



# SAIN & SAUF

CE QUE LES ÉTATS PEUVENT FAIRE POUR  
GARANTIR L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DES ENFANTS  
NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS EN EUROPE



# SAIN & SAUF

## CE QUE LES ÉTATS PEUVENT FAIRE POUR GARANTIR L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS EN EUROPE

Cette publication conjointe du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'UNICEF a reçu le soutien financier de la fondation Diana Princess of Wales Memorial Fund.

Le projet a été coordonné par le Bureau européen du HCR en étroite collaboration avec la Division des services de la protection internationale du HCR, ainsi que la Division des programmes et la Division des données, de la recherche et des politiques au sein de l'UNICEF.

Cette publication a bénéficié de la contribution et l'expertise d'un large éventail d'acteurs de la protection de l'enfance au sein des États membres de l'UE et des pays de l'AELE, y compris des organismes internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux ainsi que des institutions académiques et de tutelle. Au niveau national, des consultations auprès des parties prenantes, de la société civile et des médiateurs pour enfants sont venues enrichir le présent document, ce pourquoi nous remercions les différents spécialistes qui se sont rendus disponibles pour nous rencontrer et partager leur point de vue.

La présente publication a été rédigée, dans une première version, par Christina Jespersen, enrichie par la contribution technique et les recherches de Nadine Finch, et coordonnée par Andrea Vonkeman, de l'unité de soutien politique du Bureau européen du HCR.

Nous souhaitons remercier en particulier les collègues au sein des bureaux HCR sur le terrain et des comités nationaux UNICEF pour les conseils prodigués sur les exemples tirés des pratiques nationales.

Photo de couverture : © HCR / H. Davies

© HCR/UNICEF, Octobre 2014

Design : BakOS DESIGN

# TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Introduction générale</b> .....   | 6  |
| 1.1 Contexte .....  | 7  |
| 1.2 Comprendre la mobilité des enfants .....  | 8  |
| 1.3 Mettre en œuvre le principe de l'intérêt supérieur .....  | 9  |
| 1.4 Objectif de ce document .....   | 11 |
| <b>2. Cadres juridique et opérationnel</b> .....  | 12 |
| 2.1 Cadre juridique international .....   | 13 |
| 2.2 Droit et politique régionales .....   | 14 |
| 2.3 Autres cadres opérationnels .....   | 17 |
| <b>3. Définition des concepts</b> .....   | 18 |
| <b>4. Application du principe de l'intérêt supérieur dans les États européens</b> .....               | 24 |
| 4.1 Arrivée et identification préliminaire .....  | 25 |
| 4.2 Accès au territoire et identification .....   | 27 |
| 4.3 Enregistrement et délivrance de documents .....   | 30 |
| 4.4 Orientation vers les services de protection de l'enfant .....                                     | 33 |
| 4.5 Planification du processus .....  | 37 |
| 4.6 Application du principe de l'intérêt supérieur dans les procédures d'asile et d'immigration ..... | 41 |
| 4.7 Identification d'une solution durable .....   | 44 |
| 4.8 Surveillance .....  | 51 |
| <b>5. Conclusion</b> .....  | 52 |

## Illustrations

Illustration 1 : De la théorie à la pratique : application du principe de l'intérêt supérieur..... 16

Illustration 2 : De l'arrivée à une solution durable : application du principe de l'intérêt supérieur..... 23

## Encadrés

|   |    |
|---|----|
| Enc. 1 : Sauvegardes.....   | 21 |
| Enc. 2: Détention.....  | 26 |
| Enc. 3 : Acteurs et intervenants autour de l'enfant .....   | 27 |
| Enc. 4 : Respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les flux migratoires mixtes à grande échelle ..... | 28 |
| Enc. 5 : Rapport de confiance .....   | 30 |
| Enc. 6 : Participation de l'enfant.....   | 31 |
| Enc. 7 : Recherche de la famille.....   | 32 |
| Enc. 8 : Détermination de l'âge .....   | 34 |
| Enc. 9 : Approche holistique.....   | 35 |
| Enc. 10 : Recueil d'informations.....   | 38 |
| Enc. 11 : Confidentialité et partage des données.....   | 39 |
| Enc. 12: Liste non-exhaustive des éléments IS.....  | 42 |
| Enc. 13: Mise en balance des éléments de l'IS .....   | 43 |
| Enc. 14: Mise en balance de l'IS de l'enfant avec les autres intérêts.....                                  | 44 |
| Enc. 15: Garanties minimales en cas de retour .....   | 48 |
| Enc. 16: À 18 ans .....   | 50 |

# 1 INTRODUCTION GÉNÉRALE

## 1.1 Contexte

Depuis quelques années, un nombre croissant d'enfants non accompagnés et séparés arrive en Europe. En 2012, un total de 13 320 enfants ont effectué une demande d'asile dans les pays de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui comprend l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, contre 12 225 en 2011<sup>1</sup> et 10 845 en 2010. En 2013, 12 430 demandes ont été enregistrées<sup>2</sup>. Ces chiffres ne représentent néanmoins qu'en partie le nombre total d'enfants non accompagnés et séparés ayant quitté leur pays d'origine ou leur lieu de résidence habituel pour rejoindre des pays de l'UE et de l'AELE<sup>3</sup>. De nombreux enfants non accompagnés et séparés ne s'enregistrent pas auprès des autorités soit parce qu'ils n'en ont pas la capacité, soit parce qu'ils ont peur ou ont été conseillés par leur famille, des pairs ou des passeurs de continuer vers une autre destination. Plus inquiétant encore, d'autres sont dans l'incapacité de contacter les autorités parce qu'ils sont sous l'emprise de trafiquants et sont destinés au travail forcé, à l'asservissement sexuel ou autre forme d'exploitation en Europe. Il est fort probable que d'autres enfants non accompagnés et séparés ne soient pas inclus dans les statistiques, ceux-ci ne relevant pas de la protection internationale ou étant redirigés vers des procédures spéciales pour les enfants victimes de traite.

Les enfants non accompagnés et séparés quittent leur pays pour plusieurs raisons. Ils fuient parfois un contexte de persécution, un conflit armé, l'exploitation ou la pauvreté. Ils ont été envoyés par des membres de leur famille ou ont décidé de partir de leur propre chef, soit pour survivre, soit pour accéder à la formation ou à l'emploi. Ils ont parfois été séparés de leur famille pendant la fuite ou essaient de rejoindre leurs parents ou autres membres de la famille. Ou bien, ils ont peut-être été victimes de traite. C'est souvent une combinaison de facteurs.

Cependant, quels que soient les circonstances et les motifs de leur fuite, tous les enfants non accompagnés et séparés ont deux points communs fondamentaux. D'une part, ils restent des enfants et doivent, avant toute chose, être traités comme tel. D'autre part, ces enfants étant privés temporairement ou définitivement de leur milieu familial, ils ont droit à une protection et une aide spéciales.<sup>4</sup>

Toujours est-il que le nombre relativement élevé d'enfants non accompagnés et séparés qui arrivent ou sont en transit en Europe soulève de réelles questions pour les États, notamment la question des ressources disponibles pour offrir aux nouveaux arrivants les soins et l'accompagnement adéquats, retrouver les familles et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant pour trouver une solution pérenne. Par ailleurs, l'enjeu pour les États est de tenir leurs engagements au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et des diverses directives et réglementations européennes.

D'un point de vue pratique, la question des enfants non accompagnés et séparés en Europe pose un problème complexe qui nécessite que les institutions publiques trouvent de nouvelles façons de travailler ensemble dans des constellations organisationnelles innovantes et avec de nouveaux partenaires. Le présent document vise à les accompagner dans ces efforts en expliquant comment les États peuvent mettre en application le principe de l'intérêt supérieur énoncé dans l'Article 3.1 de la CDE selon lequel « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants (...) l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »

<sup>1</sup> Statistiques Eurostat, *Document de travail des services de la Commission sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés*. Document accompagnant : *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport à mi-parcours relatif à la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés COM(2012) 554 final*, 28 septembre 2012, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam\\_report\\_20120928\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_report_20120928_fr.pdf)

<sup>2</sup> Statistiques Eurostat 2012 et 2013 disponibles sur (en anglais) : <http://goo.gl/W5bgmY>

<sup>3</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, décembre 2011, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1693-SEPAC-summary-report\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1693-SEPAC-summary-report_FR.pdf)  
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1693-SEPAC-summary-report\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1693-SEPAC-summary-report_FR.pdf). Voir également *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. Plan d'Action pour les mineurs non accompagnés (2010 - 2014)*, 6 mai 2010, COM(2010) 213/3, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52010DC0213>

<sup>4</sup> Voir Article 20 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989, ONU, Série Treaty, vol. 1577, p. 3 (en anglais), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>



## 1.2 Comprendre la mobilité des enfants

Les vulnérabilités et les besoins de protection spécifiques des enfants migrants et laissés pour compte ont fait l'objet de recherches. Une étude menée par l'UNICEF, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'Organisation internationale du travail (OIT), en collaboration avec un certain nombre d'ONG partenaires<sup>5</sup> aborde les dynamiques de mobilité des enfants et jeunes en Afrique de l'Ouest pour mieux comprendre ce phénomène en pleine expansion. Ces dynamiques y sont également étudiées en corrélation avec les enfants quittant l'Amérique centrale et le Mexique dans une étude du HCR de 2014.<sup>6</sup> Une étude transnationale dirigée par le HCR document les mouvements des enfants sur un axe majeur de transit au sein de l'UE, la Grèce, l'Italie et la France, et suggère de remédier aux lacunes en matière de protection en faisant un travail de proximité au niveau de l'accueil, le conseil et l'orientation.<sup>7</sup> Plusieurs études de l'UNICEF mettent l'accent sur la situation des victimes de traite d'enfants en Europe,<sup>8</sup> parmi lesquelles le rapport *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*<sup>9</sup> qui avance des recommandations stratégiques spécifiques sur les mesures à prendre pour garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, comme la nécessité de formaliser ces mesures à travers la détermination de l'intérêt supérieur (DIS). Une étude menée par l'Agence des droits fondamentaux

<sup>5</sup> PLAN, WARO, ENDA, Jeunesse Action, MAEJT, OIT, Fondation Terre des hommes, OMI, Aide à l'Enfance–Suède, UNICEF WCARO, *Quelle protection pour les enfants concernés par la mobilité en Afrique de l'Ouest ? Nos positions et recommandations*, *Projet régional commun d'étude sur les mobilités des enfants et des jeunes en Afrique de l'Ouest et du centre*, Juin 2011, <http://www.tdh.ch/fr/documents/quelle-protection-pour-les-enfants-concernes-par-la-mobilite-en-afrique-de-louest>

<sup>6</sup> HCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the need for International Protection*, Mars 2014, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/532180c24.html>

<sup>7</sup> HCR, *Protecting children on the move*, juillet 2012, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>

<sup>8</sup> Résumé par l'UNICEF, *Child Trafficking in Europe. A Broad Vision to Put Children First*. Octobre 2007, (en anglais) [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct\\_in\\_europe\\_full.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ct_in_europe_full.pdf)

<sup>9</sup> UNICEF, Innocenti Research Centre, *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking strategies and national responses*, Décembre 2011, (en anglais) [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic\\_countries.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/nordic_countries.pdf)

de l'Union européenne (FRA) met en avant les problèmes de protection que rencontrent ces enfants non accompagnés et séparés.<sup>10</sup> Par ailleurs, une étude conjointe HCDH-UNICEF sur l'application judiciaire de l'Article 3 de la CDE fait état de la jurisprudence sur l'application du principe d'intérêt supérieur dans les cas d'enfants migrants.<sup>11</sup> Deux études mandatées par le HCR en 2010,<sup>12</sup> sur la situation des enfants afghans arrivant en Europe soulignent la nécessité de formaliser des procédures de détermination de l'intérêt supérieur (DIS) dans les pays industrialisés. Selon ces études, il est reconnu que les Principes directeurs du HCR de 2008 sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>13</sup> et le Manuel de terrain sur la mise en œuvre des principes directeurs du HCR relatifs à la DIS<sup>14</sup> ont été rédigés pour les opérations de protection menées par le HCR et ses partenaires et doivent donc être en grande partie réadaptés aux États industrialisés, ceux-ci disposant de systèmes de protection de l'enfance, de demande d'asile et d'immigration plus développés.

