réfugiés;

- i. faciliter la réunification familiale en faveur des enfants séparés, conformément à la Recommandation 1596 (2003) de l'Assemblée sur la situation des jeunes migrants en Europe;
- j. n'autoriser la détention des enfants séparés qu'en dernier recours et pour la durée la plus courte possible, conformément à la Recommandation (2003) 5 du Comité des Ministres aux membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile;
- k. veiller à ce que le retour d'un enfant séparé dans son pays d'origine ait lieu seul dans l'intérêt supérieur de l'enfant et avec les garanties énoncées dans les Recommandations de l'Assemblée 1547 (2002) sur les procédures d'expulsion conformément aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité et 1596 (2003) sur la situation des jeunes migrants en Europe;
- iv. de soutenir l'organisation et l'offre d'une formation spécifique pour les avocats ainsi que pour les fonctionnaires et autres professionnels qui s'occupent des enfants séparés au cours de la procédure de demande d'asile et dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique et d'une législation de lutte contre la traite;
- v. d'exhorter les Etats membres à se conformer aux principes directeurs adoptés par le HCR des Nations Unies, l'Alliance «Save the Children» et le programme «Enfants séparés en Europe» en particulier la Déclaration révisée de bonne pratique sur les enfants séparés demandeurs d'asile ;
- vi. d'inviter les Etats membres à poursuivre leur coopération avec le HCR des Nations Unies dans le cadre du programme «Enfants séparés en Europe» en vue:
  - a. d'introduire un modèle unique de collecte des données relatives à l'âge, au sexe et au pays d'origine des enfants séparés, en vue de faciliter leur identification, la recherche de leur famille et la comparabilité des informations recueillies;
  - b. d'introduire des normes communes d'appréciation de l'âge des enfants séparés;
  - c. d'harmoniser la collecte de données statistiques relatives aux enfants séparés demandant l'asile concernant le sexe, l'âge, le pays d'origine et la décision sur l'asile, et de communiquer ces données au HCR des Nations Unies et aux autres organisations concernées.

## II. Exposé des motifs par M. van Thijn

### 1. Introduction

1. Aux termes du Préambule de la Convention des Nations Unies relative aux droits de (1989), «*l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension*». L'instrument a été ratifié par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, cette déclaration inspirée semble n'être qu'un pieux vœu si l'on considère que les enfants représentent la moitié des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde et qu'ils endurent souvent les mêmes persécutions que les adultes. Plus de deux millions d'enfants ont été tués dans les divers conflits mondiaux de la dernière décennie.

2. C'est notamment en cas de conflit et de catastrophe naturelle que la vulnérabilité des enfants face à la violence et aux sévices apparaît le plus nettement. Les enfants ayant survécu au tsunami en Asie du Sud-Est, déjà traumatisés, risquent à présent de devenir la proie du plus odieux des trafics: le trafic d'enfants. Telle est la réalité, intolérable et sans concession.

3. En dépit de multiples engagements juridiques et politiques, nous sommes loin de garantir aux enfants un climat de bonheur, d'amour et de compréhension. Parce qu'elle est l'expression de la conscience des peuples de l'ensemble de l'Europe, l'Assemblée doit s'engager résolument à promouvoir l'amélioration de la protection des enfants, et en particulier des enfants séparés et des demandeurs d'asile qui sont triplement vulnérables: en tant que demandeurs d'asile, en tant qu'enfants et en tant qu'enfants séparés de leurs parents.

4. Depuis quelques années, la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, particulièrement intéressée à la situation des jeunes qui subissent les effets de mouvements migratoires délibérés ou contraints: en novembre 2001, la Sous-commission des migrations et le Centre européen de la jeunesse de Budapest ont organisé un débat paneuropéen sur la situation des jeunes migrants en Europe, auquel ont participé une trentaine de jeunes venus de 27 pays européens. Cette réunion a été précédée par l'origine du rapport sur la situation des jeunes migrants en Europe<sup>1</sup> (M. Yáñez-Barnuevo, Espagne) et de la Recommandation 1596 (2003) portant sur le même sujet. La Commission des migrations, des réfugiés et de la population et le Centre européen de la jeunesse de Budapest ont poursuivi une fructueuse coopération en organisant l'année suivante une audition sur la situation des jeunes réfugiés en Europe (17-18 décembre 2002), en concertation avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

5. A cette occasion, le touchant témoignage de F.H., un garçon afghan de 16 ans qui, arrivé en Hongrie, y a fait une demande d'asile, a amené Mme Vermot-Mangold (Suisse, SOC), la Présidente de la Sous-commission des réfugiés, à lancer une proposition portant expressément sur la situation des enfants séparés qui demandent l'asile en Europe.

### 2. Portrait des enfants séparés demandeurs d'asile en Europe

#### a. Un phénomène inquiétant

6. Les enfants séparés demandeurs d'asile ne sont pas un phénomène récent: tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, des enfants séparés ont en grand nombre gagné les pays européens à la suite de guerres et de conflits armés. Leur nombre a progressivement augmenté dans les années 90, et cette croissance a atteint son paroxysme lorsque des milliers d'enfants séparés ont fui les conflits dans l'ex-Yougoslavie. Depuis, les enfants non accompagnés et séparés représentent une part considérable des demandeurs d'asile.

---

<sup>1</sup> Doc. 9645.

7. Pour faire face à la nouvelle ampleur du phénomène, le HCR a engagé en 1997 un partenariat avec certains membres de l'Alliance internationale «Save the Children», visant à créer un programme spécial pour améliorer la situation de ce groupe, le programme «Enfants séparés en Europe» encourage la modification des directives et pratiques relatives aux enfants séparés, le programme en place un réseau d'ONG oeuvrant dans 28 pays européens et consacre ses ressources à la recherche à la défense des droits des enfants, à la réalisation d'études et à la formation, à l'échelle nationale internationale. Depuis sa création, le programme «Enfants séparés en Europe» a proposé des pratiques directrices et pratiques exemplaires qui, si elles étaient respectées, permettraient d'harmoniser les pratiques d'accueil et de protection pour cette catégorie de jeunes particulièrement vulnérable.

8. La grande majorité des enfants séparés restent dans leur région d'origine, mais un faible nombre d'entre eux cherchent l'asile en Europe. Selon le HCR, le nombre d'enfants séparés qui ont déposé des demandes d'asile en Europe au cours des deux dernières années est resté stable en nombre (15 000 et 16 000) et en pourcentage (4%) du nombre total de demandeurs d'asile. L'organisation prévoit toutefois que l'ampleur du problème est difficile à évaluer en raison du manque de données précises. Quels que soient les chiffres, les enfants séparés dont la présence est déclarée par les autorités du pays hôte ne représentent qu'une faible portion du nombre d'enfants contraints à leur pays à cause de la violence.

#### **b. Définition d'«enfants séparés»**

9. L'un des plus importants progrès dû au programme «Enfants séparés en Europe» est probablement la clarification de la notion d'«enfants séparés», désormais définis comme «des enfants âgés de moins de 18 ans, se trouvant à l'extérieur de leur pays d'origine et séparés de leurs deux parents ou de leurs principaux tuteurs légaux/coutumiers».

