



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 12 septembre 2005
[Dass/Migration/Conference 2005/Document5]

MG-RCONF (2005) 5
Original : Anglais

**Conférence régionale sur « Les migrations des mineurs
non accompagnés: agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant »**

Torremolinos, Málaga - Espagne
27-28 octobre 2005

**SITUATION DES MIGRANTS NON ACCOMPAGNES
AU ROYAUME-UNI**

Mme **Eugenia Markova**

1. Le cycle de migration des mineurs non accompagnés au Royaume-Uni

En une dizaine d'années, la composante jusqu'alors en grande partie invisible des flux migratoires irréguliers a fortement attiré l'attention et la préoccupation du public : les enfants qui s'embarquent pour franchir des frontières seuls ou accompagnés d'« agents » pour être ensuite exploités dans le pays d'accueil, soit à des fins de prostitution, d'esclavage domestique ou d'autres formes d'exploitation pour le travail. Parfois même des enfants sont vendus par leurs parents dans la misère, mais dans la majorité des cas ils sont envoyés ailleurs dans l'espoir de trouver une vie meilleure. Souvent les familles n'ont pas les moyens de payer les frais de voyage des parents et doivent prendre la décision difficile d'envoyer un enfant seul, dans d'autres cas l'enfant est « à risque » dans la famille. Les enfants séparés de leur famille font partie des flux migratoires irréguliers pour des causes très diverses. Il peut s'agir de la violence (trafic de mineurs), mais il y a aussi des départs volontaires, ces deux variables pouvant se combiner de manière complexe. Il peut y avoir mort des parents, détention et torture, recrutement de force dans l'armée, persécution en raison de l'appartenance à un groupe ethnique ou activités politiques de la famille, mauvais traitements et/ou abandon par les parents, pauvreté, absence d'opportunité et servitude pour dettes¹.

La question du trafic d'enfants a été signalée pour la première fois au Royaume-Uni en 1995 par des agents des services sociaux du West Sussex, après la disparition d'un enfant. Peu après cette affaire un schéma est apparu et l'on s'est aperçu que des enfants, principalement des jeunes filles originaires du Nigeria, étaient emmenées en Europe pour y être prostituées. Dix ans après le premier cas connu de trafic de mineur au Royaume-Uni, on en sait encore très peu sur l'ampleur réelle du problème ou sur le mode de fonctionnement des filières. L'ECPAT Royaume-Uni a effectué des recherches, en 2001 et 2003 respectivement, sur le trafic des enfants à des fins sexuelles².

Dans le cas des filles d'Europe orientale, il ressort des déclarations de celles qui ont été sauvées par la police ou des témoignages, qu'elles étaient souvent arrivées au Royaume-Uni accompagnées du trafiquant ou qu'elles le rencontraient peu après leur arrivée. Souvent le trafiquant avait noué auparavant une relation avec sa victime, qui croyait être la petite amie de celui qui allait rapidement devenir son souteneur. Ces relations étaient souvent caractérisées par la violence, le viol et des menaces contre la famille de l'intéressée, pour la dissuader de partir. Les enfants africains, en revanche, entraient au Royaume-Uni comme mineurs non accompagnés ou avec des adultes qui prétendaient être des parents. L'étude menée par l'ECPAT Royaume-Uni sur le trafic d'enfants en 2001 a révélé que le principal groupe objet de trafic était celui des enfants d'Afrique de l'Ouest (principalement des filles du Nigeria) destinés à la prostitution. Le scénario était le suivant : ils arrivaient à l'aéroport de Gatwick comme mineurs non accompagnés et demandaient immédiatement l'asile. Etant donné leur âge, ils étaient pris en charge par les services sociaux les plus proches, en l'occurrence ceux du West Sussex. Ensuite, conformément au plan préétabli, ils prenaient contact avec leurs trafiquants et disparaissaient dans un délai d'un jour à six mois après leur arrivée. D'après les témoignages de deux filles qui ont été sauvées,

L'auteur exprime ses vifs remerciements à Mmes. Rupal Mistry et. Jelena Djordjevic pour leur aide.

¹ Ayotte, W., 2000. *Separated children coming to Western Europe: Why they travel and how they arrive*. Save the Children.

² Somerset, C., 2001. *What the Professionals Know: The Trafficking of Children into and through the UK for Sexual Purposes*. ECPAT UK; Somerset, C., 2004. *Update on the Trafficking of Children into the UK for Sexual Purposes*. Unpublished, both cited in the Somerset, C., 2004. *Cause for concern? London social services and child trafficking*. ECPAT: UK

elles étaient destinées à la prostitution en Europe, bien qu'il semble que certaines aient été exploitées au Royaume-Uni. Elles étaient sous l'emprise du vaudou et avaient peur, si elles parlaient de leurs trafiquants, de représailles contre mêmes ou leur famille. Le seul moyen d'échapper à la malédiction était de payer une « dette » de 20 000 à 40 000 livres au trafiquant pour les avoir emmenées au Royaume-Uni. Cette étude a également révélé que l'on s'inquiétait beaucoup des enfants qui arrivaient dans le pays avec des adultes se faisant passer pour des parents, puis disparaissaient sans laisser de traces. Cette forme de trafic est devenue plus évidente au cours des cinq à six dernières années, et a montré que des enfants, originaires en particulier d'Afrique centrale, étaient amenés au Royaume-Uni pour y être exploités pour le travail domestique ou la prostitution.

Ces recherches apportent également des preuves que les enfants introduits au Royaume-Uni font le commerce de drogues, ou bien y apportent des drogues et d'autres articles de contrebande, et que les trafiquants les conduisent ici pour vivre de leurs gains, souvent au détriment de l'enfant. D'autres enfants sont contraints de se livrer à la délinquance urbaine ou de travailler dans des restaurants et des ateliers clandestins. Il apparaît que des garçons chinois et vietnamiens sont amenés ici pour travailler dans des restaurants.

En décembre 2001, l'ECPAT Royaume-Uni a lancé une campagne pour prévenir l'introduction clandestine d'enfants au Royaume-Uni à des fins sexuelles³.

Le Royaume-Uni a maintenant une législation contre le trafic de personnes à des fins d'exploitation sexuelle. Elle est entrée en vigueur en mai 2004, dans la loi sur les infractions sexuelles de 2003 et confère le caractère d'infraction pénale à l'entrée clandestine, au trafic et à la sortie clandestine de personnes pour une infraction sexuelle visée. Elle indique clairement que la prostitution d'un mineur est une infraction pénale passible d'une peine plus lourde que l'infraction équivalente contre un adulte. Il y a même des différences selon l'âge : par exemple, la peine est plus lourde pour celui qui paie pour avoir des rapports sexuels avec un enfant de moins de 16 ans qu'avec un enfant de moins de 18 ans. D'une façon générale, sont considérées comme des enfants les personnes de moins de 18 ans, et non 16 comme il était indiqué dans la loi de 1956 sur les infractions sexuelles. En outre, la peine maximum a été portée à 14 ans.

L'une des stratégies employées pour combattre efficacement le trafic et l'exploitation des mineurs non accompagnés au Royaume-Uni consiste à viser le tourisme sexuel. Le 13 novembre 2001, le premier tour opérateur britannique, Thomson Holidays, a adhéré à un Code de conduite international pour la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle dans les voyages et le tourisme. Depuis cette date, l'ECPAT Royaume-Uni travaille avec Thomson (aujourd'hui Tui UK) pour appliquer le Code. Thomson a mis l'accent sur la formation de son personnel dans les destinations touristiques, en ciblant cinq pays : la République dominicaine, Cuba, le Mexique, Goa et la Thaïlande, en élaborant des manuels de formation et en informant les responsables des destinations de la manière d'assurer la formation⁴.