### 1.3 Mettre en œuvre le principe de l'intérêt supérieur

Ces dernières années, des efforts conséquents ont été faits pour intégrer le principe de l'intérêt supérieur aux politiques et législations. Les avancées à cet égard sont amplement dues à l'intégration de la CDE au niveau national mais également à travers des politiques régionales comme le Plan d'action de la Commission européenne (2010-2014) pour les mineurs non accompagnés.<sup>15</sup>

Dans ce Plan d'action, la Commission reconnaît le besoin d'une approche commune au sein de l'UE pour protéger ces enfants et insiste sur la nécessité d'une solution pérenne. Cette solution peut prendre la forme d'un retour et une réintégration dans le pays d'origine, d'une protection internationale, d'un nouveau statut juridique permettant à l'enfant de s'intégrer dans son pays de résidence ou d'une orientation vers un pays tiers. La solution adéquate ne pourra toutefois être déterminée qu'à travers une évaluation individuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'UNICEF et le HCR souhaitent aider les États à identifier les meilleurs moyens pour s'acquitter de leurs responsabilités et protéger les droits et l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe. Les enfants sans protection parentale dépendent des États pour faire valoir leurs droits. Trouver des moyens pour le permettre devient de plus en plus compliqué et néanmoins tout aussi urgent.

<sup>10</sup> FRA, *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne : rapport comparatif*, décembre 2010, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1693-SEPAC-summary-report\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1693-SEPAC-summary-report_FR.pdf)

<sup>11</sup> UNICEF, *Application judiciaire de l'Article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant en Europe : le cas des enfants migrants, y compris les enfants migrants non accompagnés*, juin 2012, [http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Judicial\\_Colloquium\\_French\\_web\\_version.pdf](http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Judicial_Colloquium_French_web_version.pdf)

<sup>12</sup> HCR, *Trees only move in the wind: a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, juin 2010, PDES, (en anglais) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c21ae2a2.html>. HCR, *Voices of Afghan Children – A Study on Asylum-seeking Children in Sweden*, juin 2010, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4c19ec7f2.html>

<sup>13</sup> HCR, *Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant*, mai 2008, <http://www.unhcr.fr/4b17de746.html>

<sup>14</sup> HCR, *Manuel de terrain pour la mise en œuvre des principes directeurs du HCR relatifs à la DIS*, novembre 2011, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4a57ff2>

<sup>15</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 6 mai 2010 : Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 - 2014)*, COM(2010) 213/3, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52010DC0213>

**Le mandat du HCR**, tel qu'énoncé dans son Statut,<sup>16</sup> est d'assurer la protection internationale et de rechercher des solutions permanentes<sup>17</sup> au problème des réfugiés. Au vu de la forte proportion d'enfants parmi les populations déplacées de force et des risques uniques auxquels ils font face en termes de protection, répondre à leurs besoins spécifiques est une priorité majeure. La mission du HCR de protection des enfants déplacés a été réaffirmée dans le rapport *Cadre de Protection des Enfants*, publié en juin 2012.<sup>18</sup> Ce cadre place la Convention des Droits de l'enfant au cœur du mandat de protection du HCR et repose sur les politiques et les principes directeurs du HCR en matière de protection des enfants et sur les conclusions afférentes du Comité exécutif.<sup>19</sup>



**L'UNICEF est chargé** par l'Assemblée générale des Nations Unies de défendre les droits des enfants, d'aider à répondre à leurs besoins essentiels et de favoriser leur plein épanouissement. L'UNICEF s'appuie sur la CDE et œuvre pour que les droits de l'enfant s'inscrivent légalement dans une éthique sociale et dans un code de conduite international en faveur des enfants. L'UNICEF s'attache à faire bénéficier d'une protection spéciale les enfants les plus vulnérables. Défendre les droits des enfants est une fonction centrale de l'UNICEF en sa qualité d'organisation internationale et des Comités nationaux UNICEF établis dans les pays industrialisés. Tel qu'énoncé dans la Stratégie de l'UNICEF pour la protection des enfants,<sup>20</sup> « UNICEF s'attachera à promouvoir la protection de l'enfant, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, par la recherche et l'information, grâce aux partenariats en place et en suscitant de nouvelles possibilités. »

<sup>16</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/ RES/428(V), <http://www.unhcr.fr/4aeaff76.html>, (« Statut du HCR »).

<sup>17</sup> Voir Art. 1 du Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, adopté par la Résolution 428 (v) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1950, A/RES/428(V). Le Statut énonce clairement le Haut-Commissariat assume les fonctions de protection en « aidant les gouvernements (...) les organisations privées, à faciliter le rapatriement librement consenti de ces réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales » (Art. 8 (c)) et invite les gouvernements à coopérer en « favorisant l'assimilation des réfugiés, notamment en facilitant leur naturalisation » (Art. 2 (e)). En ce qui concerne la réinstallation dans un pays tiers, voir Art. 9 du Statut du HCR ; voir également Art. 2 (f) sur les titres de voyage ou autres documents facilitant la réinstallation des réfugiés ; Art. 2 (g) et 8 (e) sur le transfert des avoirs des réfugiés vers des pays tiers. Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/ RES/428(V), <http://www.unhcr.fr/4aeaff76.html>

<sup>18</sup> HCR, *Cadre de Protection des Enfants*, juin 2012, <http://www.unhcr.fr/512e212e6.pdf>

<sup>19</sup> Notamment HCR, *Notes sur les politiques et procédures et critères à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile*, février 1997, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47440c932>, HCR, *Principes directeurs sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant*, mai 2008, <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>, HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : Les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1(A)2 et de l'article 1 (F) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2009, HCR/GIP/09/08 <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, HCR, *Manuel de terrain pour la mise en œuvre des principes directeurs du HCR relatifs à la DIS*, novembre 2011, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4a57ff2> et Comité exécutif du Programme du Haut-Commissariat, *Conclusion N° 107 du Comité exécutif sur les enfants dans les situations à risque*, 5 octobre 2007, N°107(LVIII) – 2007, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

<sup>20</sup> *Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance*, mai 2008, [http://www.unicef.org/french/protection/files/CP\\_Strategy\\_French.pdf](http://www.unicef.org/french/protection/files/CP_Strategy_French.pdf)



## 1.4 Objectif de ce document

L'objet du présent document est d'accompagner les gouvernements de l'UE et de l'AELE dans l'application en priorité du principe d'intérêt supérieur pour les enfants non accompagnés et séparés sur leur territoire. Ce document reconnaît que l'application de ce principe peut prendre des formes diverses et variées et ne vise donc pas à prescrire une série unique de structures ou procédures. En revanche, il suggère certains éléments que les gouvernements peuvent choisir d'inclure afin de remplir leurs obligations légales et respecter les normes juridiques internationales.

Fort des avancées déjà effectuées et le vaste panel d'expériences disponible, ce document utilise des exemples de pratique des États membres de l'UE et quelques autres. Propre à un moment précis, ces pratiques intéressantes ont été sélectionnées en guise d'exemples de solutions possibles pour structurer les procédures afin d'inspirer d'autres façons de faire évoluer les systèmes de protection de l'enfance à mesure que les besoins et exigences des systèmes évoluent. Au moment de la publication, dans plusieurs États, des procédures et structures pour mettre en œuvre le principe de l'intérêt supérieur sont en cours, en espérant que le présent document pourra concourir à ces efforts.

Ce document a été rédigé avant tout à l'intention des dirigeants politiques et des entités publiques et privées des pays de l'UE et de l'AELE qui cherchent à établir ou améliorer les dispositifs d'identification des enfants non accompagnés et séparés et considèrent l'intérêt supérieur de l'enfant comme une priorité, notamment pour trouver des solutions durables pour l'enfant. Il peut également s'avérer utile aux acteurs des systèmes de protection de l'enfance, comme les avocats, les travailleurs sociaux, les représentants/tuteurs, les juristes et les médiateurs pour les enfants. Aussi, outre le cadre juridique et politique en place au niveau régional sur lequel repose ce document, le principe de l'intérêt supérieur régi par l'Article 3 de la CDE s'applique-t-il à tous les États l'ayant ratifiée. C'est pourquoi ce document peut inspirer d'autres pays qui souhaitent établir ou améliorer leurs systèmes pour la protection de l'enfance, la protection internationale et l'immigration.

## 2 CADRES JURIDIQUE ET OPÉRATIONNEL



Les droits des enfants non accompagnés et séparés sont fondés sur le droit international et régional et font également l'objet de politiques et directives à échelle européenne. Si le présent document n'a pas vocation à s'étendre sur le plan juridique, cette section présente brièvement le cadre juridique relatif au principe de l'intérêt supérieur pour rappeler succinctement les bases légales sur lesquelles repose ce document.

## 2.1 Cadre juridique international

La Convention des Droits de l'enfant (CDE),<sup>21</sup> adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989, a été ratifiée par tous les pays membres des Nations unies à l'exception de trois<sup>22</sup>.

C'est le principal instrument juridique relatif à la protection des enfants. Il couvre quatre principes généraux :

- **Intérêt supérieur** de l'enfant (article 3)

---

- **Non discrimination** (article 2)

---

- **Droit à la vie et survie et développement** (article 6)

---

- **Droit d'être entendu** (article 12)

---

Outre ces quatre principes, la CDE octroie un certain nombre de droits fondamentaux, notamment, pour n'en citer que quelques-uns, le droit à la protection contre tout mauvais traitement, l'exploitation et la négligence et le droit au développement physique et intellectuel dont l'importance est soulignée. Cette convention accorde une attention particulière au rôle de la famille pour la prise en charge de l'enfant, aux besoins particuliers de protection des enfants privés de leur cadre familial ainsi que des enfants demandeurs d'asile et réfugiés.

Le Comité des Droits de l'enfance émet des Observations générales en guise de recommandations officielles aux États pour l'interprétation et la mise en œuvre de la CDE. Parmi les observations émises, celles qui concernent en particulier les enfants non accompagnés et séparés sont l'Observation générale n°6 sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine,<sup>23</sup> l'Observation générale n°12 sur le droit de l'enfant d'être entendu,<sup>24</sup> l'Observation générale n°14 sur l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>25</sup> et l'Observation générale n°5 sur les mesures d'application générales.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Assemblée générale des Nations unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Nations unies, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

<sup>22</sup> Somalie, Soudan du Sud et États-Unis d'Amérique.

<sup>23</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies, *Observation générale n°6 du CDE (2005) : Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1 septembre 2005, CRC/GC/2005/6, [https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general\\_comments/gc\\_6.html](https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general_comments/gc_6.html)

<sup>24</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies, *Observation générale n°12 du CDE (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu*, 20 juillet 2009, CRC/C/GC/12, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_fr.pdf)

<sup>25</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies, *Observation générale n°14 du CDE (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, para. 1)*, 29 mai 2013, CRC/C/GC/14, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14_fr.pdf)

<sup>26</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies, *Observation générale n°5 (2003) : Mesures d'application générales*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2003/5, [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC Observation%20 Generale 5 2003 FR.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRC%20Observation%20Generale%205%202003%20FR.pdf)

## 2.2 Droit et politique régionales

Le cadre du Conseil de l'Europe pour la sauvegarde des Droits de l'Homme se compose de plusieurs instruments de protection des Droits de l'Homme, et notamment, deux des plus importants, la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)<sup>27</sup> et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (Convention anti-traite).<sup>28</sup>

L'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>29</sup> stipule que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être et que leur intérêt supérieur doit être une considération primordiale dans tous les actes les concernant, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées.