10. Cependant, les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont pas tous cette conception d'«enfants séparés». La plupart des Etats ont recours à l'expression «mineurs non accompagnés», qui est aussi employée dans le cas d'enfants accompagnés par une personne non disposée, non habilitée à fournir à l'enfant en question la protection adéquate, ou dans l'incapacité de le faire. En Allemagne, un enfant est considéré comme «non accompagné» s'il n'est pas accompagné par une personne qui s'est vu accorder le droit de garde par un tribunal. D'autres Etats considèrent un mineur comme accompagné lorsqu'il est en compagnie d'un membre de sa famille. On peut même constater des différences de traitement à l'intérieur d'un même pays: ainsi, au Royaume-Uni, il semble que la notion de personnes «non accompagnées» soit interprétée différemment par divers pouvoirs locaux.

#### **c. Quelques chiffres<sup>3</sup>**

11. Il n'existe pas de statistiques précises concernant le nombre d'enfants séparés qui demandent l'asile en Europe chaque année: les différences de définition et de pratiques d'enregistrement posent un grave problème de comparabilité des données. La grande majorité des enfants séparés restent dans leur région d'origine. Un petit nombre – mais significatif – demande l'asile en Europe.

12. D'après les données disponibles, en 2003, quelque 12 800 enfants non accompagnés et séparés étaient engagés dans une procédure de demande d'asile dans 28 pays industrialisés, les principaux hôtes étant le Royaume-Uni (2 800), l'Autriche (2 050), la Suisse (1 330), les Pays-Bas (1 100), l'Allemagne (980) et la Norvège (920). A eux six, ces pays enregistraient 73% de toutes les demandes d'asile déposées par des enfants non accompagnés et séparés. A titre de comparaison, il y avait en 2002, 6 329 enfants séparés demandeurs d'asile en Espagne, 5 945 au Royaume-Uni, 3 200 en France, 2 400 en Autriche et 2 400 en Pays-Bas. En Europe de l'Est, c'est en Hongrie qu'il y a eu le plus d'enfants séparés demandeurs d'asile en 2002.

<sup>2</sup> <http://www.separated-children-europe-programme.org>

<sup>3</sup> Les chiffres présentés dans cette section proviennent tous du document du HCR intitulé *Trends in Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Industrialized Countries, 2001-2003*.

13. Si, en valeur absolue, le nombre de demandes d'asile introduites par des enfants accompagnés et séparés est relativement élevé dans certains pays, globalement leur part du nombre total de demandeurs d'asile est limitée. Par exemple, en 2003 les enfants séparés représentaient que 5,7% de tous les demandeurs d'asile au Royaume-Uni, 1,9% en Allemagne et en République tchèque. En termes relatifs, en 2003, les pays ayant accueilli la plus grande part d'enfants séparés demandeurs d'asile étaient la Bulgarie (10%), les Pays-Bas (9%), la Hongrie (8%) et la Slovaquie (7%).

14. Le nombre d'enfants non accompagnés et séparés demandeurs d'asile a atteint un niveau en 2001. Parmi les 21 pays pour lesquels des données sont disponibles depuis 2000, leur nombre a chuté de 11% entre 2001 et 2002 et, entre 2002 et 2003, une nouvelle baisse importante de 40% a été enregistrée. Selon le HCR, la diminution du nombre d'enfants séparés demandeurs d'asile ne reflète pas la chute du nombre de demandes d'asile en général: de fait, depuis 2000, la part des enfants accompagnés et séparés demandeurs d'asile dans le nombre total des demandeurs n'a que légèrement chuté.

15. Bien que la part globale des enfants non accompagnés et séparés demandeurs d'asile en Europe soit restée assez stable, l'afflux des demandeurs d'asile vers les pays d'accueil a évolué au cours de la période 2000-2003. En 2000, les enfants non accompagnés et séparés représentaient 15% de toutes les demandes d'asile soumises aux autorités néerlandaises et hongroises. La part des enfants accompagnés et séparés, qui avait atteint 21% en Hongrie et 18% aux Pays-Bas en 2001, est tombée à moins de 10% en 2003. Parallèlement, le Royaume-Uni et la Suisse enregistraient une augmentation de la proportion des enfants non accompagnés et séparés demandeurs d'asile – de 3,5-4% environ en 2000 à près de 6% en 2003.

16. Le HCR a constaté que les principaux pays d'origine des mineurs non accompagnés ou enfants séparés étaient, dans l'ensemble, différents de ceux des demandeurs d'asile en général. Au cours de la période 2001-2003, l'Afghanistan a été le principal pays d'origine des enfants séparés et accompagnés engagés dans une procédure de demande d'asile dans 20 pays européens. Cependant, l'Afghanistan n'était pas la source principale des demandes d'asile considérées globalement dans ces 20 pays, le nombre total d'Afghans ayant demandé asile ne représentant que 7% de l'ensemble des demandes. L'Angola en est un autre exemple: si les enfants non accompagnés et séparés originaires de ce pays constituaient la deuxième nationalité la plus importante en termes de demandes d'asile dans ces pays, les Anglais ne représentaient que 2% de l'ensemble des demandeurs.

17. Une analyse pays par pays illustre également les différences qui existent dans les flux de demandeurs d'asile entre, d'une part, les demandeurs d'asile en général et, d'autre part, les enfants accompagnés et séparés demandeurs d'asile. En Pologne, entre 2001 et 2003, les enfants accompagnés et séparés originaires d'Afghanistan représentaient 40% de l'ensemble des enfants demandeurs d'asile, tandis que la part des ressortissants afghans dans le nombre total de demandeurs d'asile était de 8%.

18. Il faudrait aussi garder à l'esprit que les principaux pays d'origine des mineurs non accompagnés ou enfants séparés varient selon les périodes. Ces dernières années, on a recensé comme principaux pays d'origine: pour l'Afrique, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Burundi, la République centrafricaine, la Somalie, le Maroc, l'Angola; pour l'Asie, l'Afghanistan, le Sri Lanka, l'Iran, l'Iraq et la Chine; pour l'Europe, l'Albanie et la Russie (en particulier la Tchétchénie).

19. Alors qu'elles sont essentielles à la conception de mesures efficaces de protection et d'assistance adaptées aux besoins des enfants, les données relatives au sexe et à l'âge des enfants accompagnés et séparés demandeurs d'asile sont moins nombreuses que les informations relatives à leur pays d'origine. En ce qui concerne l'âge de ces jeunes migrants, l'analyse est rendue difficile par les différentes bases d'enquête utilisées par les différents Etats (année de naissance, âge ou différentes tranches d'âge) et du fait que l'appréciation de l'âge de ces mineurs est problématique. Le HCR a constaté qu'en 2003, environ un tiers des enfants non accompagnés/séparés étaient âgés de moins de 15 ans et deux tiers avaient entre 16 et 17 ans.