Après le tsunami de décembre 2004 et les informations concernant des abus possibles d'enfants dans la région, le Metropolitan Police Child Abuse Investigation Command a pris la direction des efforts nationaux visant à recueillir des renseignements sur le trafic d'enfants à

³ Depuis le lancement de la campagne et jusqu'à juillet 2004, plus de 6 500 cartes postales 'End Child Trafficking' avaient été distribuées par des supporters à leurs parlementaires (ECPAT UK Campaigner, July 2004)

⁴ ECPAT UK Campaigner May 2003; pour de plus amples informations sur la mise en œuvre du Code, voir le site www.thecode.org.

destination du Royaume-Uni et sur les voyageurs délinquants sexuels. Le service de renseignement a réuni un certain nombre d'ONG, dont l'ECPAT Royaume-Uni et ses partenaires dans la coalition, l'UNICEF Royaume-Uni et World Vision Royaume-Uni, pour élargir sa base de collecte d'informations. En février de cette année, des policiers britanniques du National Criminal Intelligence Service se sont rendus en Thaïlande pour participer à la formation de 50 policiers de 11 pays aux enquêtes sur les délinquants sexuels. La formation, menée en coopération avec le FBI et la Police fédérale australienne, avait pour but d'aider les policiers à mieux repérer les pédophiles et les touristes sexuels, les policiers britanniques mettant l'accent en particulier sur les techniques d'entretien et le recueil de preuves⁵.

Il ressort clairement des recherches récentes et passées de l'ECPAT Royaume-Uni que des enfants ont fait l'objet d'un trafic au Royaume-Uni. Bien qu'il soit reconnu que la question des enfants séparés en général et des enfants faisant l'objet d'un trafic en particulier ne puisse être abordée que par une approche associant la police, les services d'immigration, les services sociaux et des organisations bénévoles, c'est à ceux qui entrent en contact avec ces enfants qu'il appartient de les repérer et aux services sociaux de subvenir à leurs besoins. L'une des initiatives récentes positives vise, dans certaines communes, à intégrer les équipes s'occupant des enfants demandeurs d'asile aux services traditionnels pour les enfants. De cette façon, des travailleurs sociaux plus nombreux prendront conscience du problème et aideront à repérer les enfants victimes de trafic.

2. Cadre juridique de l'accueil et de la prise en charge des mineurs non accompagnés au Royaume-Uni

Le terme « mineur non accompagné » est très couramment employé au Royaume-Uni, pour souligner qu'un enfant voyage ou fugue tout seul. Le Home Office a une définition de « mineur non accompagné » restrictive, qui désigne un mineur non accompagné demandeur d'asile, et selon laquelle « un mineur non accompagné demandeur d'asile est une personne qui, au moment où elle dépose une demande d'asile, est, ou (en l'absence de preuve) semble être âgée de moins de dix-huit ans; fait une demande d'asile de son propre chef, et n'a pas de parent adulte ni de tuteur vers qui se tourner au Royaume-Uni ».

La Direction de l'immigration et de la nationalité (IND) ne considère pas qu'un enfant est non accompagné s'il est pris en charge par un adulte prêt à répondre de lui. Le personnel de l'IND fera intervenir les services sociaux toutes les fois qu'il y a une inquiétude au sujet de la relation de l'enfant avec l'« adulte responsable »⁶.

La définition du Home Office exclut clairement les enfants qui sont accompagnés par un adulte qui n'est pas leur parent ou leur tuteur légal/coutumier, et les enfants arrivant au contrôle de l'immigration britannique avec un adulte qui les abandonne ensuite. C'est pourquoi le terme « enfants séparés de leurs parents » a été proposé dans une initiative conjointe de l'Alliance internationale Save the Children et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE), qui donne dans sa Déclaration de bonne pratique une définition plus large, comprenant non seulement les enfants demandeurs

⁵ ECPAT UK Newsletter, février 2005 (<http://www.ecpat.org.uk/news0206.htm>)

⁶ Home Office Note sur les mineurs non accompagnés,

http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/applying/asylum_applications/unaccompanied_asylum.html?

d'asile, mais aussi les enfants qui ne peuvent demander asile, comme ceux qui ont été introduits clandestinement pour être exploités ou qui ont fui des conditions de grande pauvreté ou de dénuement. Le terme «enfants séparés» recouvre le groupe des «mineurs non accompagnés» ainsi que le groupe élargi des enfants qui ont pu être séparés de leurs parents ou de leur tuteur coutumier mais peuvent encore être accompagnés par des parents, des voisins ou d'autres adultes ou vivre avec eux, et ne sont donc pas «vraiment non accompagnés», et réaffirme leur besoin de protection et d'assistance.

La Déclaration de bonne pratique définit les enfants séparés comme :

«des enfants de moins de 18 ans qui se trouvent en dehors de leur pays d'origine et sont séparés de leurs deux parents ou de leur ancien tuteur légal/coutumier. Certains enfants sont totalement seuls tandis que d'autres, qui relèvent également du PESE, peuvent vivre avec des membres de leur famille élargie.

Tous sont des enfants séparés et ont droit à la protection internationale au titre d'un vaste éventail d'instruments régionaux et internationaux [Déclaration de bonne pratique, par. 2.1]

Le terme «enfants séparés» n'est cependant pas facile à appliquer au Royaume-Uni, où les systèmes de soutien diffèrent pour les enfants qui ont, même pour la forme, quelqu'un qui s'occupe d'eux. Au Royaume-Uni, les enfants relèvent de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 (CRC89), mais ces droits ne sont pas garantis pour les enfants demandeurs d'asile et les enfants non ressortissants. Lors de la ratification de cette convention en 1991, le gouvernement a formulé une réserve lui permettant d'exercer son contrôle à l'immigration sans tenir compte de la convention. La réserve est formulée comme suit : «Le Royaume-Uni se réserve le droit d'appliquer la législation qu'il peut juger périodiquement nécessaire en ce qui concerne l'entrée et le séjour sur son territoire et le départ du pays de personnes qui, aux termes de la loi britannique, n'ont pas le droit d'entrer et de résider au Royaume-Uni et ne peuvent y prétendre à l'acquisition et à la possession de la citoyenneté». Le gouvernement actuel maintient la réserve à la convention, ce qui témoigne d'un conflit de longue date entre la loi sur l'immigration et l'intérêt supérieur des enfants. En 1999, le gouvernement a soumis son deuxième rapport au Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant, organe qui surveille la mise en œuvre de la convention. Le rapport affirme que les politiques d'immigration et d'asile britanniques sont conformes en général à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Cependant, des recherches et la pratique ont montré que la position adoptée dans le rapport n'était pas défendable. Il n'y a pas d'initiative pour incorporer la Convention de 1989 dans le droit britannique qui pourrait rendre les droits qui y sont contenus exécutoires dans les tribunaux du Royaume-Uni⁷. Il y a un an, le maire de Londres s'est associé aux œuvres de bienfaisance et groupes faisant campagne pour les droits des enfants, comme Save the Children, l'Alliance pour les droits de l'enfant et le Consortium des enfants réfugiés, pour essayer de demander au gouvernement de lever sa réserve pour l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 aux enfants demandeurs d'asile et n'ayant pas la citoyenneté britannique⁸.

7 Russell, S., 1999. "Unaccompanied Refugee Children in the United Kingdom". International Journal of Refugee Law, vol.11 (1); Ayotte, W. and L. Williamson, 2001. Separated Children in the UK: An overview of the current situation. Save the Children.

8 Maie de Londres, 2004. Offering more than they borrow: Refugee Children in London. Greater London Authority.

Il y a eu vers le milieu des années 1990 un certain nombre de développements, qui ont essayé de garantir l'intérêt supérieur des enfants séparés. Par exemple, depuis 1994, le Home Office finance le Panel de conseillers du Conseil des réfugiés (Refugee Council), service officiel qui fournit une assistance aux enfants séparés et défend leurs droits.

Même au niveau de l'Union européenne, il ne semble guère y avoir à l'égard des enfants d'approche solidement fondée sur les droits, les considérations de contrôle à l'immigration et de sécurité semblant primer sur le principe de l'«intérêt supérieur» de l'enfant dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Bien que l'UE ait adopté en 1997 une résolution sur les «mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers», celle-ci est relativement faible et ne fournit pas de cadre pour une protection et une prise en charge améliorées. De plus, certains aspects de la résolution ne sont pas du tout satisfaisants. Par exemple bien qu'elle indique clairement que la Convention relative aux droits de l'enfant s'applique aux enfants séparés de leur famille, elle permet aussi de leur refuser l'admission et de les retenir⁹.