En mai 2010, suite au Programme de Stockholm,<sup>30</sup> établissant les priorités de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité, y compris le contrôle aux frontières et la protection internationale pour les individus vulnérables, pour la période 2010–2014, la Commission européenne a élaboré un Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010–2014).<sup>31</sup> Ces documents proposent une approche commune à l'UE pour l'accueil de ces enfants et l'identification de solutions durables. Sans avoir force contraignante pour les États membres de l'UE, ce plan souligne néanmoins que les instruments législatifs de l'UE relatifs à l'asile, l'immigration et la traite des êtres humains sont applicables directement ou indirectement à la situation des enfants non accompagnés et font valoir la protection de leurs droits.<sup>32</sup>

La politique anti-traite de l'UE énonce également d'importantes dispositions mettant l'accent sur l'intérêt supérieur de l'enfant, en particulier des enfants victimes de traite, et mandate la FRA pour développer un modèle de tutorat et représentation légale des enfants victimes de traite.<sup>33</sup>

Plusieurs directives et règlements de l'UE relatifs aux ressortissants de pays tiers, notamment ceux pouvant avoir besoin d'une protection internationale, se réfèrent explicitement aux droits de l'enfant en général et au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en particulier. Il s'agit notamment, en ordre chronologique, de :

- La Directive sur le regroupement familial<sup>34</sup>
- La Directive sur le titre de séjour délivré aux victimes de traite<sup>35</sup>
- La Directive « Retour »<sup>36</sup>

<sup>27</sup> Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14*, 4 novembre 1950, ETS 5, <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>

<sup>28</sup> Conseil de l'Europe, *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains*, 16 mai 2005, CETS 197, <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197>

<sup>29</sup> Union Européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, 2012/C 326/02, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

<sup>30</sup> Commission Européenne, *Communication finale de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Mettre en place un espace de liberté, sécurité et de justice au service des citoyens européens – Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm*, 24 avril 2010 COM(2010) 171, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/FR/199220>

<sup>31</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010 - 2014)*, 6 mai 2010, COM(2010) 213/3, <http://euromed-justice.eu/fr/node/1017>

<sup>32</sup> À la fin de la période du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés 2010-2014, la Commission européenne évaluera le Plan d'action. Le Parlement européen a demandé le développement de directives stratégiques dans une résolution du 12 septembre 2013 sur la Situation des mineurs non accompagnés dans l'UE (2012/2263(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0/FR>

<sup>33</sup> FRA, *Guardianship for children deprived of parental care – A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking*, (en anglais) <http://goo.gl/Ytfu4O>

<sup>34</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial*, 3 octobre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:l33118>

<sup>35</sup> Conseil de l'UE, *Directive du Conseil 2004/81/CE du 29 avril 2004 sur le titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers victimes de la traite des êtres humains ou de l'immigration clandestine qui coopèrent avec les autorités compétentes*, 6 août 2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:l33187>

<sup>36</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les normes et procédures communes aux États membres pour le retour des immigrants clandestins*, 24 décembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV:j10014>

- La Directive anti-traite<sup>37</sup>
- La Directive sur les résidents de longue durée de l'UE<sup>38</sup>
- Le Code frontières Schengen<sup>39</sup>

L'UE a adopté cinq instruments de seconde phase complétant le régime d'asile européen commun (CEAS), entre autres :

- La Directive Qualification<sup>40</sup>
- Les Règlements de Dublin et EURODAC (refonte)<sup>41</sup>
- La Directive relative aux procédures d'asile<sup>42</sup>
- La Directive relative aux conditions d'accueil<sup>43</sup>

Ces instruments juridiques et politiques encadrent fermement le principe de l'intérêt supérieur et offrent de sérieuses garanties et des normes auxquelles les États membres de l'UE doivent se conformer. Les règlements mentionnés sont entrés en vigueur en janvier 2014. Quant aux directives, leur transposition au droit national est prévue pour le 20 juillet 2015.

<sup>37</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes*, OJ L 101, 5 avril 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011L0036>

<sup>38</sup> Conseil de l'UE, *Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)*, 19 mai 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32011L0051>

<sup>39</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Règlement (UE) n°610/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant le règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), la convention d'application de l'accord Schengen, les règlements (CE) n°1683/95 et 539/2001 et les règlements (CE) n°767/2008 et 810/2009 du Parlement européen et du Conseil*, 29 juin 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:32013R0610>

<sup>40</sup> Conseil de l'UE, *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)*, OJ L 337, décembre 2011, pp 9-26, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32011L0095>

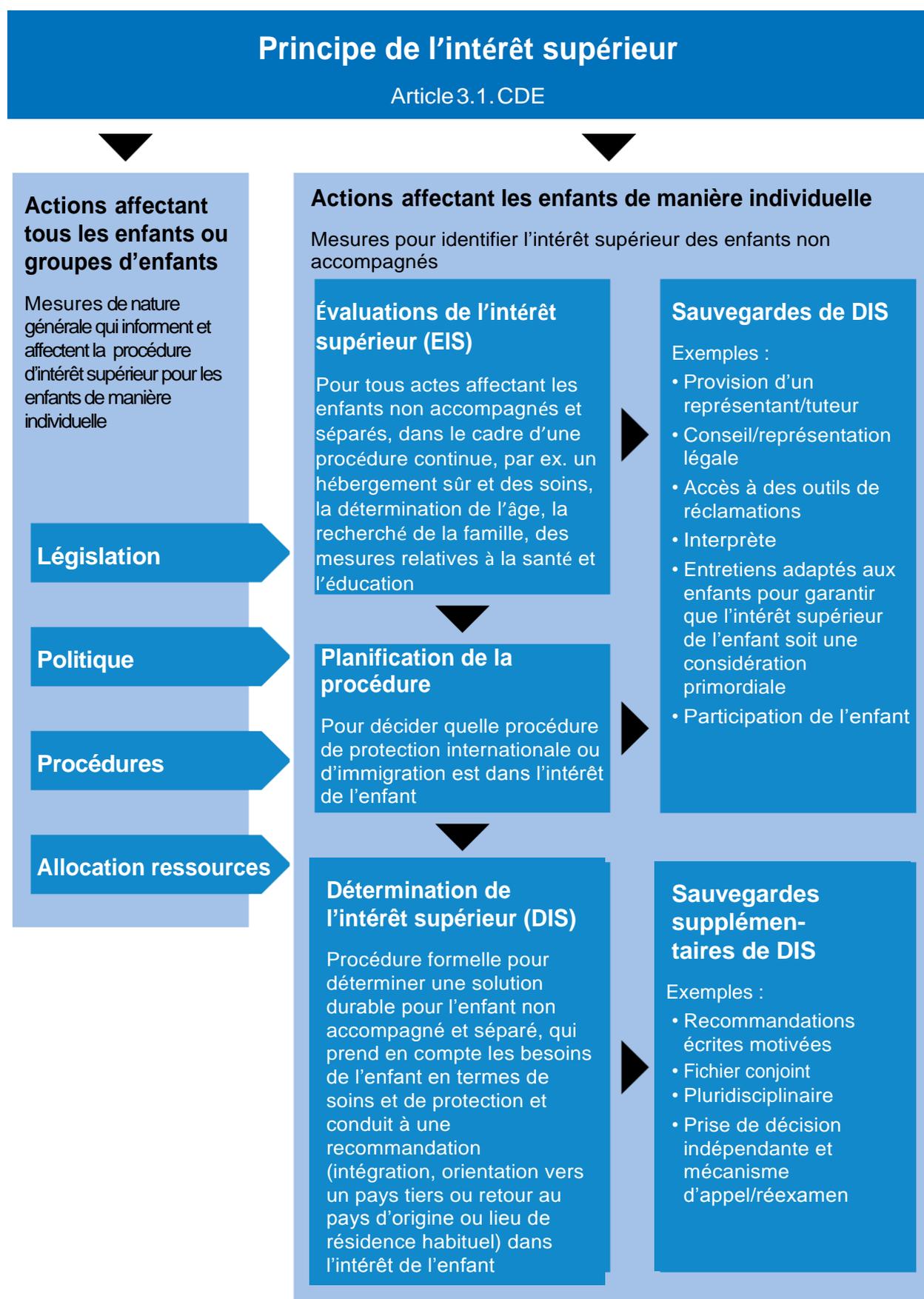
<sup>41</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, 29 juin 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF> et *Règlement (UE) n°603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte)*, 29 juin 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:FR:PDF>

<sup>42</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte)*, 29 juin 2013, L 180/60, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32013L0032>

<sup>43</sup> Conseil de l'UE et Parlement Européen, *Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)*, 26 juin 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013L0033>

Illustration 1 :

## De la théorie à la pratique : application du principe de l'intérêt supérieur



## 2.3 Autres cadres opérationnels

Le présent document repose également sur d'autres cadres opérationnels, surtout et avant tout le guide rédigé par l'UNICEF et le HCR sur l'application de leur mandat respectif en relation avec les enfants non accompagnés et séparés. Sont également inclus des comptes rendus endossés par d'autres organismes ou des déclarations conjointes, entre autres :

- Enfants réfugiés : Principes directeurs du HCR concernant la protection et les soins (1994)<sup>44</sup>
- Conclusion n°107 de l'ExCom du HCR sur les enfants dans des situations à risque<sup>45</sup>
- Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur (2008)<sup>46</sup>
- Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n°8 sur les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de articles 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (2009)<sup>47</sup>
- Manuel de terrain du HCR pour la DIS (2011)<sup>48</sup>
- HCR – *Cadre de protection des enfants*, 2012<sup>49</sup>
- Note d'information du HCR sur la protection de l'enfant : procédures adaptées aux enfants (prochainement)
- Principes directeurs de l'UNICEF sur la protection des enfants victimes de traite (2006)<sup>50</sup>
- Guide de référence de l'UNICEF sur la sauvegarde des droits des enfants victimes de traite en Europe (2006)<sup>51</sup>
- Stratégie de l'UNICEF pour la protection de l'enfance<sup>52</sup>
- UNICEF – La détermination de l'âge : note technique (2013)<sup>53</sup>
- Commentaire conjoint des agences de Nations unies sur la directive antitraite de l'UE<sup>54</sup>
- Separated Children in Europe Programme (SCEP) – Déclaration de bonne pratique (4<sup>e</sup> édition) (endossée par l'UNICEF et le HCR)<sup>55</sup>

<sup>44</sup> HCR, *Enfants réfugiés : Principes directeurs sur la protection et les soins*, Genève, 1994, (en anglais) <http://www.unhcr.org/3b84c6c67.html>

<sup>45</sup> Comité exécutif du Programme du Haut-commissaire, *Conclusion sur les enfants dans les situations à risque*, 5 octobre 2007, N°107 (LVIII) <http://www.unhcr.fr/4b30a2783.html>

<sup>46</sup> HCR, *Principes directeurs relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant*, mai 2008, <http://www.unhcr.fr/4b151b9f2d.pdf>

<sup>47</sup> HCR, *Principes directeurs sur les demandes d'asile d'enfants dans le cadre des articles 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2009, <http://www.unhcr.fr/4fd736c99.html>

<sup>48</sup> HCR, *Manuel de terrain pour la mise en œuvre des principes directeurs relatifs à la DIS*, novembre 2011, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4a57ff2>