20. En ce qui concerne le sexe, il ressort des données disponibles que la grande majorité des enfants non accompagnés et séparés demandeurs d'asile sont des garçons. En 2002, seuls 27 mineurs non accompagnés/enfants séparés demandeurs d'asile étaient des filles (28% en 2000). Ce schéma correspond globalement à la répartition des sexes dans la population des demandeurs d'asile en général. Il existe quelques exceptions notables (l'Irlande où entre 33 et 54% des demandes introduites depuis 2000 par des enfants non accompagnés et séparés l'ont été par des filles), la Finlande (32-38%) et la Suède (30-35%).

**d. Causes de départ**

21. Les enfants séparés fuient pour les mêmes raisons que les adultes: les situations de guerre et de conflits armés, les persécutions ou l'extrême pauvreté et les privations. D'autres fuient pour des raisons liées plus particulièrement à leur condition d'enfants: le recrutement forcé, les mutilations des femmes, le travail forcé des enfants, l'exploitation sexuelle, les mariages et grossesses forcées. Certains enfants fuient les mauvais traitements ou la négligence de leurs familles, ou d'autres problèmes d'ordre familial. De nombreux enfants sont victimes de la traite.

**3. Nécessité d'adapter les directives relatives aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en fonction de l'âge**

22. Selon les directives du HCR sur la protection des enfants réfugiés et l'aide à leur apport, les enfants sont vulnérables. Ils sont particulièrement sensibles à la maladie, à la malnutrition et à des préjudices corporels. Les enfants sont dépendants. Ils ont besoin du soutien des adultes, non seulement pour leur survie physique, en particulier dans les premières années d'enfance, mais aussi pour leur développement psychologique et social. Les enfants sont des êtres en développement. Leur croissance se fait en continu. Les séquences développementales, à la façon d'une tour de briques où chaque couche dépend de celle qui est en dessous. Tout retard important qui interrompt ces séquences peut gravement perturber le développement.

23. Ces observations expliquent très bien pourquoi les enfants séparés, comme tels, doivent recevoir une attention spéciale et des soins particuliers, et cela d'autant plus qu'ils ont pu souffrir de traumatismes dus à des persécutions, négligences ou mauvais traitements. Votre rapporteur estime qu'il est nécessaire d'adapter toutes les directives relatives aux réfugiés et aux demandeurs d'asile selon l'âge: par exemple, lors des entretiens portant sur leur statut d'immigrants, les enfants séparés devraient être interrogés d'une manière qui tienne compte de leur âge; la réponse à leur demande d'asile devrait prendre en considération les formes de persécution qui touchent plus particulièrement les enfants; pendant la totalité de leur séjour dans un Etat membre du Conseil de l'Europe, les enfants séparés demandeurs d'asile devraient être placés dans des structures de soins adaptées, dans des familles ou des centres d'accueil ou dans des institutions spéciales des Etats membres.

24. En revanche, il ne faut pas se préoccuper exclusivement des règles d'asile et d'immigration des enfants séparés, bien qu'assujettis aux règlements sur l'immigration, sont d'abord et avant tout des enfants et devraient bénéficier des mêmes mesures de protection et d'aide dont jouissent les enfants dans les pays qui sont dans une semblable situation de séparation de leurs tuteurs.

**4. Les enfants séparés et la procédure d'octroi de l'asile**

**a. Accès au territoire**

25. La première difficulté à laquelle sont confrontés les enfants séparés lorsqu'ils tentent d'obtenir la protection dans un Etat membre du Conseil de l'Europe concerne l'accès à son territoire. Il est fréquent qu'un Etat refuse l'entrée sur son territoire aux étrangers qui ont transité par des pays tiers sûrs au cas où ils auraient pu demander asile (principes dits du pays tiers sûr et du premier pays d'asile). Cette pratique se traduit parfois par le renvoi immédiat de l'intéressé vers le pays sûr, souvent sans la mise en œuvre de procédures de protection adéquate.

possibilité pour lui de faire appel de cette décision, et sans que le pays tiers sûr ne prenne officiellement l'engagement qu'il sera autorisé à entamer une procédure de demande d'asile et encore moins à pénétrer sur son territoire.

26. Cette pratique a été critiquée par un certain nombre d'organisations de défense des réfugiés par l'Assemblée parlementaire elle-même comme pouvant constituer une violation du principe de non-refoulement. En outre, s'agissant des enfants séparés, le risque est encore plus grand que cette pratique ne mette gravement en danger leur vie et leur sécurité.

27. Comme il a été dit précédemment, les enfants séparés demandeurs d'asile sont d'abord et avant tout des enfants vulnérables et, de ce fait, les Etats ont l'obligation de leur offrir leur protection. Un enfant séparé ne devrait se voir refuser l'accès au territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe. Au contraire, lorsqu'ils entrent en contact avec un enfant séparé, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures immédiates pour identifier le mineur, rechercher sa famille et découvrir les raisons pour lesquelles il tentait de pénétrer sur le territoire d'un Etat membre du Conseil. De la même façon, des mesures devraient être rapidement prises en vue de désigner un tuteur légal pour l'enfant et placer ce dernier dans des structures d'accueil et de soin appropriées, comme c'est le cas (ou comme ce devrait être le cas) pour les ressortissants mineurs du pays se trouvant dans la même situation.

#### **b. Evaluation de l'âge<sup>4</sup>**

28. Les jeunes demandeurs d'asile peuvent minimiser leur âge dans l'espoir de recevoir un traitement plus favorable, ou au contraire déclarer qu'ils sont plus vieux que leur âge réel pour ne pas être placés dans des centres ou des institutions pour mineurs. L'évaluation de l'âge est donc une question importante, en ce qu'elle permet d'une part de garantir qu'un demandeur d'asile est assujéti aux règlements et dispositions applicables à son groupe d'âge, et d'autre part pour faire en sorte que les enfants reçoivent les soins et la protection spécifiques qui correspondent à leur âge.

29. Comme l'a souligné le programme «Enfants séparés en Europe», certains pays ne disposent pas de règles suffisamment claires sur l'évaluation de l'âge et on estime qu'un certain nombre d'enfants séparés ne sont pas traités comme tels par les services de l'immigration. Les pays d'Europe de l'Est, en particulier, où le phénomène des enfants des rues ou des enfants séparés migrants est très répandu, ne disposent pas des instruments légaux ou techniques qui permettent d'évaluer l'âge des enfants. En Irlande, aucune évaluation de l'âge n'est effectuée.

30. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, l'évaluation de l'âge est obligatoire dès qu'il y a un doute sur l'âge d'un enfant ou que les enfants ne peuvent prouver leur âge (par exemple en Belgique, aux Pays-Bas, en Roumanie, au Royaume-Uni). Mais il y a aussi des pays qui n'ont pas de système officiel d'évaluation de l'âge, même s'il est possible d'y effectuer une telle évaluation sur demande des pouvoirs publics (Bulgarie, Hongrie).