La loi britannique de 1998 sur les droits de l'homme est une loi importante qui incorpore la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 (CEDH50) dans le droit du Royaume-Uni. Le principe du *non-refoulement* dans le droit conventionnel européen est extrêmement important pour ceux qui courraient un risque grave de torture s'il était supprimé. L'incorporation est particulièrement importante pour les enfants; la plupart des articles s'appliquent à eux. Certains articles peuvent être avantageux pour les enfants séparés, comme l'article 2 sur le droit à la vie et l'article 3 sur la torture et les traitements dégradants, l'article 5 sur la privation de liberté (enfants en rétention) l'article 8 sur le droit à la vie familiale (recherche de la famille, contact avec la famille et regroupement familial)¹⁰.

La prise en charge des enfants séparés au Royaume-Uni est régie en premier lieu par la législation sur les enfants. La loi de 1989 sur les enfants («Children Act 1989»), donne une définition de base d'«enfant dans le besoin», et les enfants séparés entrent dans cette catégorie. Cette loi spécifie également les obligations d'une collectivité locale à l'égard d'un «enfant dans le besoin» dans son ressort. Lorsque les services sociaux ont établi qu'un enfant est «dans le besoin», ils déterminent le niveau de soin et de soutien à lui fournir en vertu de la Section 17 ou de la Section 20 de la loi. La Section 17 traite de l'obligation d'une collectivité locale de s'occuper des enfants dans le besoin et de fournir un service correspondant à ses besoins. La Section 20 indique expressément que la collectivité locale est tenue de lui assurer un hébergement. Tous les enfants non accompagnés devraient être pris en charge en vertu de cette section car elle s'applique aux enfants sans parent ou tuteur capable de s'occuper d'eux. Dans le passé, la plupart des enfants non accompagnés, y compris les enfants demandeurs d'asile, recevaient le niveau de soutien le moins protecteur au titre de la Section 17 de cette loi.

La majorité des jeunes séparés auront le droit de quitter les services de prise en charge en vertu d'une loi de 2000 («Children (Leaving Care) Act») lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Cette loi, entrée en vigueur en octobre 2000, complète et modifie la loi sur les enfants de 1989. Elle impose des obligations aux collectivités locales à l'égard des enfants dont elles ont pris soin.

9 Sutton, D. and T. Smith, 2005. "Is Europe failing separated children?". Forced Migration Review, issue 23, May (<http://www.fmreview.org/mags1.htm>); Ayotte, W. and L. Williamson, 2001. Separated Children in the UK: An overview of the current situation. Save the Children

10 Russell, S., 1999. "Unaccompanied Refugee Children in the United Kingdom". International Journal of Refugee Law, vol.11 (1); Ayotte, W. and L. Williamson, 2001. Separated Children in the UK: An overview of the current situation. Save the Children.

Elle a cherché à améliorer le soutien à ceux qui quittent les services sociaux de diverses manières, notamment en veillant à ce qu'ils ne partent pas avant d'être prêts et à ce qu'ils reçoivent un soutien plus efficace une fois qu'ils sont partis. Les jeunes recevant une éducation ou une formation peuvent être soutenus jusqu'à la fin du programme, même s'ils auront alors plus de 21 ans¹¹.

Ces deux dernières années un certain nombre de développements, en particulier sur le plan juridique, ont apporté des éclaircissements sur les droits des enfants et adolescents séparés à la protection et au soutien par les services sociaux. En juin 2003, le Ministère de la santé a publié une circulaire à l'intention des collectivités locales (LAC (2003) 13) à la suite d'un amendement à la loi sur les enfants de 1989. Il était dit dans cette circulaire que le soutien devrait être fondé sur une évaluation des besoins et qu'il était probable que la majorité des jeunes séparés seraient considérés comme nécessitant un soutien au titre de la Section 20 de la loi de 1989. De plus, en août 2003, la Haute Cour (High Court) a examiné le recours à la Section 17 (et non à la Section 20) pour soutenir les enfants non accompagnés. L'arrêt est couramment appelé « arrêt de Hillingdon », car il concerne le cas de quatre jeunes gens recevant un soutien de l'arrondissement londonien de Hillingdon. Dans cette affaire, le juge a décidé qu'un enfant avait ou non le droit de quitter les services sociaux selon qu'il avait ou non été hébergé. Jusqu'alors, il y avait une grande différence pour l'enfant, quand il atteignait 18 ans, selon qu'il avait bénéficié d'un soutien en vertu de la Section 17 ou en vertu de la Section 20 de la loi de 1989 : on considérait que seuls avaient le droit de quitter les services de prise en charge les enfants non accompagnés recevant un soutien en vertu de la Section 20. L'arrêt de Hillingdon a donc apporté de la clarté dans ce domaine confus de la politique. Les services aux enfants non accompagnés demandeurs d'asile seraient fournis en grande partie au titre de la Section 20 de la loi de 1989 (par exemple la prise en charge par le secteur public), ce qui augmenterait les responsabilités des collectivités locales envers ce groupe¹².

Les autorités éducatives locales ont l'obligation d'assurer une éducation à plein temps à tous les enfants d'âge scolaire obligatoire (5 à 16 ans) résidant dans leur circonscription, quel que soit leur statut au regard de l'immigration, comme l'indiquent la Section 14 de la loi de 1996 sur l'éducation et la note du Home Office sur les mineurs non accompagnés. Les collectivités locales ne sont pas tenues de prévoir de places scolaires pour les jeunes de 16 à 18 ans. Entre 16 et 19 ans, un jeune n'est accepté à l'école qu'à la discrétion du directeur. Toutefois, les décisions concernant les places scolaires doivent être conformes à la législation sur les relations raciales. « Ils doivent être entièrement soutenus en vertu de la loi sur les enfants de 1989, qui est mise en application par le Ministère de la santé¹³. La collectivité locale a dans toute ses fonctions une responsabilité collective de parentage à leur égard ». L'école est gratuite pour les demandeurs d'asile, ceux qui sont venus pour rester et ceux qui ont le statut de réfugié.

Les enfants non accompagnés demandeurs d'asile ont droit aux soins médicaux dans le système national de santé. Bien qu'ils aient pleinement droit à des soins de santé, les enfants séparés doivent parfois surmonter des obstacles considérables lorsqu'ils veulent se faire soigner,

11 Save the Children, 2005. Young refugees: A guide to the rights and entitlements of separated refugee children. Published by Save the Children England Programme.

12 Refugee Council, 2005. Ringing the changes: The impact of the guidance on the use of Section 17 and 20 of the Children Act 1989 to support unaccompanied asylum-seeking children. January 2005.

13 Note du Home Office sur les mineurs non accompagnés (20.1)

y compris l'accès à un médecin généraliste, une aide pour l'interprétation et des services de santé mentale.

La législation britannique sur la protection des enfants donne à ces derniers la possibilité d'exprimer leurs souhaits et leur vues sur la fourniture de soins de substitution. Des procédures d'examen prévues par la législation permettent aux enfants séparés pris en charge de s'exprimer lors de réunions. Mais il est tout à fait improbable que leurs opinions soient prises en compte s'il y a un problème de langue et si aucune évaluation digne de ce nom n'est effectuée.

Un jeune devra trouver un représentant légal pour plaider en faveur de sa demande d'asile auprès du Home Office. La législation actuelle ne l'impose pas, mais cela est fortement conseillé en raison de la complexité des questions juridiques, en particulier lorsque les demandes d'asile émanent d'enfants séparés¹⁴. Contrairement à beaucoup d'autres pays européens, les enfants séparés déposant une demande d'asile ont accès à l'aide judiciaire pour rémunérer les services de représentants légaux. Une bonne représentation légale est indispensable pour aider l'enfant à formuler les motifs de sa demande d'asile¹⁵.