<sup>49</sup> HCR, *Cadre de Protection des enfants*, juin 2012, <http://www.unhcr.fr/512e212e6.html>

<sup>50</sup> UNICEF, *Guidelines on the Protection of Victims of Child Trafficking*, septembre 2006, (en anglais) [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf)

<sup>51</sup> UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, (en anglais) <http://goo.gl/rJCiC>

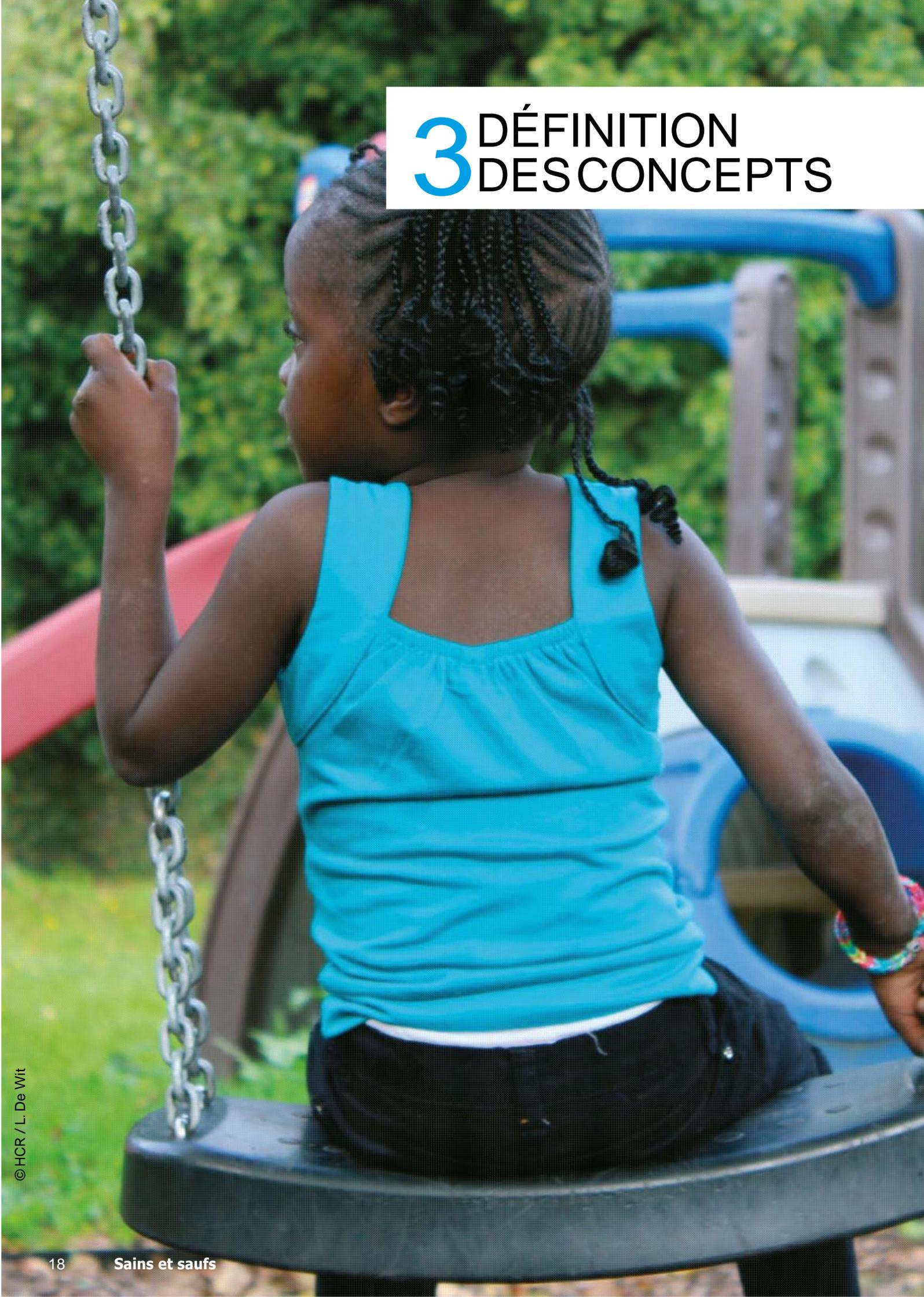
<sup>52</sup> UNICEF, *Stratégie pour la protection de l'enfance*, mai 2008, [http://www.unicef.org/protection/files/CP\\_Strategy\\_French.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/CP_Strategy_French.pdf)

<sup>53</sup> UNICEF, *La détermination de l'âge : note technique*, janvier 2013, [http://www.unicef.org/protection/files/Age\\_Assessment\\_Note\\_final\\_version\\_%28French%29.pdf](http://www.unicef.org/protection/files/Age_Assessment_Note_final_version_%28French%29.pdf)

<sup>54</sup> HCR, HCDH, UNICEF, UNDOC, ONU Femmes et OIL, *Joint UN Commentary on the EU Directive. A Human Rights-Based Approach. Prevent, Combat, Protect: Human Trafficking*, November 2011, <http://goo.gl/okpWUB>

<sup>55</sup> Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, March 2010, 4th Revised Edition, <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

# 3 DÉFINITION DES CONCEPTS



Le présent document se réfère au **principe de l'intérêt supérieur** tel que stipulé dans la Convention des droits de l'enfant (CDE) de l'ONU, article 3.1 :

*« Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »*

Le principe de l'intérêt supérieur s'applique à tous les enfants sans discrimination, y compris aux enfants non accompagnés et séparés dans des situations à risque dans leur pays d'origine,<sup>56</sup> que les enfants soient des ressortissants nationaux, étrangers, de l'UE, d'un pays tiers ou bien apatrides.

Conformément à l'article 1 de la CDE, un **enfant** s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. Autrement dit, tout individu de moins de 18 ans doit être considéré un enfant, indépendamment de son degré de maturité, sauf disposition contraire de la loi applicable.

Le principe de l'intérêt supérieur s'applique aux actes affectant les enfants en tant que groupe, comme l'ébauche de législation ou politique d'un État ou l'allocation de ressources, et aux actes affectant les enfants en tant qu'individu (voir Illustration 1, « De la théorie à la pratique : application du principe de l'intérêt supérieur »).

Le Comité des Droits de l'enfant définit l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'Observation générale n°14 de la CDE<sup>57</sup> comme un concept triple :

- **Un droit de fond** : le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit évalué et soit une considération primordiale.

---

- **Un principe juridique** : si une disposition juridique se prête à plusieurs interprétations, il convient de choisir celle qui sert le plus efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant.

---

- **Une règle de procédure** : quand une décision qui aura des incidences sur un enfant en particulier, un group défini d'enfants ou les enfants en général doit être prise, le processus décisionnel doit inclure une évaluation de ces incidences (positives ou négatives) sur l'enfant concerné.

---

Les concepts d'**évaluation de l'intérêt supérieur (EIS)** et de **détermination de l'intérêt supérieur (DIS)** peuvent être entendus comme deux stades d'une même procédure qui commence en principe dès qu'un enfant non accompagné est découvert et qui se termine quand une solution durable à la situation de séparation et de déplacement du pays d'origine ou du lieu de résidence habituel a été trouvée pour l'enfant (voir Illustration 2, « De l'arrivée à une solution durable : application de l'intérêt supérieur »).

<sup>56</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies (CRC), *Observation générale n°6 du CDE (2005) : traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1er septembre 2005, CRC/GC/2005/6, [https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general\\_comments/gc\\_6.html](https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general_comments/gc_6.html) ; Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion N° 107 du Comité exécutif sur les enfants dans les situations à risque*, 5 octobre 2007, N°107(LVIII) – 2007, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

<sup>57</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies (CRC), *Observation générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, 29 mai 2013, CRC/C/GC/14, Art. 3, para. 1, para. 6, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14_fr.pdf)



L'**évaluation de l'intérêt supérieur (EIS)** décrit une procédure simple continue qui vise à prendre des décisions sur les actions immédiates à entreprendre dans l'intérêt supérieur de l'enfant, par ex. les interventions de protection et de soins. Les EIS peuvent se dérouler en différents points dès lors qu'une action planifiée ou entreprise est susceptible d'avoir une incidence sur l'enfant. Ces évaluations impliquent des entretiens et consultations avec l'enfant ainsi que le recueil d'informations supplémentaires au besoin, par des professionnels ayant les compétences et les connaissances appropriées en matière de protection de l'enfance et, le cas échéant, la mise en balance des éléments constituant le cas particulier d'un enfant. Cette procédure peut avoir d'autres dénominations dans différents systèmes de protection de l'enfance, comme évaluation de protection de l'enfant, évaluation de cas, etc. Outre leur caractère holistique, ces évaluations ont pour habitude d'être menées par les professionnels ayant les compétences adéquates. Le Comité des Droits de l'enfant souligne que ces EIS doivent, dans l'idéal, « tenir compte du caractère évolutif des capacités de l'enfant » et « envisager des mesures pouvant être revues ou ajustées en conséquence plutôt que de prendre des décisions définitives et irréversibles ».<sup>58</sup>

La **détermination de l'intérêt supérieur (DIS)** décrit une procédure plus formelle pour prendre d'importantes décisions qui auront une incidence fondamentale sur le développement future de l'enfant. À l'instar des EIS, cette procédure comprend une série d'entretiens et consultations avec l'enfant par des professionnels compétents, mais au vu de l'impact de la décision, la DIS nécessite des informations plus détaillées recueillies tout au long de la procédure d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et implique de plus grands degrés de contrôle et d'indépendance. L'évaluation de ce qui est l'intérêt supérieur de l'enfant est donc un prérequis à toute prise de décision affectant ou relative à l'enfant.

L'Observation générale n°14 de la CDE, para. 20, indique que toute mesure prise par un État ne doit pas forcément donner lieu à un processus complet et formel d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Toutefois, dans le cas d'une décision qui aura un impact majeur sur un enfant ou des enfants, il convient de prévoir un plus grand degré de protection et des procédures détaillées. Cela sous-entend que plus l'impact de la décision sur l'enfant et son développement futur est élevé, plus les sauvegardes procédurales mises en place dans la prise de décision doivent être importantes. Le **niveau ou le nombre de sauvegardes** nécessaires est donc progressif. Si une EIS suffit pour des décisions de plus faible portée pour l'enfant, toutes décisions plus importantes devraient être encadrées par un processus plus formel avec des sauvegardes procédurales strictes afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant (DIS).