31. L'âge est évalué au moyen deexamens anthropométriques, dentaires et radiologiques. Ce processus d'évaluation ne donne jamais de résultats scientifiques précis, mais une estimation avec une certaine marge d'erreur. Le test radiologique a en particulier été critiqué pour son manque de fiabilité, puis le développement des os d'enfants du même âge varie considérablement selon leur origine ethnique. En Allemagne et en Autriche, on avait l'habitude d'évaluer l'âge par radiographie, mais la méthode a été abandonnée car elle consiste à organiser une réunion ou un entretien avec des représentants du gouvernement, des professionnels du secteur de la santé en Autriche ou des services en charge des étrangers en Allemagne.

32. Il n'existe pas de normes européennes communes définissant la manière dont l'évaluation de l'âge devrait être effectuée. Le HCR et le programme «Enfants séparés en Europe» ont recommandé quelques principes qu'ils emploient activement à faire inclure dans les lois et pratiques nationales. En premier lieu, l'évaluation de l'âge ne devrait être effectuée que lorsque l'âge de l'enfant est incertain.

<sup>4</sup> L'information contenue dans ce paragraphe est extraite de: Kate Halvorsen, programme «Enfants séparés en Europe», «Report on the workshop of age assessment and identification (Bucarest, 20-22 mars 2003).

devrait être réalisée par un pédiatre indépendant qui soit compétent et connaisse bien le milieu et culturel de l'enfant; les examens devraient être acceptables d'un point de vue culturel et menés avec respect de la dignité humaine; l'évaluation de l'âge n'étant pas une science exacte, et une assez large marge d'erreur étant toujours possible, il faudrait accorder à l'enfant le bénéfice du doute dans tous les cas où l'âge exact est incertain.

33. Votre rapporteur recommande que les Etats membres du Conseil de l'Europe entérinent les principes. En outre, votre rapporteur estime qu'il faudrait obtenir le consentement de l'enfant ou de son tuteur légal avant de réaliser l'évaluation de l'âge. Le mineur ou son tuteur légal devrait de surcroît avoir la possibilité de contester les résultats du test devant les tribunaux.

**c. Accès à la procédure ordinaire d'octroi de l'asile**

34. Dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les enfants séparés qui ont pénétré sur un territoire peuvent avoir, selon la loi, accès à la procédure d'octroi de l'asile, soit directement, soit à l'intermédiaire de leur tuteur légal. Toutefois, en raison d'obstacles légaux ou pratiques, un certain nombre d'enfants ne parviennent jamais à entamer cette procédure.

35. Ils peuvent par exemple ne pas être correctement informés sur la procédure de demande d'asile ou ne pas être au bon endroit pour pouvoir demander l'asile; ou ne pas le faire à temps; ou on ne leur a pas recommandé de ne pas faire de demande parce qu'on a estimé qu'ils étaient suffisamment protégés par le système de protection de l'enfance; ou peut-être n'ont-ils pas de tuteur légal pour agir en leur nom en raison soit de retards administratifs, soit de l'absence d'une législation pertinente.

36. Un autre obstacle à la protection efficace est que, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les demandes d'asile présentées par des mineurs, y compris des enfants séparés, ne peuvent pas faire l'objet de procédures accélérées ou être soumises à des conditions d'admissibilité. Par exemple, dans plusieurs pays, la demande d'asile déposée par un mineur séparé originaire d'un pays sûr comme «sûr» peut être traitée dans le cadre d'une procédure accélérée. La même chose peut se produire si le mineur est entré dans le pays en passant par un troisième pays sûr. La demande d'un mineur peut ne pas passer le test d'admissibilité pour diverses raisons, dont le manque de crédibilité de la demande. Il faut toutefois considérer que les enfants ne sont pas toujours capables de décrire les événements avec la même logique ou la même précision que les adultes, et que par conséquent leurs demandes pourraient à tort être estimées inadmissibles.

37. Votre rapporteur pense qu'il faudrait donner aux enfants séparés la possibilité d'expliquer les raisons de leurs demandes de protection, et leur permettre de le faire d'une manière qui tienne compte de leur âge. Il importe par conséquent que leurs demandes soient traitées dans le cadre de la procédure ordinaire qui permet de prendre pleinement en considération les mérites de la demande. Des panels de personnes qui procèdent à des entretiens avec les enfants devraient être formés spécialement à cet effet.

38. Dans le même ordre d'idées, votre rapporteur considère qu'il est injustifié voire dangereux que dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, les demandes d'asile des enfants ne puissent être traitées dans le cadre de procédures n'offrant pas de droits de recours, ou des possibilités d'appel limitées.

39. En dernier lieu, comme il en sera débattu ultérieurement dans cet exposé des motifs, les gouvernements devraient reconnaître l'existence de formes de persécution touchant plus particulièrement les enfants, et repenser le concept de «pays sûr». Est-il possible d'ébaucher une liste de pays sûrs dans lesquels les enfants sont à l'abri de la traite, des mariages forcés, de l'esclavage ou des mutilations génitales? Peut-être, mais cette liste ne coïncide pas nécessairement avec la liste des pays sûrs qui est utilisée actuellement. Cette considération s'applique à la fois aux pays d'origine et aux pays tiers: comme le montrent les rapports par pays du programme «Enfants séparés en Europe», il existe dans de nombreux dispositions relatives aux mineurs étrangers en vigueur dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe un manque de cohérence et des disparités notoires, par exemple en ce qui concerne

désignation d'un tuteur légal, le placement dans des centres spécialisés ou la criminalisation de la Un pays pourrait ainsi être qualifié pour offrir une protection contre les persécutions à un réfugié et, en même temps, ne pas offrir de garanties suffisantes pour la protection des réfugiés mine raison de leurs besoins spécifiques en termes d'assistance, de tutelle et de prévention de la traite.

**d. Examen de la demande d'asile**

40. Le taux de confirmation du statut de réfugié est considérablement plus faible pour les e séparés que pour l'ensemble de la population demandeuse d'asile. Le HCR estime qu'au cou quelques dernières années, 1 à 3% en moyenne des enfants séparés ont été reconnus comme ré contre 13 à 15% en moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'asile en Europe de l'Ouest. Il ir toutefois de noter que la plupart des enfants séparés dont la demande d'asile est rejetée obtien permission de rester dans le pays de manière temporaire ou permanente, pour des motifs human ou autres.

41. Le fait que le taux de confirmation du statut de réfugié soit si faible peut s'expliquer par di raisons, essentiellement, selon le HCR, par le fait qu'un certain nombre de demandes sont consi comme «manquant de crédibilité». Il est regrettable que cela résulte parfois du recours à des mét d'interrogatoire inappropriées – il est rare, en effet, que les services d'immigration forment leur per à questionner les enfants. Votre rapporteur encourage le HCR à mener des recherches approfond les raisons qui expliquent un taux de confirmation aussi faible pour les enfants demandeurs d'asile.