Le droit à la vie familiale est énoncé à l'article 8 de la CEDH⁵⁰, incorporée à la loi britannique. Malgré l'importance cruciale de cette question, peu d'informations sont disponibles sur les activités de recherche et de regroupement de la famille menées par les organismes du Royaume-Uni. La Croix-Rouge britannique, le Service social international, les organisations communautaires de réfugiés et les consulats britanniques à l'étranger s'occupent d'établir des contacts avec la famille et mènent des recherches. La Croix-Rouge britannique a deux méthodes pour la recherche et le regroupement des familles : le service des messages, qui permet aux individus d'envoyer des messages, et les demandes de recherche. L'assistance à la recherche de la famille est un des services obligatoirement proposés par les antennes locales de la Croix-Rouge britannique. La Croix-Rouge s'assure toujours que l'enfant a consenti à la recherche avant d'intervenir. Le Service social international peut aider à établir des contacts avec des membres de la famille dans un autre pays et à obtenir un rapport social à l'étranger concernant le regroupement familial. Les enfants séparés n'ont pas droit automatiquement au regroupement familial au Royaume-Uni, quel que soit leur statut au regard de l'immigration, car le principe de la politique officielle est de faire venir les conjoints et les enfants au Royaume-Uni. Dans des cas particuliers, les enfants séparés peuvent demander que l'on fasse venir leurs parents, mais cela n'entre pas dans le cadre de la politique de regroupement familial et dépend entièrement de considérations humanitaires impérieuses. Exceptionnellement, des demandes de regroupement familial émanant d'enfants séparés de leur famille sont accordées, mais c'est en dehors des règles sur les migrations.¹⁶

14 Save the Children, 2005. Young refugees: A guide to the rights and entitlements of separated refugee children. Published by Save the Children England Programme: London.

15 Ayotte, W. and L. Williamson, 2001. Separated Children in the UK: An overview of the current situation. Save the Children.

16 Ibid.

3. Dispositions pour l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés au Royaume-Uni

Premier contact avec les services

On prétend que plus de 200 enfants entrent chaque mois au Royaume-Uni de leur propre chef et demandent l'asile. Peut-être y en a-t-il beaucoup plus, mais qui échappent à l'attention des autorités. Par définition, ces enfants ont à peu près certainement vécu des situations où leur sécurité et leur bien-être ont été extrêmement menacés. Il relève alors de la responsabilité de la collectivité locale dans laquelle ils arrivent ou dans laquelle ils indiquent en premier leurs besoins en tant qu'enfants non accompagnés demandeurs d'asile.

Les organismes spécialisés se rendent de plus en plus compte que de nombreux enfants et adolescents sont amenés au Royaume-Uni pour être exploités dans les divers secteurs de l'économie souterraine, dont l'industrie du sexe. La plupart de ces enfants ne demanderont jamais l'asile ou ne viendront jamais à l'attention des autorités. Leur présence dans le pays est illégale et ils constituent les groupes d'enfants les plus vulnérables.

Save the Children a fait des recherches sur les difficultés auxquelles les enfants non accompagnés demandeurs d'asile étaient confrontés à leur arrivée au Royaume-Uni. Les principaux problèmes étaient des retards au point d'entrée, où ils ont dû parfois passer seuls une nuit entière dans les halls d'arrivée ; un enregistrement incorrect de leurs renseignements personnels, y compris leur nom et leur date de naissance, ce qui cause des difficultés supplémentaires lors de l'accès aux services ou du dépôt des demandes d'asile ; la mise en doute de ce qu'ils disaient, un sentiment de confusion causé par un environnement non familier et l'incertitude quant à ce qu'ils allaient devenir¹⁷.

Save the Children a élaboré un guide pour aider les fonctionnaires de l'immigration à s'occuper des enfants non accompagnés aux points d'entrée, en insistant sur leur situation à l'arrivée : Ils sont généralement fatigués, effrayés et désorientés, des « agents » leur ont parfois dicté ce qu'ils devaient dire et comment ils devaient se comporter avec les autorités à leur arrivée. Par exemple, on a pu leur dire de se cacher un certain temps dans les toilettes avant de se présenter aux fonctionnaires de l'immigration afin de semer la confusion parmi les autorités quant au vol par lequel ils étaient arrivés et d'empêcher de repérer l'itinéraire de l'agent. Les enfants ou leur famille ont pu être menacés dans leur pays d'origine en cas de divulgation de détails sur le vol ou d'autres informations susceptibles de révéler les itinéraires et les mécanismes d'entrée au Royaume-Uni. Le guide donne des conseils importants pour les services d'immigration qui sont les premiers à entrer en contact avec les enfants séparés : d'abord se montrer amicaux, car les enfants sont généralement effrayés et incertains de ce qui les attend ; utiliser le langage gestuel, comme sourire, établir un contact visuel, se positionner à leur niveau au lieu d'être debout et de les dominer ; ensuite, subvenir à leurs besoins essentiels. Il est rappelé que les enfants attendront souvent qu'on leur demande ce dont ils ont besoin plutôt que de le demander eux-mêmes. Il est recommandé aux fonctionnaires de l'immigration d'utiliser un langage simple et descriptif, car les enfants peuvent ne pas parler du tout anglais ou n'en avoir qu'une connaissance très approximative, et ne pas comprendre des mots tels que « wc » ou « sandwich ». Lorsque leurs besoins essentiels sont satisfaits, ils peuvent se sentir plus disposés à répondre aux questions.

17 Stanley, K., 2001. Cold Comfort: Young Separated refugees in England, Save the Children.

Comme l'a noté Save the Children Royaume-Uni dans sa campagne d'octobre 2002¹⁸ contre le trafic d'enfants, la seule chance, pour la plupart des enfants non accompagnés, de rester au Royaume-Uni, était de demander l'asile. Les choses n'ont guère changé depuis. Pour un enfant, demander l'asile peut être stressant et même inutile, car les demandes sont souvent rejetées.

Toutefois, si les mineurs sont autorisés à demander un permis de séjour de courte durée (« délai de réflexion ») au lieu de l'asile, ils auront suffisamment de temps pour bénéficier des services appropriés, et à l'expiration de la période de six mois ils pourront demander l'asile ou une autorisation exceptionnelle /non limitée de rester. Cela leur permet aussi de décider s'ils veulent rentrer chez eux et si cela est sans danger pour eux¹⁹.

Les enfants non accompagnés demandeurs d'asile sont sous la responsabilité des services sociaux et devraient être orientés vers l'équipe compétente dès que possible après leur arrivée. Il peut toutefois s'écouler un certain temps avant que les services sociaux ne se manifestent. Les fonctionnaires de l'immigration ont souvent pour tâche difficile de trouver un endroit où les jeunes puissent dormir, et faute d'installations et de règlements, des enfants ont souvent dû passer la nuit dans les halls d'arrivée. C'est pourquoi une orientation rapide vers les services sociaux pourrait éviter que des jeunes soient obligés de dormir sur place²⁰.

Tous les enfants non accompagnés demandeurs d'asile (y compris ceux dont l'âge est controversé) devraient aussi être adressés par un fonctionnaire de l'immigration au Conseil des réfugiés, où un conseiller peut écouter les problèmes de l'enfant, trouver pour lui un représentant légal qui l'aidera à faire sa demande d'asile, s'assurer qu'il est protégé et pris en charge et l'aider à prendre contact avec sa famille dans son pays s'il le souhaite. Inutile de dire qu'un conseiller ne ferait pas faire ou dire à l'enfant une chose que celui-ci ne voudra pas dire ou faire.

Identification des mineurs non accompagnés: méthodes de détermination de l'âge

Aux aéroports, le processus d'identification d'un enfant non accompagné est fondamental pour décider si l'enfant sera orienté ou non vers les services sociaux. Certains enfants non accompagnés peuvent s'attacher à une autre famille et passer inaperçus. Dans d'autres cas, ils peuvent venir avec d'autres frères ou sœurs qui sont incapables de s'occuper d'eux. En cas de doute sur la relation de l'enfant avec une personne, le fonctionnaire de l'immigration l'oriente vers les services sociaux, qui prendront la décision.

De nombreux jeunes victimes de trafic viennent de pays d'Afrique de l'ouest et d'Europe orientale, ainsi que d'Afrique du sud, de Chine et du Vietnam²¹. A certains d'entre eux, les trafiquants ont dit de demander l'asile en arrivant au Royaume-Uni. D'autres peuvent entrer avec de faux passeports et se faire passer pour des adultes demandant l'asile. D'autres encore peuvent arriver avec un adulte qui est le trafiquant. Tous sont très vulnérables et ont besoin de la protection et du soutien immédiats des autorités. Un profil des personnes à risque a été établi dans certains aéroports du Royaume-Uni, notamment à Gatwick et Heathrow. Des protocoles sur la conduite à tenir avec les personnes objet d'un trafic ont également été mis au point, afin d'aider les fonctionnaires de l'immigration à identifier les personnes susceptibles d'être l'objet d'un

18 Save the Children, 2002. The Campaigner. October 2002.

19 Ibid.

20 Save the Children, 2005. Young refugees: working with unaccompanied asylum-seeking children at ports.

21 ECPAT What the Professionals Know, Nov. 2001 (cité dans Save the Children, 2005. Young refugees: working with unaccompanied asylum-seeking children at ports)

trafic et de les adresser aux services sociaux, à la police, ou à une unité spécialisée, comme la Human Smuggling Unit à l'aéroport d'Heathrow.²²

L'appréciation de l'âge d'une personne qui prétend être un enfant séparé est une question fondamentale, notamment au regard de la rétention, de la fourniture de services sociaux, et de la prise en compte des demandes d'asile comme demande d'un mineur ou non. La première chose à faire pour garantir que les droits énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 sont respectés est d'identifier l'enfant comme tel et de s'assurer qu'il n'est pas accompagné afin d'assurer sa survie et sa protection²³.