<sup>58</sup> Comité des Droits de l'enfance des Nations unies (CRC), *Observation générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, 29 mai 2013, CRC /C/GC/14, para.84., [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.14_fr.pdf)

Le principe d'intérêt supérieur est traité dans l'Observation générale n°14 de la CDE :

*“ Dans le cas d'une décision qui aura un impact majeur sur un enfant ou des enfants, il convient de prévoir un plus grand degré de protection et des procédures détaillées pour assurer la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant.”*

Voici des exemples de sauvegardes procédurales possibles pour les États européens :

**Représentant indépendant ou tuteur** : un enfant non accompagné ou séparé est clairement désavantagé sans la protection de ses parents et nécessite le soutien de son propre représentant qui sera indépendant des entités ayant pouvoir de décision dans la demande de protection pourra l'aider à faire valoir ses droits. Éviter un conflit d'intérêt potentiel garantit que la protection des droits de l'enfant n'entrera pas en conflit avec un rôle ou un mandat institutionnel que le tuteur pourrait avoir. Des études<sup>59</sup> ont montré que les enfants valorisent la présence d'une représentation indépendante et demandent souvent un rapport plus personnel avec cette personne.<sup>60</sup>

**Informations adaptées aux enfants** : les enfants doivent comprendre ce qu'impliquent les procédures, quelles sont les options disponibles et quelles sont leurs obligations. Ils ont également besoin de ces informations pour pouvoir exprimer leur opinion et que celle-ci soit dûment prise en considération. Pour permettre ce niveau de compréhension, les informations disponibles doivent être imparties de manière et dans les circonstances adéquates pour permettre à l'enfant d'évaluer pleinement la situation, conformément à son âge et son degré de maturité.<sup>61</sup>

**Traitement des priorités** : le facteur temps est plus important pour les enfants au vu de la trajectoire relativement courte de leur développement. Mais le traitement rapide des dossiers ne doit pas se faire au détriment du respect des droits de l'enfant ou du temps requis pour le mettre en confiance dans ce nouvel environnement, pour lui permettre d'exprimer son opinion et de recevoir le soutien et les informations adéquates sur les options disponibles.<sup>62</sup>

**Représentation et conseil juridique** : l'enfant a droit à être représenté et conseillé en matière juridique, en particulier concernant les décisions ayant une incidence fondamentale sur son avenir.<sup>63</sup>

**Décisions écrites et motivées** : la décision écrite concernant ce qui est jugé de l'intérêt supérieur de l'enfant doit faire état du processus employé pour arriver à l'évaluation/détermination de l'intérêt supérieur, y compris les facteurs pris en compte et leur poids dans la décision. Il ne suffit pas de dire que l'intérêt supérieur a été évalué et déterminé. Chaque facteur et le poids qui leur a été accordé dans la prise de décision doivent être détaillés en tant qu'éléments constitutifs de la décision.<sup>64</sup>

**Interprétation** : pour lui assurer une pleine compréhension et la possibilité de coopérer, l'enfant doit bénéficier d'une interprétation dans sa langue maternelle ou la langue qu'il/elle comprend.<sup>65</sup>

**Revue des décisions** : les décisions notamment concernant une protection internationale ou l'immigration peuvent faire l'objet d'un appel.<sup>66</sup> Si les circonstances ont changé (la famille a été retrouvée ou une solution durable identifiée n'a pas pu être mise en œuvre pendant longtemps), la procédure de DIS peut être rouverte pour réexamen.

<sup>59</sup> FRA, *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, décembre 2010, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1693-SEPAC-summary-report\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1693-SEPAC-summary-report_FR.pdf)

<sup>60</sup> Voir Directive sur les procédures d'asile (DPA) (refonte), Directive sur les conditions d'accueil (DCA), Directive sur les conditions d'accueil (DCA) (refonte), Règlement de Dublin III, Directive Qualification (DQ), Directive antitraite (DAT).

<sup>61</sup> Voir le Règlement de Dublin III, Observation générale n°14 de la CDE, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : Demandes d'asile des enfants.

<sup>62</sup> Voir DPA DAT, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : demandes d'asile des enfants.

<sup>63</sup> Voir DPA, Règlement de Dublin III, DCA, DAT, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale : demandes d'asile des enfants.

<sup>64</sup> Voir l'Observation générale n°14 de la CDE.

<sup>65</sup> Voir DPA, Règlement de Dublin III, DAT.

<sup>66</sup> Voir la Charte des Droits fondamentaux de l'UE, DPA et ICCPR.

Dans le contexte des enfants non accompagnés ou séparés, une **solution durable** est une solution pérenne qui permettra à l'enfant en question de grandir et se développer jusqu'à l'âge adulte dans un environnement qui satisfait ses besoins et respecte ses droits tels que définis par la CDE, un environnement où il est protégé de tout danger ou risque de persécution. Étant donné qu'une solution durable a des conséquences fondamentales à long terme pour l'enfant non accompagné ou séparé, elle sera soumise à une DIS. Une solution durable aura également pour effet de permettre à l'enfant de bénéficier enfin, ou de nouveau, de la pleine protection d'un État.<sup>67</sup>

**Un enfant non accompagné ou séparé** s'entend tel que régi par la CDE, les Directives relative au droit d'asile en UE ainsi que la Directive anti-traite et la Conclusion n°107 du Comité exécutif du HCR<sup>68</sup> et tel que défini dans les Principes directeurs sur les politiques et procédures relatives au traitement des enfants non accompagnés et séparés<sup>69</sup> et les Principes directeurs inter-agence relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille.<sup>70</sup> Au regard de ces documents, un **enfant non accompagné** est un mineur en dehors de son pays d'origine ou de résidence habituel qui se trouve séparé de ses deux parents et d'autres membres de la famille et qui n'est pas pris en charge par un adulte à qui la loi ou la coutume attribue la responsabilité de s'occuper de lui. Un **enfant séparé** peut être séparé de ses deux parents ou de la personne qui était initialement chargée, selon la loi ou la coutume, de subvenir à ses besoins, mais pas nécessairement des autres membres de la famille. Un enfant séparé peut donc être accompagné par des membres adultes de sa famille.

Selon la définition du Comité exécutif du HCR dans sa Conclusion n°107, les enfants courant un **risque élevé** sont les enfants affectés par des facteurs à risque tenant à l'environnement plus large de protection et les risques découlant des circonstances individuelles, compte tenu des effets cumulatifs de l'exposition à plusieurs facteurs de risque. Parmi les facteurs de risque mentionnés par le Comité figurent, entre autres, les enfants non accompagnés et séparés, particulièrement ceux dont le chef de famille est un enfant ainsi que les enfants accompagnés d'adultes auteurs de sévices ou d'exploitation ; les enfants apatrides ; les adolescents, en particulier les filles-mères et leurs enfants ; les enfants victimes de la traite et d'abus sexuels, dont la pornographie, la pédophilie et la prostitution ; les survivants de la torture, les survivants de la violence, tout particulièrement la violence sexuelle et sexiste et les autres formes d'abus et d'exploitation ; les enfants qui se marient avant d'avoir atteint la limite d'âge fixée par la législation nationale et/ou les enfants victimes de mariages forcés ; les enfants qui sont ou qui ont été associés aux forces ou aux groupes armés ; les enfants en détention ; les enfants victimes de discrimination sociale ; les enfants souffrant d'incapacité mentale ou physique ; les enfants vivant avec le VIH/SIDA ou affectés par ce syndrome et les enfants souffrant d'autres maladies graves ; et les enfants ayant abandonné leurs études.

Dans ce contexte, un **enfant victime de traite** s'entend de tout mineur recruté, transporté, transféré, abrité ou reçu à des fins d'exploitation dans un pays ou en dehors de ce pays, même si aucun moyen de coercition, tromperie, abus d'autorité ou autre forme d'abus n'est employé.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Pour la définition de « solution durable » dans le contexte des réfugiés, se reporter à la note de bas de page 17

<sup>68</sup> Comité exécutif pour le Programme du Haut-Commissaire, *Conclusion sur les enfants dans des situations à risque*, 5 octobre 2007, n°107 (LVIII), <http://www.refworld.org/docid/471897232.html>

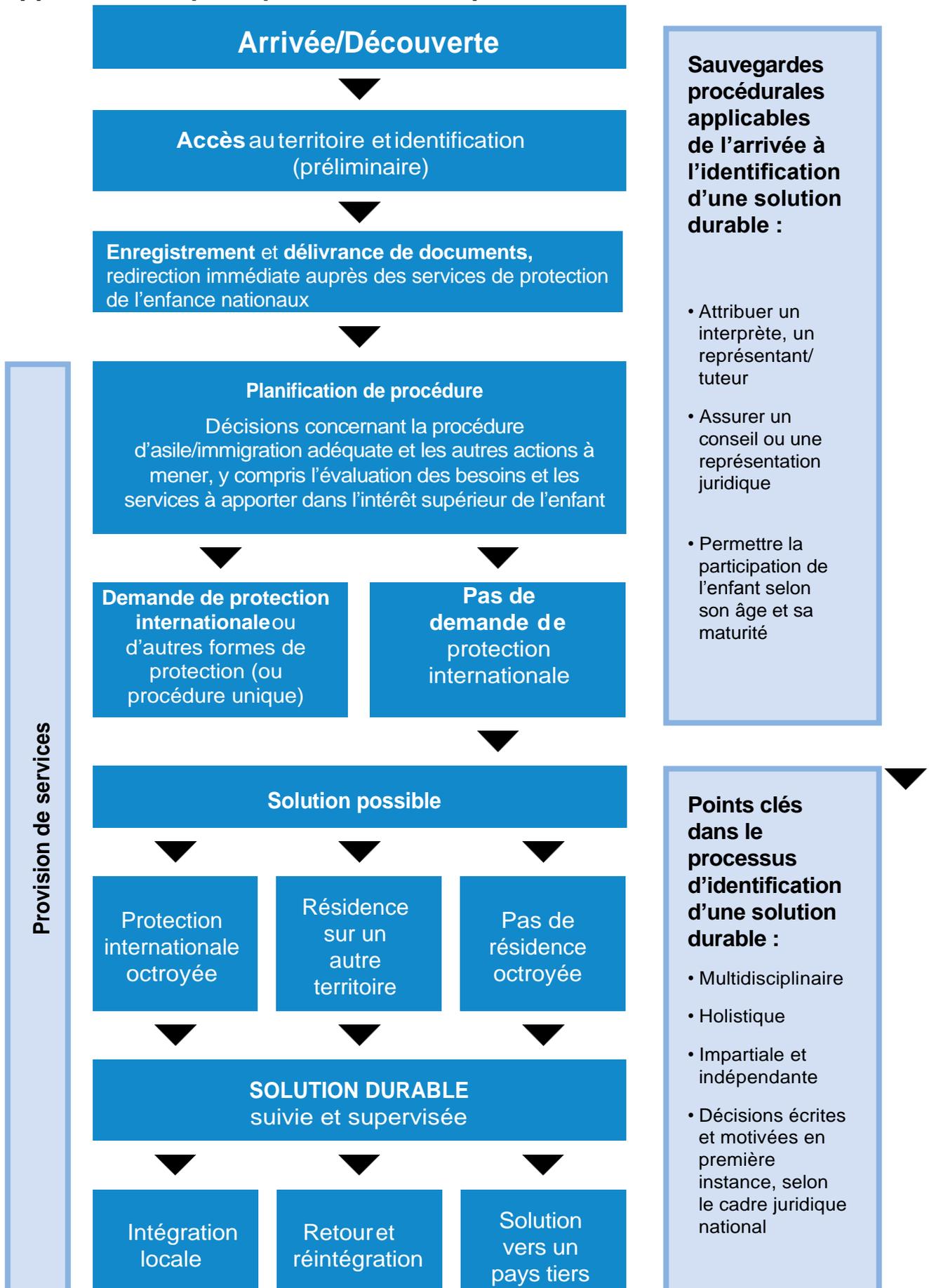
<sup>69</sup> HCR, *Guidelines on the Policy and Procedures in dealing with Unaccompanied and Separated Children*, février 1997, (en anglais) <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.html>