42. Cependant, il est important de rappeler que les enfants devraient avoir la possibilité d'ex leur point de vue et devraient être entendus au cours de la procédure de demande d'asile directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Aux termes de l'article 12 de la Convention r aux droits de l'enfant, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont l'obligation d'y veiller.

43. Votre rapporteur partage les recommandations du HCR que les autorités concernées, lorsc prennent une décision relative à la demande d'asile d'un enfant séparé, pèsent mûrement les élé suivants:

- l'âge et la maturité des enfants et leur niveau de développement;
- la possibilité que les enfants ne manifestent pas leurs craintes de la même manièr les adultes;
- le fait que les enfants ont vraisemblablement une connaissance limitée de la sit dans leur pays d'origine;
- les formes de persécution touchant plus particulièrement les enfants, telles c violence domestique, le recrutement d'enfants dans les armées, la traite aux fi prostitution, le trafic d'organes, les mutilations génitales des femmes et le travail for
- la situation de la famille de l'enfant dans leur pays d'origine et, si l'on dispose de information, le souhait des parents qui ont envoyé un enfant hors du pays p protéger.

44. Comme le soulignent le programme «Enfants séparés en Europe» et la section néerland: Défense des Enfants International, la longueur de la procédure de demande d'asile peut gra porter préjudice aux enfants, car elle retarde la possibilité de trouver une solution durable à leur siti C'est pourquoi les demandes d'asile émanant d'enfants séparés devraient se voir accorder un haut de priorité et être traitées dans un délai raisonnable.

45. Par ailleurs, votre rapporteur souhaite attirer l'attention de l'Assemblée parlementaire signification évolutive du terme persécution et sur la nécessité de combattre et déradiquer tout formes de sévices et de mauvais traitements touchant les enfants. Votre rapporteur estime qu'il f: considérer les formes de persécution touchant plus particulièrement les enfants telles que la vi domestique, le recrutement dans les armées, la traite aux fins de prostitution, le trafic d'organ

mutilations génitales des femmes et le travail forcé comme de la persécution en vertu de la Conv de 1951 relative aux réfugiés, et accorder le statut de réfugié aux enfants qui risquent de retrouver un genre de traitement à leur retour dans leur pays d'origine.

46. Enfin, réaffirmant une position déjà adoptée par le passé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les victimes de la traite en général, votre rapporteur recommande que les Etats membres accordent des permis de séjour spéciaux aux enfants victimes de la traite au travail forcé qui se sont vu refuser le statut de réfugié ou une forme complémentaire de protection que soit leur rôle dans les procédures judiciaires engagées contre des trafiquants<sup>5</sup>. Dans ce cas, votre rapporteur rappelle que l'actuel projet de convention sur la traite du Conseil de l'Europe<sup>6</sup> – toujours en cours d'élaboration – prévoit que des permis de séjour *peuvent* être délivrés aux victimes de la traite, notamment aux enfants – lorsque cela *«s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle»*. Plus, le projet de convention énonce que ces permis de séjour sont délivrés conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Votre rapporteur invite instamment les Etats membres à appliquer pleinement ce principe et à accorder aux enfants victimes de la traite une autorisation de séjour en fonction des circonstances, étant donné que les sévices et l'exploitation qu'ils ont subis ne peuvent qu'avoir provoqué chez eux de graves traumatismes.

**e. Conseil juridique et représentation légale**

47. La désignation d'un représentant légal susceptible d'apporter une aide pour le processus de demande d'asile ne devrait pas être confondue avec la désignation d'un tuteur légal, chargé de l'enfant et qui assure une assistance proche de l'aide parentale et de représenter l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est indispensable d'offrir aux enfants séparés un conseil juridique et une représentation légale appropriée tout au long de la procédure d'octroi de l'asile pour garantir que leur demande soit traitée équitablement. Pourtant, la désignation de représentants légaux pour les enfants séparés demandeurs d'asile n'est pas systématique dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans certains pays, elle n'intervient qu'au stade de l'appel et dans bien des cas elle n'est pas gratuite.

48. La représentation légale pose également un problème de qualité. Parfois, les avocats désignés n'ont aucune expérience préalable de la représentation d'enfants séparés. Ainsi, il peut arriver qu'ils ne sachent pas communiquer avec l'enfant, prendre correctement des instructions, ou qu'ils ne connaissent ni les directives propres à la procédure d'octroi de l'asile, ni les droits des enfants dans de telles circonstances.

49. Votre rapporteur estime que les enfants séparés devraient pouvoir bénéficier d'un représentant légal offrant un conseil juridique et une représentation légale à toutes les étapes du processus de demande d'asile, y compris dans les cas d'appel ou de contrôle judiciaire. L'enfant devrait être autorisé à disposer gratuitement d'un représentant légal qui, en plus d'être compétent pour ce qui est du processus de demande d'asile, devrait avoir de l'expérience en matière de représentation d'enfants et connaître les formes de persécution qui touchent plus particulièrement les enfants.

**f. Retour des demandeurs d'asile rejetés**

50. Selon le HCR, la majorité des enfants séparés qui n'obtiennent pas le statut de réfugié se voient refuser d'accorder une autre forme de protection. Malgré cela, il y a eu des cas d'enfants séparés renvoyés dans leur pays d'origine, votre rapporteur souhaite réitérer les recommandations exprimées dans la Recommandation 1596 (2003) sur la situation des jeunes migrants en Europe, qui stipulent que:

*«- les Etats devraient s'assurer que le retour n'est pas contraire à leurs obligations internationales découlant de la convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés et son Protocole de 1967, la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres instruments pertinents;  
- le retour ne devrait pas être possible avant la désignation d'un tuteur légal pour l'enfant;*

<sup>5</sup> Voir Résolution 1337 (2003) sur les migrations liées à la traite des femmes et à la prostitution.

<sup>6</sup> CM (2004) 222 Addendum (diffusion restreinte), 14 décembre 2004.

- avant de prendre la décision de renvoyer un enfant séparé, les Etats devraient exiger et prendre en compte l'avis du tuteur légal de l'enfant quant à savoir si ce retour est dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- le retour devrait dépendre des conclusions d'une évaluation minutieuse de la situation familiale de l'enfant à son retour et de la capacité de la famille à en prendre soin de manière satisfaisante. En l'absence de ses parents ou d'autres membres de sa famille, il conviendra d'enquêter sur le caractère adéquat des organismes d'aide à l'enfance dans le pays de retour. L'évaluation devra être menée par une organisation ou personne professionnelle et indépendante, et devra être objective, non politique et respectueuse du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant;
- avant le retour, les Etats devraient obtenir un engagement explicite et formel, de la part des parents de l'enfant, des membres de la famille, d'autres adultes chargés de s'en occuper ou d'éventuels organismes d'aide à l'enfance dans le pays de retour, indiquant qu'ils prendront l'enfant en charge immédiate à long terme dès son arrivée;
- la décision de renvoyer un enfant séparé devrait être motivée et notifiée à l'enfant et à son tuteur par écrit, ainsi que toutes les informations indiquant les possibilités de recours contre cette décision;
- l'enfant et/ou son tuteur légal devraient avoir le droit d'interjeter appel de la décision de renvoi devant un tribunal. Un tel appel devrait avoir un effet suspensif et s'étendre à la légalité et au bien-fondé de la décision;
- lors du renvoi, l'enfant devrait être accompagné et traité en fonction de son âge;
- le bien-être de l'enfant après son retour devrait être contrôlé par les autorités ou services compétents sur place, qui devraient rester en contact avec les autorités du pays d'où l'enfant a été renvoyé et rendre des comptes;
- les migrants qui sont arrivés dans un pays d'accueil en tant qu'enfants séparés mais qui ont moins de 18 ans au moment du retour devraient être considérés comme des cas sensibles; ils devraient être consultés sur les conditions requises pour une réintégration réussie dans leur pays d'origine.»