Il est toutefois généralement reconnu que l'évaluation de l'âge est très complexe et n'est pas une science exacte. Même avec des données médicales, il est impossible de dire l'âge exact d'un enfant, la marge d'erreur pouvant être de cinq ans dans un sens ou dans l'autre²⁴. A cela s'ajoute que de nombreux mineurs non accompagnés arrivent au Royaume-Uni sans le moindre papier d'identité. Parfois ils ne connaissent même pas leur âge ou bien leur « agent » leur a dit de mentir à ce sujet. Dans certains endroits, la date de naissance n'a pas d'importance et les anniversaires ne sont pas célébrés. Dans d'autres, on n'utilise même pas de calendrier ou bien des calendriers différents, et le passage de l'un à l'autre peut être difficile et fournir de mauvaises dates.

Certains enfants peuvent avoir l'air plus âgés en raison des épreuves qu'ils ont traversées pour arriver au Royaume-Uni ou bien dans leur pays d'origine. Dans certaines parties du monde, les garçons ont une pilosité faciale plus tôt que les garçons européens. Par exemple, dans certaines parties de l'Afghanistan, il est courant de se laisser pousser la barbe à l'âge de 13 ou 14 ans²⁵.

C'est souvent le fonctionnaire de l'Immigration ou du Home Office qui évalue l'âge d'un mineur à son arrivée, bien que ce soit en principe au travailleur social de le faire. Si le Home Office a le moindre doute, il doit d'adresser aux services sociaux pour une évaluation détaillée de l'âge. Les services sociaux ont le droit d'annuler une décision des fonctionnaires de l'Immigration. Cela est vrai dans les deux cas suivants: a) lorsque la Direction de l'Immigration et de la nationalité (IND) du Home Office a adressé un demandeur au département des services sociaux pour sa prise en charge comme mineur mais que les services sociaux pensent qu'il s'agit d'un adulte; le département des services sociaux contacte alors l'IND, qui modifie le dossier pour indiquer que le demandeur est adulte. b) lorsque l'IND a décidé de considérer le demandeur comme un adulte (et renvoyé au NASS s'il y a lieu) mais que le département des services sociaux estime que c'est un mineur. Les services sociaux informent alors l'IND qui modifie le dossier pour indiquer que le demandeur doit être traité comme un enfant non accompagné demandeur d'asile²⁶.

« L'évaluation de l'âge est un processus, non un événement unique »²⁷. On ne peut se prononcer sur le groupe d'âge auquel appartient un enfant qu'après s'être occupé directement de

22 Save the Children, 2005. Young refugees: working with unaccompanied asylum-seeking children at ports.

23 Russell, S., 1999. "Unaccompanied refugee children in the United Kingdom". International Journal of Refugee Law, vol. 11 (1).

24 Kings Fund, 1999. The Health of Refugee Children: Guidelines for paediatricians.

25 Save the Children, 2005. Young refugees: working with unaccompanied asylum-seeking children at ports.

26 Note du Home Office sur les mineurs non accompagnés, juillet 2002 www.ind.homeoffice.gov.uk.

27 Ibid.

lui pendant un certain temps et avoir disposé d'une évaluation holistique de son expérience, de ses compétences et de ses besoins.

Certains départements des services sociaux mènent une enquête pour connaître l'âge de demandeurs d'asile séparés en faisant des recherches dans les pays d'origine. Bien que la détermination de l'âge soit un processus complexe et que les services sociaux n'aient pas besoin de protéger les enfants dont ils s'occupent contre des adultes prétendant être plus jeunes qu'ils ne le sont, cette pratique préoccupe sérieusement, comme l'indique le rapport de 2005 de Save the Children. Une personne demande l'asile parce qu'elle dit avoir fui pour échapper à la persécution d'acteurs étatiques, ou d'acteurs non étatiques contre lesquels l'Etat du pays d'origine ne les a pas protégés. On craint que les services sociaux, lorsqu'ils font des enquêtes sur un enfant particulier, ne divulguent des informations, par exemple le lieu où il se trouve ou même son nom, ou bien le fait qu'il demande l'asile, ce qui risque de le mettre en danger, lui-même ou n'importe quel membre de sa famille. Cette méthode d'évaluation de l'âge devrait donc être appliquée avec la plus grande prudence, notamment lorsque des enquêtes sont effectuées dans le pays d'origine, en particulier, mais pas exclusivement, en relation avec des acteurs étatiques.

L'âge d'une personne jeune influe sur la plupart des niveaux et types de soutien social qu'elle recevra et déterminera si ce soutien devrait être fourni par les services sociaux ou par le Service national d'aide aux demandeurs d'asile (NASS). La politique du Home Office « lorsqu'un demandeur prétend être un enfant mais que son apparence laisse penser qu'il a plus de 18 ans », est de le traiter comme un adulte et de proposer l'aide du NASS (s'il y a lieu) jusqu'à ce qu'il y ait des preuves documentaires ou médicales de l'âge déclaré ». Les personnes dont l'âge est contesté par le Home Office reçoivent une lettre leur confirmant qu'ils sont traités comme des adultes aux fins de l'asile et sont renvoyés au NASS, s'ils ont besoin d'une aide. Si le demandeur peut prouver par la suite qu'il a moins de 18 ans, le NASS devrait l'adresser à la collectivité locale à laquelle il s'est présenté en premier. De nombreux jeunes avancent rapidement dans le système et risquent d'être renvoyés avant que l'on s'aperçoive que ce sont des enfants.

Au Royaume-Uni, l'identification d'un enfant réfugié non accompagné implique une orientation non seulement vers les services sociaux locaux mais aussi vers le Panel de conseillers groupe du Refugee Council chargé des enfants. Ce panel sert d'intermédiaire pour l'enfant dans les premières étapes de la procédure de détermination. « Les renseignements détaillés sur tous les demandeurs qui sont des mineurs non accompagnés, y compris ceux dont l'IND conteste l'affirmation selon laquelle ils ont moins de 18 ans (et qui étaient donc traités comme des adultes) sont transmis au Panel de conseillers du Refugee Council dans les 24 heures du dépôt de la demande. Toutefois, les renseignements fournis par le Home Office sont souvent insuffisants pour que le Panel puisse prendre contact avec l'enfant, aussi les autres organismes sont-ils encouragés également à adresser les personnes au Panel. Ce dernier est un organe financé par le Home Office et administré par le Refugee Council. Il a pour tâche de donner des conseils et d'apporter un soutien indépendants pour que l'enfant connaisse ses droits ainsi que les services dont il peut bénéficier pendant tout le processus de demande d'asile. Le Panel ne donne pas de conseils juridiques »²⁸. Sa tâche principale, cependant, est d'aider l'enfant à accéder à une représentation légale de qualité et à le guider à travers les complexités des procédures d'asile. Il comprend une vingtaine de conseillers qui se déplacent dans tout le pays pour aider les mineurs non accompagnés. De par la loi, une demande d'asile peut être faite auprès d'un fonctionnaire de

28 Ibid.

l'immigration à n'importe quel point d'entrée au Royaume-Uni. Dès que la Direction de l'Immigration et de la Nationalité (IND) reçoit une demande, le Home Office obtient les renseignements suivants sur l'enfant : nom, nationalité, date de naissance et renseignements sur la famille ainsi sur la manière dont il est entré au Royaume-Uni. Le Home Office prend également « les empreintes digitales et une photographie de l'enfant en présence d'un adulte responsable (ne faisant pas partie du personnel de l'IND) », soit le jour de la demande soit à une date ultérieure. On ne prend pas les empreintes digitales des enfants de moins de 5 ans. On remet ensuite à l'enfant « un questionnaire – le formulaire d'exposé des faits (pour mineurs); un formulaire sur les droits de l'homme, et une lettre enjoignant au demandeur de se présenter au Service de sélection des demandeurs d'asile un mois plus tard avec le questionnaire et le formulaire remplis ». A ce stade, il reçoit une Carte d'enregistrement de sa demande (Application Registration Card) confirmant que la demande a été faite.