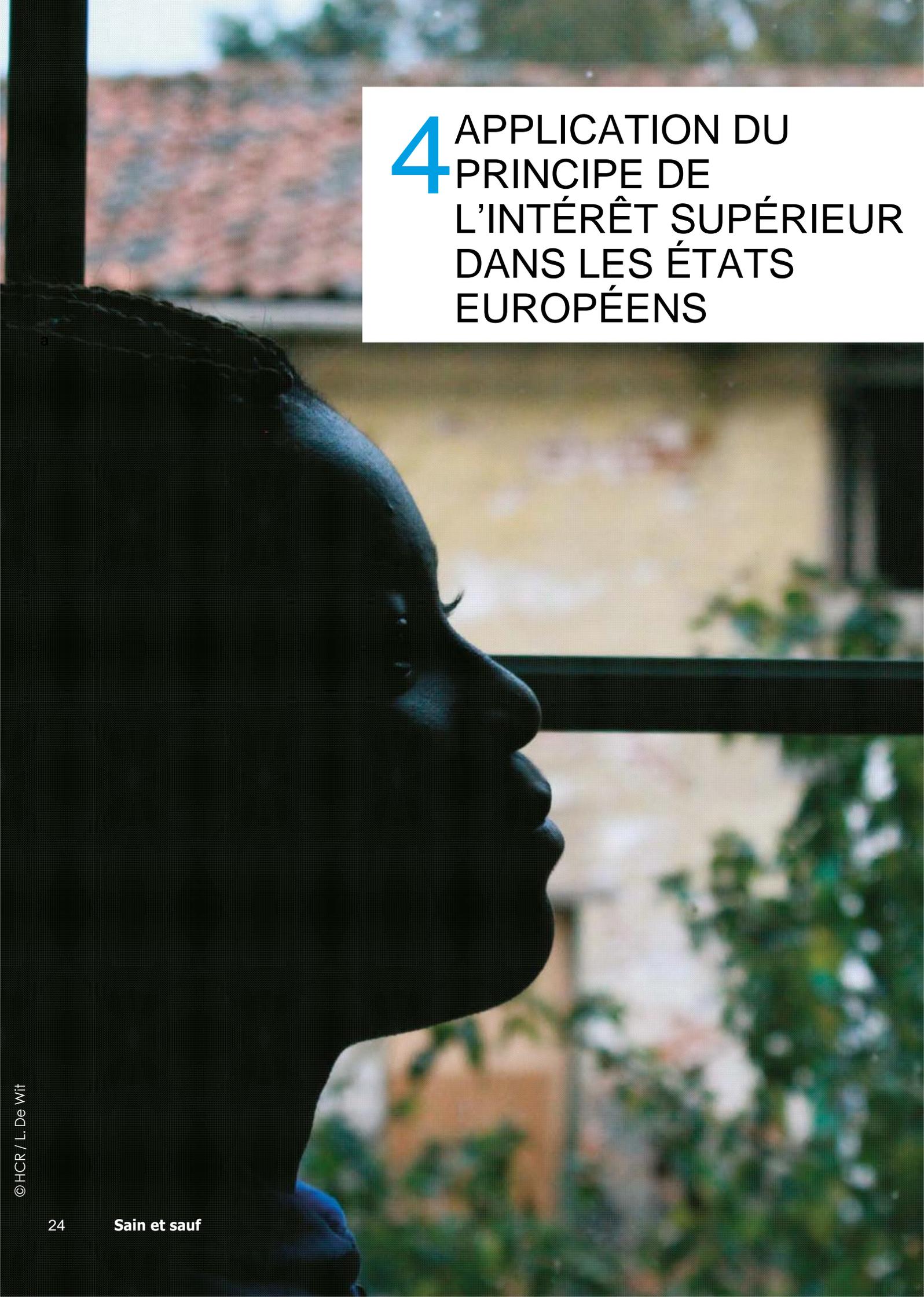
<sup>70</sup> UNICEF, HCR, CICR, Save the Children, IRC, World Vision International, *Principes directeurs inter-agences relatifs aux Enfants non accompagnés ou séparés de leur famille*, janvier 2004, <http://www.unicef.org/french/protection/files/french.pdf>

<sup>71</sup> UNICEF, *Principes directeurs pour la protection des droits des enfants victimes de la traite*, septembre 2006, (en anglais) [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf)

Illustration 2 :

## De l'arrivée à une solution durable : application du principe de l'intérêt supérieur



A silhouette of a person's head and neck in profile, looking out of a window. The background is a blurred outdoor scene with a brick wall and greenery. A white text box is overlaid on the upper right portion of the image.

# 4 APPLICATION DU PRINCIPLE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DANS LES ÉTATS EUROPÉENS

Le présent chapitre explique comment les autorités publiques peuvent appliquer le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans leurs interactions avec les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille. Ceci est présenté de façon chronologique, tout comme dans la Figure 2.

## 4.1 Arrivée et identification préliminaire

Lorsqu'un enfant arrive à la frontière ou est trouvé sur le territoire d'un État, seul ou accompagné par quelqu'un qui n'est pas son responsable au regard de la loi ou de la coutume, il faut vérifier rapidement si l'enfant est en danger. (Il existe des cas dans lesquels des mineurs peuvent voyager seuls en Europe sans que la question de leur sécurité soit soulevée. C'est le cas, par exemple, de certains adolescents munis de leurs documents d'identité qui voyagent non accompagnés pour les vacances ou leurs études).

À ce stade, il faut procéder à une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant (EIS). Elle implique la prise en compte de différents éléments dans une situation particulière afin de prendre une décision pour un enfant en particulier. Si un enfant présente des facteurs de risques, l'EIS peut aider les autorités à décider s'il serait de son intérêt supérieur d'être dirigé vers les services de protection de l'enfance pour une évaluation plus approfondie et une assistance. Les informations recueillies à ce stade se limitent normalement à l'identité de l'enfant, sa date de naissance ou son âge, et s'il y a lieu, sa nationalité.<sup>72</sup> De longs entretiens ne sont normalement pas nécessaires.

En ce qui concerne les enfants accompagnés de personnes autres que leur responsable au regard de la loi ou de la coutume, il est important de prendre en compte la qualité de la relation avec les adultes accompagnants. Cela permet non seulement de dissiper les doutes quant à une éventuelle traite des êtres humains, mais également d'établir s'il serait de l'intérêt supérieur de l'enfant de rester avec le membre adulte de sa famille ou tout autre adulte l'accompagnant, dans la mesure où les services de protection de l'enfance sont engagés.

Les agents de l'État ayant le premier contact avec l'enfant peuvent rencontrer des difficultés à identifier les enfants potentiellement en danger. Certains États, par lesquels les enfants transitent pour rejoindre d'autres destinations, soulignent les tensions auxquelles ils sont soumis entre fournir un accès au territoire de l'État, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et le besoin de maintenir un contrôle efficace aux frontières.

L'Observation générale n°6 de la CDE précise que les obligations d'un État signataire de la CDE s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris pour les enfants qui tombent sous sa juridiction en tentant de pénétrer son territoire.<sup>73</sup> Beaucoup d'enfants peuvent refuser l'enregistrement, avoir peur de fournir des informations précises ou ne pas vouloir s'auto-identifier de façon précise en raison de leur peur ou de leur méconnaissance des options de protection. Ils peuvent être sous l'influence de trafiquants ou de passeurs, vouloir respecter les consignes parentales reçues à leur départ ou être sous l'influence de communautés de demandeurs d'asile ou d'immigrés en situation irrégulière.

Le HCR a élaboré un manuel de formation à la protection pour les agents européens de surveillance des frontières, dans le cadre de son Plan d'action en 10 points lancé en 2006, pour aider les gouvernements à identifier et protéger les réfugiés, y compris les enfants non accompagnés et séparés de leur famille qui ont besoin d'une protection internationale au sein de flux de population de plus en plus complexes.<sup>74</sup>

Le projet Praesidium né en 2006 d'une initiative du gouvernement italien et impliquant le HCR, l'OIM, Save the Children, la Croix-Rouge et les autorités italiennes, est un exemple de coopération inter-agences positive dans des flux migratoires mixtes. Dans les années qui ont suivi, le projet a été étendu à d'autres ports d'arrivée dans le Sud de l'Italie.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Le programme en faveur des enfants séparés en Europe (SCEP), *Statement of Good Practice*, Mars 2010, 4<sup>e</sup> édition, p. 20, para. D1, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/415450694.html>

<sup>73</sup> Comité relatif aux droits de l'enfant de l'ONU (CRC), *Observation générale n° 6 (2005): Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1<sup>er</sup> septembre 2005, CRC/GC/2005/6, para 12, [https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general\\_comments/gc\\_6.html](https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general_comments/gc_6.html)

<sup>74</sup> HCR, *Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, (en anglais) <http://www.unhcr.org/4d944f229.html>

<sup>75</sup> HCR, *Refugee Protection and Mixed-Migration: The 10-Point Plan in Action*, février 2011, pp. 113-115, (en anglais) <http://goo.gl/S9O0Be>

## ENC. 2: DÉTENTION

La demande d'asile n'est pas un acte illégal et la détention de demandeurs d'asile pour la seule raison d'avoir pénétré un territoire sans autorisation préalable est contraire au droit international.

La détention a des effets négatifs durables. Elle porte atteinte à la dignité humaine des individus, peut causer des souffrances inutiles et avoir de graves conséquences sur la santé et le bien-être. La détention des enfants est particulièrement grave en raison des effets dévastateurs qu'elle peut avoir sur leur développement physique, émotionnel et psychologique. En principe, les enfants ne devraient pas être détenus.

Concernant la détention, l'Article 37 de la CDE, l'Article 11 de la Directive relative aux conditions d'accueil (refonte)<sup>76</sup> et l'Article 17 de la Directive « Retour »<sup>77</sup> établissent que :

Nul enfant ne doit être privé de sa liberté de façon illégale ou arbitraire.

La détention doit être utilisée de façon exceptionnelle, n'être qu'une mesure de dernier recours et être d'une durée aussi brève que possible.

Les enfants non accompagnés ou séparés ne devraient jamais être détenus en prison, et devraient être de préférence placés en familles d'accueil ou, si ce n'est pas possible, hébergés dans des institutions ou foyers pourvus en personnel et en aménagements prenant en compte les besoins des enfants de leur âge.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans le contexte de la détention d'enfants en attente d'expulsion.

Selon les principes directeurs du HCR sur les critères et les normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention,<sup>78</sup> les États sont invités à garantir que :

Le cadre juridique et politique national veille à ce que les enfants ne soient pas détenus, sauf circonstances exceptionnelles, en mesure de dernier recours et pour une durée aussi brève que possible.

Des services de détection et d'orientation adaptés aux enfants sont en place ; les enfants doivent être envoyés vers les institutions de protection de l'enfance pour s'assurer qu'ils reçoivent les services et l'assistance nécessaires.

Tout est mis en œuvre pour permettre leur sortie immédiate de détention et leur placement dans d'autres hébergements adaptés.

Des solutions alternatives d'accueil et de protection sont disponibles et appropriées.

FRONTEX, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE, a élaboré un manuel de formation des agents aux techniques d'entretien des victimes (présumées) de la traite des êtres humains, orienté vers les besoins et les sensibilités spécifiques des enfants.<sup>79</sup> FRONTEX conseille aux gardes-frontières confrontés à des enfants, en cas de doute concernant les facteurs de risques, d'en référer aux services de protection de l'enfance.<sup>80</sup>

La mise en œuvre de la procédure d'orientation vers les services de protection de l'enfance est en outre réglementée par le Code frontières Schengen,<sup>81</sup> qui mentionne des mesures procédurales adaptées à l'enfant dans l'Article 19, Annexe VII (6.) et qui, dans l'Article 15, appelle à une formation spécifique des gardes-frontières pour la détection et le traitement des enfants non accompagnés.

On trouve un exemple de cette mise en œuvre en **Irlande** où la procédure exige que lorsqu'un agent officiel, comme un agent de l'immigration, considère avoir trouvé un enfant non accompagné ou séparé, l'agence «Child and Family Agency (CFA)» en soit informée et l'enfant immédiatement redirigé auprès de ladite agence. La CFA fait partie de l'équipe de travail social du HSE (Health Service Executive) pour les enfants séparés demandeurs d'asile.