51. Ces recommandations font écho à une étude menée par le programme «Enfants séparés en Europe» qui met en évidence le fait que, pour évaluer si l'intérêt supérieur de l'enfant commande son renvoi dans son pays d'origine, un certain nombre de facteurs connexes devraient être pris en considération et mis en balance les uns par rapport aux autres : sécurité une fois rentré, regroupement familial, prise en compte du point de vue de l'enfant et de son tuteur légal, droits de l'homme, mais aussi la situation socio-économique dans le pays d'origine et, enfin, âge et maturité de l'enfant<sup>7</sup>.

52. Dans ce contexte, l'étude cite la législation italienne comme un exemple de bonne pratique : les enfants séparés peuvent être renvoyés d'Italie vers leur pays d'origine que par le biais de ce qu'elle appelle le «rapatriement assisté». Avant de renvoyer l'enfant vers son pays d'origine, les ONG chargées d'évaluer si celui-ci est sûr et de retrouver la trace de la famille du mineur. L'enfant doit être consulté au cours de la procédure. Enfin, des programmes de réintégration sont proposés aux enfants à leur retour.

## **5. Soins et autres formes d'aide aux enfants séparés**

### **a. Exemption de détention**

53. Votre rapporteur regrette que la détention des enfants demandeurs d'asile soit légale dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe: elle est par exemple possible en Grèce à partir de 13 ans, en République tchèque à partir de 15 ans, et aux Pays-Bas à partir de 16 ans. Parfois, elle ne fait aucune différence entre les enfants et les adultes: il y a eu, par exemple, en Belgique des cas de détention d'enfants de trois ans. La détention d'enfants est relativement rare en Irlande, en Italie et au Danemark, alors qu'elle est plus courante dans d'autres pays tels que l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Allemagne. La durée de détention des mineurs est aussi très variable: d'un maximum de 72 heures en Suède à 6 mois en Allemagne et, au Royaume-Uni, aussi longtemps que perdurent les conditions justifiant la détention.

<sup>7</sup> «Save the Children» et programme «Enfants séparés en Europe», Mémoire sur le retour des enfants séparés, septembre 2004.

54. Un certain nombre d'ONG, de médiateurs et autres organes de contrôle se particulièrement préoccupés par la détention des enfants. Par exemple, Anne Owers, Inspectrice des prisons au Royaume-Uni, dénonce les conditions dans lesquelles les enfants sont détenus au d'accueil des demandeurs d'asile d'Oakington, près de Cambridge. En outre, le Comité des droits de l'enfant, l'organe des Nations Unies chargé de contrôler le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant par les Etats parties a, à maintes reprises, adressé des recommandations spécifiques aux Etats parties dans ses conclusions périodiques. Il a, par exemple recommandé, que, lorsque des demandeurs d'asile sont placés en détention, ils ne soient pas détenus dans la même cellule qu'avec des délinquants juvéniles.

55. Votre rapporteur rappelle la Recommandation (2003)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, qui contient des dispositions particulières pour les mineurs: «20. En règle générale, les mineurs ne devraient pas être placés en détention, sauf s'il s'agit d'une mesure de dernier recours et, dans ce cas, pour une durée la plus courte possible. 21. Les mineurs ne devraient pas être séparés de leurs parents contre leur volonté ou d'autres adultes qui en sont légalement responsables ou qui en ont la charge habituellement. 22. Lorsque des mineurs sont détenus, ils ne doivent pas l'être dans des conditions carcérales. Tout doit être fait pour qu'ils soient libérés le plus rapidement possible et placés dans une autre structure. Si s'avère impossible, des dispositions spéciales adaptées aux enfants et à leur famille doivent être prises en place. 23. Pour les demandeurs d'asile mineurs non accompagnés, des dispositifs alternatifs doivent être mis en place sans privation de liberté (foyers ou placements en famille d'accueil, par exemple) dès que possible et, si cela est possible en droit interne, un tuteur légal doit être désigné.»

56. Il ne peut jamais être dans l'intérêt supérieur d'un enfant de le mettre en détention. Votre rapporteur est fermement convaincu que les enfants séparés ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées à leur statut d'immigrants, y compris dans les cas de détention à la frontière et de détention en attendant d'être déportés, dans, par exemple, des zones internationales, des centres de détention, des cellules de postes de police, des prisons ou tout autre type de centre spécial. Cette opinion est conforme aux recommandations du HCR. A cet égard, votre rapporteur souhaite rappeler l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant, selon lequel: «2. Nul enfant ne soit privé de liberté de manière illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible».

#### **b. Placement dans les structures d'accueil et disparition des enfants séparés**

57. Il existe différentes formes d'accueil des enfants séparés. Toutefois, comme le souligne le programme «Enfants séparés en Europe», les gouvernements semblent davantage s'intéresser au «contrôle» des mineurs séparés qu'à la création d'installations et de services destinés à répondre à leurs besoins particuliers.

58. Même si le principal objectif des gouvernements semble être de vérifier la présence des mineurs par le placement, c'est un objectif qui est difficile à atteindre. Un rapport récent de l'ONG Child Rights Watch indique qu'à la fin de février 2003, 311 dossiers de disparition de mineurs non accompagnés étaient en cours de traitement en Belgique.

59. En général, les cas de disparition d'enfants séparés relèvent de trois catégories: certains ne sont censés rejoindre l'institution ou le centre désigné par les autorités par eux-mêmes mais n'y sont jamais; d'autres fournissent une adresse privée aux autorités ou sont envoyés à une adresse privée mais ne se rendent jamais; une troisième catégorie comprend ceux qui disparaissent de l'institution, du centre ou de la famille d'accueil après un certain temps.

60. Un certain nombre d'enfants qui disparaissent sont des fugueurs mais il est probable beaucoup d'autres sont interceptés ou kidnappés par des passeurs clandestins ou des trafics. Dans les deux cas ils risquent des privations et des mauvais traitements. La police et les autorités judiciaires sont souvent impuissantes lorsqu'elles tentent de retrouver ces jeunes: dans la plupart des cas, personne ne peut donner une description précise des enfants, il n'existe aucune photographie et personne ne connaît leur personnalité, leurs habitudes ou leurs amis.