Détention de mineurs non accompagnés

La politique actuelle du gouvernement est de ne détenir les mineurs séparés que dans les cas les plus exceptionnels. Si, par exemple, ils arrivent dans le pays « en dehors des heures ouvrables », la seule possibilité, pour le Service de l'immigration, peut être de les garder pour la nuit jusqu'à ce qu'un travailleur social vienne les chercher le lendemain matin. Les demandeurs qui prétendent être des enfants mais que l'IND traite comme des adultes (cas où l'âge est contesté) sont passibles de détention au même titre que n'importe quel autre adulte²⁹.

Depuis le 22 septembre 2004, le fait pour une personne de ne pas avoir de documents d'immigration appropriés (c'est-à-dire un passeport) à l'arrivée est une infraction pénale en vertu de la Section 2 de la loi de 2004 sur l'asile et l'immigration. Une personne condamnée à ce titre peut se voir infliger une amende et/ou une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum. Les enfants séparés de plus de dix ans ne sont pas exclus. Toutefois, les lignes directrices du Home Office sur la Section 2 reconnaissent qu'il faudrait tenir dûment compte de l'âge et de la maturité des enfants séparés lors de l'évaluation de leur cas et du fait qu'ils ne comprennent peut-être pas qu'ils ont besoin d'un passeport ni les conséquences de sa destruction. Il est dit en particulier qu'il faudrait se demander si l'on pouvait attendre de l'enfant qu'il désobéisse à l'« agent », qui a pu lui dire de détruire ses papiers. Les autres personnes vulnérables devant faire l'objet d'une attention spéciale comprennent les femmes et les victimes de trafic. Il y a eu des cas dans lesquels des jeunes séparés de leurs parents ont été accusés et détenus au titre de la Section 2, aussi est-il important que des avocats aident les personnes qui se trouvent dans cette situation.

Un rapport de 2001 de Save the Children s'inquiète du maintien d'enfants séparés en rétention, dans des centres pour jeunes délinquants et en prison. Il indique que la détention d'enfants séparés en raison de leur statut d'immigrant ou de leur entrée au Royaume-Uni est incompatible avec les principes de la loi sur les enfants, de la loi de 1984 relative à la police et à la procédure pénale (Police and Criminal Evidence Act) et en particulier avec les articles 3(3) et 37 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (privation de liberté). Entre 1994, année où il a commencé à fonctionner, et la date à laquelle le présent rapport a été rédigé, le Panel avait vu plus de 220 enfants, détenus dans des centres tels que Campsfield (Oxfordshire), Oakington Reception (Cambridgeshire), Tinsley House (Gatwick), dans les prisons de Haslar et Rochester et dans le centre pour jeunes délinquants de Feltham. Dans la

29 Ibid.

plupart des cas, il était présumé que ces jeunes étaient des adultes, parce qu'ils voyageaient avec de faux documents indiquant qu'ils l'étaient. Beaucoup de ceux qui avaient été introduits clandestinement pour être exploités avaient reçu pour instruction des trafiquants de s'en tenir à ce que ceux-ci leur avaient raconté et avaient été menacés des pires conséquences s'ils ne le faisaient pas. Ils finissaient souvent par avouer à un visiteur de prison qu'en réalité ils n'avaient pas 18 ans. Avec leur autorisation, le visiteur prenait contact avec le Panel qui s'occupait d'eux. S'il s'avérait qu'ils n'avaient pas 18 ans et avaient un bon représentant légal, ils étaient normalement libérés dans un délai de quelques semaines au plus. Dans le cas contraire, une évaluation médicale était nécessaire et le Service de l'immigration accordait généralement crédit aux rapports des pédiatres de la Medical Foundation qui n'étaient pas toujours disponibles. De plus, le Service de l'immigration, en tout état de cause, ne libérerait pas un enfant sur la foi d'une évaluation médicale positive, de sorte que le cas devait être soumis à un juge. Si les médecins étaient fortement d'avis que l'intéressé n'avait pas 18 ans, celui-ci était relâché, mais cela était plus difficile si le rapport médical indiquait seulement qu'il *pouvait* avoir moins de 18 ans. Certains jeunes ne connaissaient pas leur âge exact en raison de l'absence de certificats de naissance ou de différences culturelles dans la célébration des anniversaires. Un garçon avait vécu dans un camp de réfugiés depuis l'âge de six ans sans un seul membre de sa famille pour lui dire son âge. Ainsi, les enfants séparés pouvaient être gardés en détention pour une période pouvant atteindre trois mois ou plus, ce qui, pour un enfant, est très long. L'accueil réservé aux enfants détenus lorsqu'ils étaient libérés dépendait dans une très large mesure de l'attitude de la collectivité locale où était situé le centre de détention.

Des recherches récentes effectuées par Save the Children ont montré que le nombre de cas de demandeurs d'asile dont l'âge est contesté a augmenté et qu'une forte proportion des détenus étaient en fait des enfants qui étaient séparés de leurs parents ou des personnes qui prenaient soin d'eux³⁰. Ce rapport faisait état de sérieuses préoccupations au sujet de la détention des mineurs non accompagnés, y compris des problèmes de santé mentale, l'absence d'accès à l'éducation et les questions de protection des enfants. Il constatait également que le Home Office ne tenait pas toujours compte de la détermination de l'âge par les services sociaux, contrairement aux politiques affirmées.

Un autre rapport de Save the Children se dit inquiet au sujet des jeunes qui ont eu 18 ans et auxquels l'asile ou toute autre forme de statut légal a été refusé dans le pays, et qui ont épuisé leurs voies de recours ; il y a une plus grande probabilité qu'ils soient détenus avant d'être renvoyés, car le gouvernement britannique a augmenté le nombre de centres de rétention. L'une des principales causes de détention est le défaut de « pointage » régulier auprès des autorités, ce que le Home Office assimile à une « évasion »³¹.

Les personnes retenues ont le droit de faire une demande de libération sous caution si elles sont au Royaume-Uni depuis plus de sept jours. Pendant leur détention, elles ont aussi le droit de recevoir des visiteurs, de passer et de recevoir des appels téléphoniques et d'envoyer et de recevoir des télécopies.

30 Save the Children, 2005. No Place for a Child: Children in UK immigration detention: Impacts, alternatives and safeguards.

31 Save the Children, 2005. Young Refugees: A guide to the rights and entitlements of separated refugee children, deuxième édition.

Placement en institution

C'est la collectivité locale sur le territoire de laquelle ils demandent de l'aide qui doit prendre en charge les enfants non accompagnés, y compris les enfants non accompagnés demandeurs d'asile. Elle est tenue légalement, en vertu de la loi de 1989 sur les enfants, de prêter assistance aux «enfants dans le besoin » et de fournir un hébergement à certains groupes de ces enfants.

Le placement des enfants dans différents types de foyers ou centres d'hébergement est une des options disponibles pour les enfants séparés lorsqu'il n'est pas possible d'organiser une prise en charge dans une famille. Il est dit dans le kit de l'Action en faveur des droits des enfants (ARC), que les prises en charge institutionnelles devraient être évitées autant que possible, car elles ne vont pas nécessairement dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant. Elles ne contribuent peut-être pas à ce qu'il soit renvoyé dans sa famille, même si on considère que cela est dans son intérêt supérieur, elles ne traduisent pas toujours une attitude responsable ou protectrice à l'égard des enfants, ce qui cause à ces derniers un préjudice émotionnel ou physique.