<sup>76</sup> Conseil de l'UE et Parlement européen, *Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)*, art. 11, 26 juin 2013, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013L0033#ntr4-L\\_2013180FR.01009601-E0004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32013L0033#ntr4-L_2013180FR.01009601-E0004)

<sup>77</sup> Conseil de l'UE et Parlement européen, *Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*, 24 décembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32008L0115>

<sup>78</sup> HCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, septembre 2012 (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>

<sup>79</sup> FRONTEX, *Anti-Trafficking Training for Border Guards: Trainers Manual*, septembre 2012, (en anglais) <http://goo.gl/yI8Fzc>

<sup>80</sup> Voir le manuel FRONTEX, pp. 64-65 et pp. 70-75 en particulier qui mentionnent les enfants présumés victimes de traite et p. 73, « when in doubt refer to the second line. »

<sup>81</sup> Conseil de l'UE et Parlement européen, *Règlement (UE) n°610/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant le Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontière Schengen), la convention d'application de l'accord Schengen, les Règlements (CE) n°1683/95 et 539/2001 du Conseil et les Règlements (CE) n°767/2008 et 810/2009 du Parlement européen et du Conseil*, 29 juin 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:32013R0610>

L'identification et l'assistance aux enfants en danger peuvent être difficiles pour les agents des frontières, mais elles sont cruciales pour les enfants qui sont non accompagnés ou accompagnés par un adulte autre que leur responsable au regard de la loi ou de la coutume, et qui sont donc vulnérables. Ces enfants ont probablement déjà vécu des traumatismes au cours de leurs déplacements transfrontaliers et le contact avec le personnel des frontières ou de la police est une rencontre cruciale qui peut, dans le meilleur des cas, rassurer l'enfant et dans le pire, contribuer à de nouveaux traumatismes. La formation du personnel des frontières et de la police à la manière d'interroger un enfant de façon adaptée, ainsi que la fourniture d'un soutien nécessaire et un accès aux services de protection de l'enfance, sont des moyens par lesquels les États ont amélioré cet événement primordial pour les enfants isolés arrivant aux frontières.

En **Suède**, les services d'urgence de protection de l'enfance sont disponibles au niveau municipal. Ceci permet de procéder à une évaluation immédiate et à un placement d'urgence des enfants non accompagnés ou séparés. Le service évaluera également la qualité de la relation entre un enfant séparé et le(s) adulte(s) l'accompagnant et le besoin de fournir un placement d'urgence alternatif pour la sécurité de l'enfant.

## 4.2 Accès au territoire et identification

L'enfant non accompagné ou séparé qui est considéré en danger nécessite avant tout d'avoir accès aux procédures établies pour que son intérêt supérieur soit évalué.<sup>82</sup> La capacité à fournir une telle protection et une telle assistance dépend de la rapidité de l'orientation vers les services de protection de l'enfance, de l'identification des besoins par ces derniers et de l'autorisation d'accès au territoire pour l'enfant.<sup>83</sup>

Cette admission sur le territoire aux fins d'identification et d'évaluation des besoins est une exigence de l'Observation générale n°6 de la CDE ; les obligations des États signataires de la CDE s'appliquent à tous les enfants sur le territoire

L'enfant non accompagné sera confronté à un grand nombre d'intervenants, ce qui peut être déroutant et effrayant. L'enfant peut ainsi par exemple entrer en contact avec :

- le personnel des frontières
- le personnel de la police
- des travailleurs sociaux
- un chargé de dossier administratif
- un représentant ou un tuteur
- des prestataires de services (éducateurs, personnel de santé)
- des agents de l'immigration
- des interprètes
- des avocats
- des juges

Ces personnes auront des rôles très différents avec des implications diverses pour l'enfant. Dans ce contexte, il est important de garantir que le personnel de la protection de l'enfance a accès à l'enfant le plus rapidement possible et qu'il est impliqué tout au long du processus. Ceci pour assurer que l'enfant peut être assisté par les services de protection et que sa situation pourra être clarifiée dans les meilleurs délais.

Les problèmes auxquels est confronté un enfant non accompagné ou séparé peuvent relever de la compétence de plusieurs autorités. L'enfant peut, par exemple, être considéré comme ayant besoin d'une protection internationale et en même temps être victime de la traite des êtres humains. L'enfant non accompagné ou séparé peut rencontrer des difficultés à comprendre les rôles des différents acteurs et encore plus à faire confiance aux adultes et aux personnes représentant l'autorité. Idéalement, l'enfant devrait avoir un seul référent qui coordonnerait le processus en son nom afin que l'enfant :

- ne subisse d'entretiens répétitifs et potentiellement traumatisants (Observation générale n°12 de la CDE, para. 24, Art. 12 et Art. 15 de la Directive relative à la lutte contre la traite.)
- ne nuise pas par inadvertance à son cas, en raison de confusions ou d'erreurs dues à des informations contradictoires

Plusieurs États ont fait des efforts pour rationaliser et harmoniser la façon dont les autorités nationales rencontrent et interagissent avec un mineur isolé. Une approche pourrait consister à élaborer un dossier unifié dans lequel les informations adéquates seraient partagées entre les autorités, sous réserve de l'application de mesures de protection de la confidentialité (voir Enc. 11 « Confidentialité et partage des données »).

<sup>82</sup> Comité relatif aux droits de l'enfant de l'ONU (CRC), *Observation générale n° 6 (2005): Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1<sup>er</sup> septembre 2005, CRC/GC/2005/6, para 12, [https://www1.umn.edu/humants/crc/French/general\\_comments/gc\\_6.html](https://www1.umn.edu/humants/crc/French/general_comments/gc_6.html)

<sup>83</sup> Comité relatif aux droits de l'enfant de l'ONU (CRC), *Observation générale n° 6 (2005): Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1<sup>er</sup> septembre 2005, CRC/GC/2005/6, para 31 (i), [https://www1.umn.edu/humants/crc/French/general\\_comments/gc\\_6.html](https://www1.umn.edu/humants/crc/French/general_comments/gc_6.html)

## ENC. 4 : RESPECT DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LES FLUX MIGRATOIRES MIXTES À GRANDE ÉCHELLE

Le nombre d'enfants non accompagnés ou séparés arrivant avec les flux migratoires mixtes en Europe est en hausse. Le principe de l'intérêt supérieur doit être appliqué dans toutes les actions touchant ces enfants.

Afin de respecter l'intérêt supérieur de l'enfant et sachant qu'il peut être impossible, en raison de contraintes de temps, de mener des actions à l'arrivée comme évaluer l'âge ou désigner un tuteur,<sup>84</sup> la priorité devrait être donnée à :

- La mise en place de dépistage des personnes arrivant afin d'identifier rapidement les enfants non accompagnés ou séparés via l'application d'une présomption de minorité jusqu'aux résultats de la procédure de détermination de l'âge.
- La séparation des individus manifestement mineurs des adultes non membres de leur famille pour réduire le risque de traite des êtres humains ou toute autre forme possible d'abus.
- La garantie d'une orientation vers des abris temporaires prodiguant des soins médicaux et une assistance de base.<sup>85</sup>
- L'apport d'informations générales et de conseils d'une manière adaptée à l'enfant et dans un langage qu'il comprend, sur la procédure d'asile et/ou le cas échéant, sur les procédures pour les victimes de la traite des êtres humains, ainsi que sur d'autres sujets, dont le retour volontaire.
- L'enregistrement des données biographiques de l'enfant et des membres de sa famille ou de parents quittés ou qui pourraient être dans un autre État membre de l'UE et avec qui l'enfant souhaite être réuni.
- La garantie d'une orientation vers des services de recherche si nécessaire.
- La garantie d'une orientation vers les services généraux de protection de l'enfance ainsi que vers des services spécialisés, dont un soutien psycho-social si nécessaire.
- La garantie d'un accès à l'éducation dès que celui-ci est raisonnablement possible.

Ceci pourrait être fait par le personnel d'accueil en première ligne et de préférence par une équipe d'experts ou par des personnes qui ont normalement le « premier contact » avec les arrivées irrégulières (par exemple, les agents des frontières ou de l'immigration, les ONG ayant une expérience certaine, ou des agences internationales).<sup>86</sup> Le contact et la coordination avec les services de la protection de l'enfance et le renvoi à ceux-ci sont de la plus haute importance dans des situations d'arrivées massives.

de l'État et à tous les enfants relevant de cette juridiction, y compris ceux qui tombent sous sa juridiction en tentant de pénétrer son territoire national.

Les enfants présents dans le pays depuis un certain temps, mais n'ayant jamais été formellement reconnus comme ayant accès au territoire, nécessiteraient un tel accès régularisé et couplé à une orientation vers les services de protection de l'enfance.

Il est difficile de faire la distinction entre les différents besoins des enfants. Les trafiquants pratiquant la traite des êtres humains élaborent des stratégies toujours plus ingénieuses pour tromper leurs victimes, utilisant parfois les procédures d'asile pour rendre plus vraisemblable la possibilité d'avoir l'accès à un territoire et rendant la tâche des gardes-frontières de plus en plus délicate.

Cependant, du point de vue de l'enfant, l'accès à la sécurité est la première préoccupation et les spécificités de la protection ne peuvent être déterminées qu'une fois celle-ci atteinte. De plus, les gardes-frontières ou les premiers contacts jouent un rôle important dans la construction de la relation de confiance avec l'enfant non accompagné ou séparé (voir Enc. 5 « Rapport de confiance »).

Le programme en faveur des enfants séparés en Europe (SCEP) réclame une capacité accrue des fonctionnaires à détecter et à agir face à d'éventuelles situations de traite d'enfants d'une manière proactive et rapide.<sup>87</sup> Parmi les groupes d'enfants particulièrement vulnérables à la traite des êtres humains se trouvent les enfants migrant qui ne sont pas enregistrés dans le pays d'arrivée, souvent parce qu'ils attendent une opportunité de départ vers un autre pays de destination. Ils restent ainsi en dehors de tout système de protection de l'enfance.<sup>88</sup> D'autres groupes comprennent les enfants mis en danger ou concernés par des pratiques traditionnelles nocives, des enfants privés de soins parentaux ou en risque d'abandon, des enfants sans certificat de naissance, des enfants apatrides, des enfants handicapés, y compris des handicapés mentaux, et des enfants en conflit avec la loi.

<sup>84</sup> Voir Observation générale n°6 du CRC, para. 33, p. 13.

<sup>85</sup> Voir Obs.générale n°6, du CRC p. 14 sur la prise en charge provisoire en cas de situation d'urgence à grande échelle.

<sup>86</sup> HCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

<sup>87</sup> Save the Children et Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Preventing and Responding to Trafficking of Children in Europe*, décembre 2007, (en anglais) <http://goo.gl/OWG5sr>

<sup>88</sup> HCR, *Protecting children on the move*, juillet 2012, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/522852c34.html>



Les enfants victimes de la traite sont souvent forcés à commettre des actes illégaux, directement en raison de l'objet pour lequel ils sont exploités (par ex. activité sexuelle commerciale comme la prostitution) ou en raison de leur traite (par ex. passage irrégulier d'une frontière). La Directive européenne de lutte contre la traite charge les États membres de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux autorités nationales compétentes de ne pas poursuivre les victimes de la traite, ni de leur infliger de sanctions pour leur implication dans des activités criminelles auxquelles elles ont été contraintes en raison de la traite dont elles ont été victimes.<sup>89</sup> La plupart des États membres ont adopté des dispositions pour éviter que les personnes victimes de la traite forcées à commettre d'autres crimes ne soient poursuivies. Dans plusieurs États, ces dispositions sont limitées à certains types de crimes comme la prostitution ou les délits en matière d'immigration.<sup>90</sup> D'ordre générale, l'influence exercée par les trafiquants sur les enfants victimes de traite est particulièrement forte. Dans ce cas, le travail des autorités consiste exceptionnellement à passer outre cette confiance mal placée de l'enfant et à se concentrer sur les signes indiquant qu'il peut être en danger. Aussi les fonctionnaires chargés du dépistage sont-ils confrontés à un vrai problème : les procédures d'identification des enfants victimes de la traite sont difficiles à mettre en œuvre et requièrent une formation spécifique de tous les fonctionnaires potentiellement impliqués, comme les gardes-frontières.<sup>91</sup>

Un enfant indiquant des facteurs de risques devra être protégé de manière immédiate et exceptionnelle notamment de ses trafiquants, d'où la nécessité de garantir que l'enfant identifié comme victime de la traite, ou risquant de le devenir, reçoit la protection nécessaire. Notons au passage que les États ont l'obligation de ne pas retenir en détention les enfants non accompagnés ou séparés pour le simple motif qu'ils ont pénétré le territoire illégalement ou n'ont pas l'autorisation d'y rester.<sup>92</sup> Cette obligation s'applique également aux enfants non accompagnés ou séparés qui sont victimes de la traite. Les mesures de protection comprennent la garantie d'un hébergement selon les principes élaborés par ECPAT International, un réseau mondial d'organisations œuvrant de concert pour éradiquer la prostitution des enfants, la pornographie infantile et la traite des enfants à des fins sexuelles.<sup>93</sup> Ces circonstances entraînent une protection approfondie des droits de l'enfant non accompagné ou séparé, notamment sa liberté de mouvement, tout en tenant compte des risques de traite des enfants.