61. Tous les pays européens semblent privilégier le placement des enfants séparés dans des centres plutôt qu'en famille d'accueil.

62. L'Europe centrale, qui n'avait pas connu beaucoup de cas d'enfants séparés jusqu'à récemment, manque encore de structures de soins spécialisés pour les mineurs séparés. Le principal centre d'accueil consacré expressément aux enfants séparés demandeurs d'asile est ou était à Békéscsaba (Hongrie) en juin 2003. Cette installation, qui peut accueillir jusqu'à 28 enfants, leur offre un conseil juridique et psychologique ainsi que des possibilités d'accès à l'éducation qui ne leur seraient vraisemblablement pas offertes dans un foyer classique de demandeurs d'asile, où les enfants sont souvent mélangés avec les adultes. Le centre est conjointement financé par le HCR, la Hongrie, l'administration des Etats-Unis, l'administration suisse et des donateurs privés.

63. Votre rapporteur estime que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient consacrer davantage de ressources financières à la création de structures d'accueil pour les enfants séparés et les demandeurs d'asile. Ces structures devraient pouvoir offrir les services dont les résidents ont besoin: soutien social, présence de médiateurs culturels, et aussi en tant qu'enfants se retrouvant dans une situation vulnérable (conseil psychologique, conseillers pédagogiques, etc.). Les enfants séparés devraient être accompagnés jusqu'aux centres d'accueil ou aux autres structures d'accueil où ils sont envoyés et devraient être enregistrés par les autorités dès que leur présence est repérée, et il faudrait photographier pour qu'ils puissent être rapidement identifiés. Le personnel qui travaille dans ces centres devrait être spécialement formé pour s'occuper d'enfants issus de différentes cultures et d'enfants souffrant de traumatismes.

#### **c. Désignation d'un tuteur légal<sup>8</sup>**

64. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas d'un système automatique de désignation d'un tuteur pour les enfants séparés. Dans certains pays comme l'Italie et les Pays-Bas, la désignation d'un tuteur légal ne peut se faire que devant un tribunal ou par l'intermédiaire d'un juge pour mineurs, ce qui souvent prend longtemps. Il semble que le Luxembourg et la Norvège soient les seuls pays qui disposent d'un système rapide de désignation d'un tuteur pour représenter l'intérêt supérieur de l'enfant.

65. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la France, l'Italie et le Portugal, ont récemment modifié leurs dispositions concernant la tutelle. Au Danemark, depuis avril 2003, un parent biologique est désigné pour chaque enfant séparé dès le début de la procédure d'octroi de l'asile. Ce nouveau système a déjà essuyé les critiques de «Separated Children», qui estime que si les tuteurs ne sont pas payés ni remboursés pour leur travail, bien des parents hésiteront à endosser ce rôle; par ailleurs, ces tuteurs ne sont désignés que pour une période limitée et n'accompagneront pas nécessairement l'enfant jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge adulte.

66. La Belgique a également étrenné un nouveau système, selon lequel une instance de tutelle est mise en place pour les enfants séparés pour garantir leur protection et leur représentation et pour trouver des solutions durables pour eux. Certaines ONG s'inquiètent du fait que les budgets prévus pour cette initiative soient insuffisants pour garantir une bonne qualité des prestations.

<sup>8</sup> L'information contenue dans ce paragraphe s'inspire pour beaucoup de: programme «Enfants séparés en Europe» («Separated Children in Europe: Policies and practices in European Union Member States, 2003»).

67. Aux Pays-Bas, la précédente législation prévoyait une distinction entre les enfants accompagnés par un membre de leur famille (autre que leurs parents) et ceux qui n'étaient pas accompagnés. Seuls ces derniers pouvaient bénéficier de la désignation d'un tuteur légal. En 2003, le Conseil a décidé que cette distinction n'était pas justifiée et que tous les enfants séparés devaient avoir les mêmes droits, y compris le droit à la désignation d'un tuteur légal et celui de demander l'asile. Malheureusement, cette nouvelle politique n'est pas encore appliquée.

68. Les pays d'Europe de l'Est pratiquent divers systèmes. En Bulgarie, il existe des dispositions relatives à la désignation de tuteurs mais elles sont rarement appliquées; en Croatie, des agences sociales locales sont désignées dans les 24 heures pour faire office de tuteurs; en Pologne, un tuteur ne peut être désigné qu'après que l'enfant séparé ait obtenu le statut de réfugié; en Slovaquie, la désignation d'un tuteur prend deux à trois jours et se décide en étroite collaboration avec l'agence nationale de charge des réfugiés et les ONG.

69. Même lorsque les Etats disposent de systèmes de désignation de tuteurs, certains points restent très préoccupants, comme le délai pour désigner le tuteur, le rôle du tuteur ou sa formation. Le rapporteur recommande par conséquent:

- qu'un tuteur soit désigné pour tous les enfants séparés dont les autorités connaissent la présence;
- que la désignation du tuteur se produise dans les deux semaines suivant le moment où les autorités ont pris connaissance de la présence de l'enfant;
- que les tuteurs reçoivent une formation spécifique et que leur rôle et leur mission soient régis par des directives européennes communes.

**d. *Priorité au regroupement familial***

70. Votre rapporteur estime que l'une des premières mesures à prendre en faveur d'un enfant demandeur d'asile devrait être de chercher à retrouver des membres de sa famille et d'évaluer la possibilité d'un regroupement familial. La famille constitue le meilleur environnement pour le développement d'un enfant et il faudrait aussi favoriser le regroupement pendant la procédure d'octroi de l'asile, y compris avec des membres de la famille autres que les parents, à moins qu'il soit clair que telle initiative n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

71. Votre rapporteur regrette que dans les pays de l'Union européenne, le regroupement familial pour ainsi dire jamais été effectué en vertu de la Convention de Dublin sur l'état responsable de l'enfant d'une demande d'asile (1997). Dans le même ordre de choses, le Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil européen du 18 février 2003, également appelé Dublin II, permet la réunion d'un enfant séparé d'un demandeur d'asile avec des membres de sa famille se trouvant dans d'autres pays d'Europe, mais sous une définition étroite de la «famille». Une définition plus large, qui aurait englobé l'époux, l'épouse, le partenaire, les enfants du demandeur et, le cas échéant, d'autres personnes avec lesquelles le demandeur est apparenté et qui vivaient dans le même foyer dans le pays d'origine, à condition que la situation de l'autre, a été abandonnée au cours des négociations. Par ailleurs, comme cela était le cas pour la Convention de Dublin, il ne peut y avoir de regroupement que lorsque l'autre membre de la famille a obtenu le statut de réfugié dans un autre Etat membre, et non une forme temporaire ou complémentaire de protection ou un autre statut de résident.

72. Dublin II fait également mention de la situation particulière des enfants séparés en stipulant: «si le demandeur d'asile est un mineur non accompagné et qu'un ou plusieurs membres de sa famille se trouvant dans un autre Etat membre peuvent s'occuper de lui, les Etats membres réunissent si possible le mineur et le ou les membres de sa famille, à moins que ce ne soit pas dans l'intérêt du mineur». Cette disposition est déjà possible dans le cadre de Dublin I, mais la disposition prévue à cet effet n'avait été que rarement appliquée.