Au Royaume-Uni, les enfants non accompagnés se répartissent en deux catégories : les demandeurs d'asile et les non demandeurs d'asile. Ceux qui ne demandent pas l'asile sont pris en charge ou aidés par les équipes des services sociaux traditionnels, tels que «enfants dans le besoin », tandis que ceux qui demandent l'asile bénéficient souvent du soutien des équipes spécialisées. La plupart des informations disponibles concernent ce dernier groupe. Cela peut être dû au fait que ceux qui ne font pas de demande d'asile restent souvent dans les familles avec lesquelles ils sont entrés dans le pays ou qu'ils ont rejointes par la suite. Ces familles ne sont pas leurs familles nucléaires. Toutefois, bien que beaucoup d'enfants soient pris en charge par elles, ils ne sont pas toujours enregistrés auprès des services sociaux et ne sont parfois pas en contact avec d'autres autorités ou écoles. Ils se trouvent donc au Royaume-Uni à l'insu de tous et sont exposés à un risque potentiel d'exploitation et d'abus³².

Des recherches effectuées au Royaume-Uni en 2001 par Save the Children et le Conseil des réfugiés ont identifié six modalités principales selon lesquelles les enfants non accompagnés attirent l'attention des services sociaux. Il y a l'orientation par un tiers, comme le Service de sélection des demandeurs d'asile, le Conseil des réfugiés, la police, l'école, des médecins ou des voisins ; l'auto-orientation; les cas où un enfant amené par un agent est ensuite «abandonné » ; les cas où un enfant est amené par un «étranger » qui l'a trouvé, l'a hébergé et demande ensuite un soutien financier ; le cas des enfants amenés par des« étrangers » ; et le cas des enfants dont on a constaté qu'ils étaient placés dans des conditions inappropriées / douteuses. La manière dont un travailleur social entre en contact avec un enfant séparé dépend beaucoup de l'équipe dans laquelle il travaille.

Tous les enfants séparés de leur famille, lorsqu'ils sont pris en charge par les services sociaux, devraient voir leurs besoins évalués, conformément au cadre national d'évaluation du Ministère de la santé³³, qui offre une approche systématique à cette fin et souligne qu'il faut être particulièrement attentif lorsque l'on a affaire à des enfants séparés demandeurs d'asile. Les services devraient alors être fournis en fonction des besoins identifiés, en application des sections 17 et 20 de la loi de 1989 sur les enfants. La section en vertu de laquelle l'enfant reçoit un soutien

32 Somerset, C., 2004. Cause for concern? London social services and child trafficking. ECPAT:Royaume-Uni .

33 Ministère de la santé, 2000. Framework for the Assessment of Children in Need and their Families. The Stationary Office.

est très importante, car c'est d'elle que dépend non seulement le niveau du soutien qu'il reçoit en tant qu'enfant, mais aussi le droit ou non de quitter le système de prise en charge des services sociaux lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans.

Soutien au titre de la Section 20

Souvent, les enfants non accompagnés demandeurs d'asile qui ont moins de 16 ans et bénéficient d'un soutien au titre de la Section 20 sont placés dans une famille ou parfois dans une résidence. Pour les enfants plus âgés, on peut recourir à une forme ou une autre d'hébergement semi indépendant. De nombreux départements des services sociaux préféreraient proposer un placement dans une famille, mais il y a souvent pénurie, en particulier à Londres, notamment dans un milieu culturel approprié. Beaucoup de services sociaux n'ont pas d'autre possibilité que de faire appel à des agences privées de placement, ce qui augmente considérablement la dépense.

En général, les enfants réfugiés ne sont pas placés en résidence, car leurs besoins sont très différents de ceux des autres enfants qui y sont hébergés. Une autre formule est celle des foyers réservés. Save the Children a constaté que ceux qui étaient hébergés dans un foyer réservé en attendant d'être placés dans une famille se déclaraient très satisfaits. Leur principal souci concernait la transition ultérieure vers une vie semi indépendante. Les enfants recevant un soutien au titre de cette section ont également le droit de quitter les services de prise en charge lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans.

Les enfants victimes de trafic ont droit à un soutien au titre de la Section 20 de la loi de 1989 sur les enfants, en tant qu'enfants ayant besoin d'un hébergement et sans adulte au Royaume-Uni n'exerçant sur eux la responsabilité parentale, et devraient bénéficier d'un hébergement sûr. S'il y a un risque qu'ils subissent un préjudice important au cas où le trafiquant les recapturerait, ils devraient être pris en charge au titre de la Section 31 de la même loi.

Soutien au titre de la Section 17

En général, les enfants non accompagnés demandeurs d'asile qui ont 16 ou 17 ans lorsqu'ils arrivent au Royaume-Uni bénéficient d'un soutien au titre de la Section 17. Ils sont souvent hébergés dans un « bed and breakfast » inadéquat ou une résidence ou encore un logement collectif de très mauvaise qualité. Les résultats d'une enquête menée par la Commission d'audit indiquent que 50 % des enfants non accompagnés demandeurs d'asile de plus de 16 ans et 12 % des moins de 16 ans étaient logés dans des « bed and breakfast », des résidences et des hôtels en octobre 1999³⁴. Save the Children a constaté que l'on s'occupait beaucoup moins bien des enfants placés dans des « bed and breakfast », des résidences ou des logements loués à des particuliers que de ceux qui étaient placés dans des familles ou dans des foyers résidentiels³⁵.

Dans une enquête sur les services fournis par les collectivités locales aux enfants séparés, menée en juillet 2000 par Barnardos et citée dans le rapport de Save the Children et du Conseil des réfugiés, 63 % des collectivités locales d'Angleterre et du Pays de Galles ont répondu, tandis que celles d'Ecosse ont déclaré qu'elles n'avaient pas d'enfants séparés confiés à leurs soins. Certaines des principales conclusions du rapport peuvent être résumées comme suit : environ 70 à

34 Commission 'audit, 2000. Another Country: implementing dispersal under the Immigration and Asylum Act 1999, cité dans le rapport du maire de Londres, 2004. Offering more than they borrow: Refugee Children in London. Autorité du Grand Londres.

35 Stanley, K., 2001. Cold Comfort: Young Separated refugees in England, Save the Children.

80 % des enfants séparés au Royaume-Uni bénéficiant des services des collectivités locales ont 16 et 17 ans, encore que ce chiffre ne puisse être définitif, en raison d'une mauvaise tenue des statistiques ; la grande majorité de ces 16-17 ans reçoivent des services au titre de la section 17 de la loi sur les enfants, consistant principalement en logement et paiements en espèces, prestations en nature et bons d'échange. Ce ne sont donc pas des enfants « pris en charge » comme ceux qui sont visés par la section 20 de la loi sur les enfants et qui bénéficient d'un certain nombre de garanties et de dispositions ; un nombre considérable de jeunes séparés de 16 et 17 ans sont placés dans des « Bed and Breakfast » ne recevant pas de soutien et peuvent ou non recevoir la visite d'un travailleur social.

Les enfants séparés sont également censés gérer leur budget sans aide et il leur est très difficile de se nourrir correctement avec les sommes limitées dont ils disposent, en particulier quand la collectivité locale leur a remis des bons d'échange. Quand ils achètent des articles dont le prix est inférieur au montant du bon, on ne leur rend pas la monnaie. D'autre part, l'accès à des aliments spécifiques liés à la culture a toutes les chances d'être très limité ou impossible, car seuls quelques détaillants acceptent les bons d'échange. L'utilisation de ces derniers fait reconnaître les enfants séparés comme des demandeurs d'asile et peut les exposer aux préjugés du personnel du magasin. Save the Children et le Conseil des réfugiés soutiennent que l'émission de bons d'échange est discriminatoire au regard des dispositions de la loi sur les enfants. Ainsi, un nombre important d'enfants de 16 et 17 ans vivent seuls dans des logements ne bénéficiant d'aucune aide, sans prise en charge par un adulte responsable. Ils se trouvent dans une situation difficile où ils doivent s'adapter à une culture étrange et à une nouvelle langue, faire face à la solitude, loin de leur famille et sans le soutien d'un adulte. Beaucoup de jeunes dans cette situation n'ont pas accès à l'éducation et sont très vulnérables à l'exploitation, en particulier dans l'industrie du sexe³⁶.

Des organismes s'occupant des enfants séparés ont signalé des cas très inquiétants de jeunes de moins de 16 ans logés dans des « bed and breakfast » ou des résidences. Dans ces conditions de logement inadéquates, où l'enfant est en contact avec des adultes inconnus qui peuvent l'exposer à des abus ou à l'exploitation, il est impossible pour une collectivité locale d'agir comme un bon parent.