73. Votre rapporteur encourage instamment les Etats membres du Conseil de l'Europe à adopter une attitude libérale à l'égard du regroupement familial en faveur des enfants séparés demandeurs d'asile, en vertu de la primauté du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans l'esprit de la Recommandation 1596 (2003) sur la situation des jeunes migrants en Europe, qui a déjà été citée, les Etats membres devraient :

- *faciliter le regroupement des enfants séparés et de leurs parents dans d'autres Etats membres, même si les parents ne bénéficient pas d'un statut de résidents permanents ou s'ils sont des demandeurs d'asile, conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant;*
- *accueillir favorablement les demandes de regroupement familial entre les enfants séparés et les membres de leur famille autres que leurs parents, ayant un titre de séjour légal dans un Etat membre, âgés de plus de 18 ans, prêts à les prendre en charge et capables de le faire;*
- *faciliter le regroupement familial de jeunes gens séparés atteints d'un handicap physique ou mental, y compris ceux âgés de plus de 18 ans, avec leurs parents ou un autre membre de la famille dont ils étaient dépendants dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence habituelle et qui résident légalement dans un autre Etat membre;"*

74. A cet égard, votre rapporteur rappelle également la Recommandation 1686 (2008) de l'Assemblée intitulée «Mobilité humaine et droit au regroupement familial».

## 6. Conclusions et recommandations

75. Votre rapporteur estime que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient prendre des mesures immédiates et cohérentes pour améliorer la situation des enfants séparés demandeurs d'asile, et veiller à ce qu'ils soient protégés et aidés à la fois en tant qu'enfants et en tant que demandeurs d'asile.

76. Le HCR et «Save the Children» ont mis en place, grâce au programme «Enfants séparés en Europe», un système fiable et utile permettant de surveiller l'évolution de la situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, un organe spécialisé tel que le Comité des droits de l'enfant examine à intervalles réguliers la pratique et la législation de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et formule les recommandations spécifiques pertinentes. Le Conseil de l'Europe est, par ailleurs, l'auteur de plusieurs recommandations présentant un intérêt pour la question des enfants séparés demandeurs d'asile, mais il n'a jamais traité le sujet de manière complète.

77. Pour ces raisons, le Comité des Ministres, par l'intermédiaire de ses comités spécialisés, devrait entreprendre la réalisation d'une étude globale sur la question des enfants séparés demandeurs d'asile, et devrait, sur cette base, adopter une recommandation invitant les Etats membres, entre autres à :

- i. reconnaître les formes de persécution qui touchent plus particulièrement les enfants communiés, et accorder le statut de réfugié aux enfants qui ont de bonnes raisons de craindre qu'ils seront victimes de ce genre de persécution à leur retour;
- ii. accorder des permis spéciaux de séjour humanitaire aux enfants qui ont été victimes de persécution qui touchent plus particulièrement les enfants et auxquels on ne reconnaît pas le statut de réfugiés;
- iii. s'abstenir de renvoyer les enfants séparés ou de leur refuser l'entrée aux postes frontaliers;
- iv. modifier leur législation de manière à ce que les enfants séparés ne fassent plus l'objet de procédures d'asile accélérées ou ne soient plus soumis à des conditions d'admissibilité à la procédure d'asile;

78. Enfin, votre rapporteur regrette que les Etats membres du Conseil de l'Europe n'accorde tous une importance primordiale au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, et que la protection devrait être accordée aux enfants du fait d'obligations internationales soit souvent mise à mal par des considérations de pure politique migratoire. L'Assemblée devrait s'employer à remédier à cette situation.

*Commission chargée du rapport:* Commission des migrations, des réfugiés et de la population

*Renvoi en commission:* Doc. 10109 rév., renvoi n° 2947 du 26 avril 2004

*Projet de recommandation* adopté par la Commission à l'unanimité le 2 mars 2005

M. John **Wilkinson** (Président), Mme Tana **de Zulueta** (1<sup>ère</sup> Vice-Présidente), M. Doros Christodoulopoulos (2<sup>ème</sup> Vice-Président), M. Jean-Guy Branger (3<sup>ème</sup> Vice-Président), Mme Manuela **Aguiar**, M. **Agramunt**, Mme Lale Akgün, M. Gulamhuseyn Alibeyli, M. Jozef **Banáš**, M. Akhmed Bilalov, Ms C Bilozir, Mme Mimount **Bousakla**, M. Paul Bradford, M. Ivan Brajovic, M. Márton **Braun**, M. Ch Brunhart, M. Mevlüt **Çavusoglu**, M. Boriss **Cilevics**, Mme Minodora Cliveti, Mme Elvira **Cortajare**, Franco Danieli (remplaçant: M. Achille **Occhetto**), M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Ded Nikolaos **Dendias**, M. Karl Donabauer, Mme Lydie Err, M. Mats Einarsson, M. Valeriy **Fedorov**, Daniela Filipiová, M. Karl Theodor Freiherr von und zu Guttenberg, M. Andrzej Grzesik, M. A Grzyb, M. Ali Riza **Gülçiçek**, M. Michael Hagberg, M. Michael Hancock, Mme Jelena Hoffmann, **Ilascu**, M. Tadeusz Iwinski, Mme Corien W.A. Jonker (remplaçant: M. Ed **van Thijn**), Lorc (remplaçant: M. Bill **Etherington**), M. Oleksandr Karpov, Mme Eleonora **Katseli**, M. Evgeni Kiril Dimitrij **Kovacic**, M. André **Kvakkestad**, M. Petr Lachnit, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Gu Younal Loutfi, M. Tito Masi, M. Jean-Pierre Masseret (remplaçant: M. Rudy **Salles**), Ms Nóra Na Giuseppe Naro, M. Pasquale Nessa, M. Xhevdet Nasufi, M. Kalevi Olin, M. Ibrahim **Özal**, M. Ghe Popa, M. Virgil Popa, M. Gabino **Puche**, M. Milorad Pupovac, M. Martin Raguž, M. Anatoliy Rakh M. Marc Reymann, M. Branko Ružic, Ms Katrin Saks, Mme Naira Shakhhtakhtinskaya, M. Skarphéðinsson, M. Søren Søndergaard, M. Luzi Stamm, Mme Terezija Stoisits, M. Michael Str Mme Elene Tevdoradze, M. Tigran Torosyan, M. José Vera Jardim, Mme Ruth-Gaby Vermot-Mang Arno Visser, M. James **Wray**, M. Akhmar Zavgayev (remplaçant: M. Alexey **Aleksandrov**), M. Emr Zingeris, M. Vladimir Zhirinovskiy (remplaçante: Mme Vera **Oskina**).

*N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en gras.*

*Secrétariat de la Commission:* M. Halvor Lervik, M. Mark Neville, Mme Olga Kostenko, M. David Cu