En même temps, les collectivités locales, en particulier là où le coût du logement est élevé, se sont plaintes des niveaux insuffisants de financement pour l'hébergement d'enfants non accompagnés demandeurs d'asile. La subvention spéciale qui leur est versée par le Home Office pour qu'elles s'occupent de ces enfants a également encouragé cette répartition de l'hébergement. Elles ont pu demander plus d'argent pour les enfants de moins de 16 ans que pour les 16-17 ans. Le Home Office a restructuré sa subvention spéciale en 2002 et les collectivités locales peuvent maintenant faire des demandes sur la base des coûts unitaires de l'année précédente et non plus des limites fixées par le Home Office³⁷. On ne s'attend cependant pas à une amélioration immédiate de la fourniture de services aux enfants de 16 et 17 ans.

Placements « hors commune »

L'hébergement des enfants dans des collectivités locales autres que celle qui est responsable d'eux a été une cause de préoccupation particulière. Cette formule est le résultat

36 Ayotte, W. and L. Williamson, 2001. Separated Children in the UK: An overview of the current situation. Save the Children.

37 Home Office, Lettre aux collectivités locales INDLAL02/04, 13 juin 2002.

d'arrangements avec des agences de location privées et d'accords intercommunaux concernant l'hébergement des enfants séparés, y compris les demandeurs d'asile. La plupart des collectivités locales restent responsables de l'enfant et continuent d'assurer un suivi et un soutien appropriés après son transfert. Dans de nombreux cas, cependant, des problèmes comme la protection des enfants et la mauvaise qualité du logement se trouvent exacerbés. Une conséquence de ce placement est l'absence de planification pour les admissions scolaires, qui laisse quelques enfants à l'écart. Les enfants séparés logés hors de la commune peuvent se trouver isolés dans une communauté où ils n'ont ni contacts, ni amis, ni organisations communautaires correspondant à leurs besoins.

Un certain nombre de collectivités locales du sud-est placent des enfants en dehors de la commune, souvent en faisant appel à des sociétés privées et aussi loin que Manchester et Hull. Un projet pilote vise à transférer la responsabilité de la prise en charge des jeunes à la collectivité locale dans laquelle ils sont placés. Il devrait réaliser le transfert de responsabilité du Département des services sociaux du Kent à Manchester, Bolton et Bury. Tous les jeunes concernés recevront un soutien au titre de la Section 20 de la loi de 1989 sur les enfants, un travailleur social leur sera affecté et il auront accès à l'aide de conseillers indépendants³⁸.

Le maire de Londres, dans un rapport intitulé *Offering more than they borrow: Refugee Children in London* (Les enfants réfugiés à Londres offrent plus qu'ils n'empruntent), paru en mars 2004, a souligné qu'il faudrait rappeler au gouvernement britannique les principes régissant la loi sur les enfants, à savoir donner la priorité aux souhaits et à l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque l'on envisage un transfert hors d'une commune.

Malgré la Directive de l'UE exigeant qu'un tuteur soit désigné pour chacun des mineurs non accompagnés pour veiller à ce que ses besoins soient dûment satisfaits lors de la mise en œuvre des dispositions de la Directive³⁹ et les recommandations faites par le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant au gouvernement du Royaume-Uni pour que celui-ci envisage un système de tuteurs indépendants, la plupart des enfants réfugiés n'ont qu'un accès limité ou n'ont pas accès du tout à un conseiller ou à un tuteur indépendant.

Bien que quelques enfants réussissent à contacter un travailleur social pour qu'il les aide à accéder aux services et à résoudre leurs problèmes, l'absence de système de visiteurs ou de tuteurs indépendants soulève des préoccupations concernant leur accès à une procédure de recours significative. Il est donc vivement recommandé que l'accès à un tuteur indépendant soit garanti à tous les enfants séparés, y compris aux enfants non accompagnés demandeurs d'asile et aux enfants qui sont accompagnés par une autre personne que leurs parents ou ceux qui s'occupent d'eux habituellement.

Dispersion et suivi

En vertu de la loi de 1999 sur l'asile et l'immigration, le gouvernement a introduit un nouveau système pour l'accueil des demandeurs d'asile prévoyant leur dispersion dans tout le pays, y compris dans des régions où ils n'allaient pas, ou très peu. Ce nouveau système est

38 Save the Children, 2005. *Young Refugees: A guide to the rights and entitlements of separated refugee children*, second edition.

39 Directive du Conseil 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (citée dans le rapport du maire de Londres de 2004. *Offering more than they borrow: Refugee Children in London*. Autorité du Grand Londres).

administré par le système national d'aide aux demandeurs d'asile (NASS) au sein du Home Office. Par suite d'un lobbying pendant l'adoption de la loi, les enfants séparés de 16 et 17 ans ont été exemptés des dispositions du système et il a été de nouveau souligné qu'ils devraient être soumis aux dispositions de la législation sur la prise en charge des enfants. Dans la pratique, toutefois, de nombreux enfants séparés reconnus comme étant dans le besoin en vertu de la loi sur les enfants sont pris en charge, non par des équipes de soin des départements des services sociaux, mais généralement par des équipes s'occupant des demandeurs d'asile adultes. Ils peuvent au bout du compte être dispersés avec des adultes, même si leurs dépenses sont couvertes par un budget différent. Autrement dit, la dispersion peut être qualifiée à tort par les collectivités locales comme des placements « hors commune ».

Hébergement sûr

Dans une étude récente, Save the Children s'est vivement inquiétée du manque d'hébergement approprié pour les enfants séparés victimes de trafic. Lorsque l'enfant avait moins de 16 ans, il était généralement considéré qu'il devait être placé dans une famille d'accueil, les personnes chargées de prendre soin d'eux ayant été formés pour s'occuper d'enfants vulnérables. L'étude a montré toutefois que ces personnes n'avaient pas été formées pour s'occuper d'enfants ayant fait l'objet d'un trafic. Pour les plus de 16 ans, elle a constaté qu'il fallait un hébergement plus sûr et plus approprié que celui qui était offert. Dans le cas d'une jeune fille victime de trafic, contrainte à se prostituer, les travailleurs sociaux ont signalé qu'elle avait été placée dans un foyer résidentiel, car il n'y avait pas d'autre lieu d'hébergement disponible. Cela n'était pas approprié car le personnel n'avait pas été formé pour être confronté aux questions spécifiques liées au trafic et la jeune fille se trouvait avec des enfants plus jeunes qu'elle qui ne comprenaient pas sa situation. Il y avait toutefois des cas dans lesquels des moins de 16 ans victimes de trafic étaient placés dans des foyers d'hébergement soigneusement sélectionnés. Cependant, tous les travailleurs sociaux interrogés pour l'étude n'étaient pas d'accord sur la nécessité de logements sûrs, c'est-à-dire de logements réservés aux enfants ayant fait l'objet d'un trafic, dotés de dispositifs de sécurité spécifiques. Ceux qui avaient eu à s'occuper de cas où ils étaient responsables de la sécurité de l'enfant étaient favorables à des maisons sûres. Parfois, faute d'hébergement désigné, les travailleurs sociaux avaient passé un temps considérable à essayer de trouver un hébergement approprié⁴⁰.

4. La voie à suivre

Les collectivités locales et le gouvernement devraient conjuguer leurs efforts pour examiner comment les obligations énoncées dans la loi sur les enfants peuvent être respectées sous la forme de services pour les mineurs non accompagnés, et surtout prévoir une évaluation approfondie des besoins de chaque enfant ainsi qu'une aide en vertu de la Section 20 de la loi sur les enfants, sauf circonstances exceptionnelles et sauf si l'enfant demande ou nécessite un autre soutien.

Le gouvernement devrait veiller à ce que tout programme de prise en charge et de soutien des mineurs non accompagnés dispose de ressources suffisantes. Enfin et surtout, il faudrait rappeler au gouvernement les grands principes de la loi sur les enfants, à savoir tenir compte en premier des souhaits et de l'intérêt supérieur de l'enfant lorsque l'on envisage les options de prise en charge et les transferts « hors de la commune ».

40 Somerset, C., 2004. Cause for concern? London social services and child trafficking. ECPAT Royaume-Uni.