<sup>89</sup> Conseil de l'UE et Parlement européen, *Directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil*, Art. 8, 15 avril 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011L0036>

<sup>90</sup> Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD), *Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States*, 2009, p. 63, (en anglais) <http://goo.gl/Xgr18w> ; FRA, *Child Trafficking in the European Union: Challenges, Perspectives and Good Practices*, juillet 2009, p. 69, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4a549ba35758.html>

<sup>91</sup> Voir le manuel de FRONTEX « Anti-Trafficking Training Manual ».

<sup>92</sup> Voir CDE, Art. 37, Directive 2013/33/UE sur les normes d'accueil (refonte) Art 11.2, Directive « Retour », Art 17.1.

<sup>93</sup> Voir ECPAT, *On the Safe Side: Principles for the safe accommodation of child victims of trafficking*, 2011, (en anglais) [http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/on\\_the\\_safe\\_side.pdf](http://www.ecpat.org.uk/sites/default/files/on_the_safe_side.pdf)

Une approche prudente, réfléchie et empathique de l'enfant non accompagné ou séparé établit un climat de confiance et permet d'apporter au processus le point de vue et les informations de l'enfant. Il est fondamental d'assurer des sauvegardes procédurales pour assurer le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

- La mise en place d'un rapport de confiance avec un enfant lui permet avant tout de ressentir un confort psychologique, en renforçant son bien-être mental et en comblant son besoin de soins et de protection émotionnelle.
- Les enfants ont besoin de temps et de bonnes raisons pour faire confiance à l'adulte en face d'eux. Les enfants non accompagnés ou séparés ont de nombreuses raisons d'être méfiants. Il se peut que la dernière personne à qui ils ont fait confiance se soit révélée être un trafiquant ou un passeur. Cette méfiance peut affecter leur capacité à comprendre et à croire l'information qui leur est donnée.
- L'enfant méfiant n'est pas toujours en mesure d'accepter ou de recevoir la protection dont il a besoin et peut, par exemple, essayer de voyager sans rechercher la protection disponible.
- La mise à disposition de l'enfant d'informations visant à rectifier les informations erronées d'autres influences (communautés de migrants, famille, passeurs, trafiquants, autres enfants non accompagné ou séparés) exige d'établir au plus vite un rapport de confiance.
- Dépasser les craintes d'un enfant envers les représentants de l'autorité et leurs intentions requiert une stratégie réfléchie d'approche en douceur qui évite les situations ou les interactions provoquant du stress chez l'enfant. La collecte d'informations peut être organisée par le biais de plusieurs entretiens courts et des discussions plus informelles.
- Dans le travail visant à rétablir le contact avec la famille, un rapport de confiance est une condition préalable pour éviter des écueils inattendus, comme une famille avertissant l'enfant de ne pas faire confiance au personnel et lui demandant d'éviter tout nouveau contact. Un travailleur social et un médiateur culturel peuvent aider à assurer que les appels téléphoniques entre l'enfant et sa famille aident à atteindre un consensus et un accord.

## 4.3 Enregistrement et délivrance de documents

Après avoir obtenu l'accès au territoire national, l'enfant non accompagné ou séparé aura la possibilité d'expliquer son cas personnel. L'Observation générale n°6 de la CDE demande que l'entretien initial soit mené dans une langue qu'il comprend selon des modalités appropriées à son âge et son sexe, par des professionnels qualifiés pour recueillir des données biographiques sur l'enfant et son milieu social afin d'établir son identité. Certains États reconnaissent la vulnérabilité et la détresse psychologique spécifiques aux enfants non accompagnés dans les processus d'entretiens et d'investigation. Cela se retrouve dans les pratiques et les politiques mises en place, par exemple, aux **Pays-Bas**, en **Norvège** et au **Royaume-Uni**, où un entretien de détection des enfants à risque est programmé, qui leur laisse un temps de récupération avant d'entrer dans le système de demande d'asile ou d'immigration.

Face aux besoins de protection accrue des enfants non accompagnés ou séparés, de nombreux États ont mis en place des garanties pour les enfants non accompagnés ou séparés dès qu'ils sont découverts.

En **Norvège**, un tuteur et un chargé de dossier sont désignés et sont présents lors de l'enregistrement initial par la police de l'immigration d'un enfant non accompagné ou séparé récemment arrivé.

Cette reconnaissance de la possibilité d'initier le processus d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dès la première rencontre avec l'enfant, met en place des mécanismes importants non seulement pour la protection des droits de l'enfant (voir Enc. 1 « Sauvegardes »), mais aussi pour le recueil des informations sur la situation de l'enfant (voir Enc. 10 « Recueil d'informations »). Plus vite la situation de l'enfant est comprise, plus vite il peut recevoir la protection qui lui convient. Dans certains cas, un dépistage précoce peut permettre d'identifier les enfants non accompagnés les plus vulnérables.<sup>94</sup>

Des États ont déjà investi, ou sont en train de le faire, dans la mise en place précoce d'un rapport de confiance. En **Suède**, les tuteurs sont désignés immédiatement ce qui garantit leur plein engagement.

<sup>94</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'UE. Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)*, 6 mai 2010 COM(2010) 213/3, <http://www.refworld.org/docid/4bfe89602.html>

Aux **Pays-Bas**, NIDOS, une institution de tutelle, est mandatée pour fournir des tuteurs professionnels dès qu'un enfant non accompagné ou séparé est identifié. Le rôle de ce tuteur est mis en avant dans la politique du gouvernement, confortant ainsi la protection procédurale de l'enfant et encourageant un rapport de confiance avec l'enfant.

Le réseau Européen des institutions de tutelle (ENGI)<sup>95</sup> apporte son aide pour développer les capacités des tuteurs à fournir le soutien adéquat, y compris à établir un rapport de confiance avec les enfants dont ils ont la charge.

Le guide officiel « Every Child Matters » du ministère de l'intérieur **britannique** sur les dispositions à prendre pour garantir et promouvoir le bien-être des enfants décrit la nécessité d'écoute et d'orientation, pour garantir les droits procéduriers et fondamentaux des enfants. Un formulaire-type du ministère est utilisé pour faciliter l'échange d'informations entre le ministère et l'administration locale en charge des soins à l'enfant. Ces informations sont utilisées pour évaluer et déterminer son intérêt supérieur. L'enfant est informé de l'échange d'informations et son avis est demandé. Cette disposition assure que l'information pertinente est recueillie pour procéder à une évaluation de l'intérêt supérieur, et permet d'informer l'enfant des premières étapes d'un processus plus long, d'une façon qui lui est compréhensible.

En **Belgique**, la désignation anticipée d'un tuteur permet à l'enfant d'être assisté par un conseiller qui parlera en son nom lors de tous les contacts avec les autorités, dès son enregistrement.

Indépendamment de la structure du processus d'enregistrement, certains éléments pourraient permettre des évaluations plus complètes dès l'étape de l'enregistrement, dont :

- La présence du représentant/tuteur de l'enfant
- Des techniques de conduite d'entretien et un environnement adaptés à l'enfant
- Un service d'interprétation

Au cours de l'enregistrement et de la délivrance des documents d'identité, de nouvelles informations concernant les circonstances particulières de la séparation de l'enfant et de sa famille peuvent être révélées. Dans certains cas, la séparation peut être récente et de nature à ce qu'une action soit mise en œuvre immédiatement

<sup>95</sup> Nidos, *Towards a European Network of Guardianship Institutions* (en anglais) <http://goo.gl/1NLjK>



© UNHCR / A. D'Amato

## ENC. 6: PARTICIPATION DE L'ENFANT

L'enfant est la principale source d'information permettant d'établir sa situation. La mesure dans laquelle l'enfant est entendu, et donc écouté, assurera que la décision prise à son égard sera plus équilibrée et durable. Elle permettra aussi une certaine responsabilisation de l'enfant qui s'appropriera son développement vers l'âge adulte.

Le cadre de la CDE établit le droit de l'enfant à être écouté et à faire partie de la prise de décision, son avis étant pondéré en fonction de son âge et de sa maturité.

L'évaluation de la maturité de l'enfant exige des compétences très spécifiques, comme des compétences en psychologie qui peuvent être moins facilement disponibles. Pourtant, sans connaissance en psychologie de l'enfant et du contexte culturel, l'évaluation du niveau de maturité d'un enfant peut être insuffisante et empêcher l'enfant de participer (voir Enc. 8, « Détermination de l'âge »).

Une condition préalable à la participation réelle d'un enfant à toute décision le concernant est l'apport d'un soutien sous la forme de procédures et d'informations adaptées à l'enfant, de conseils sur les options, un service d'interprétation, le soutien d'un tuteur et, le cas échéant, un représentant légal (voir Enc. 1, « Sauvegardes »).

## ENC. 7 : RECHERCHE DE LA FAMILLE

L'enfant non accompagné ou séparé peut ne pas avoir perdu le contact avec sa famille et être en mesure de communiquer avec des membres de celle-ci. Parfois, il peut avoir reçu l'ordre (des membres de sa famille ou des trafiquants) de s'opposer à la recherche de sa famille ou avoir d'autres raisons de ne pas vouloir rétablir le contact. Conseiller et collaborer avec l'enfant peut aider à comprendre son histoire, ses besoins en matière de protection et ses motivations à partir – et donc les influences et les dynamiques impliquées dans l'opposition de l'enfant à rechercher sa famille.

Cette compréhension servira à son tour à fournir à l'enfant un soutien pertinent pour établir de façon adéquate son intérêt supérieur, et aidera l'enfant à apporter sa contribution. À cette fin, un processus transparent en plusieurs étapes garantit que l'enfant est :

- Informé de manière adaptée et dans une langue qu'il comprend, de l'objet de la recherche, à savoir, une première étape dans la restauration des liens familiaux.
- Écouté et entendu.<sup>96</sup>

L'objet du processus est d'informer l'enfant de ses options, de le conseiller et éventuellement d'initier un contact avec la famille, notamment en l'absence de signes montrant que le contact ou la recherche de la famille peut mettre en danger l'enfant ou les membres de sa famille ou présenter d'autres risques (par exemple, liés aux besoins de protection internationale de l'enfant).

Gagner la confiance de l'enfant peut être un processus long et parfois difficile, mais il est essentiel pour comprendre pleinement les circonstances entourant la séparation de l'enfant et l'aider à rétablir le contact avec sa famille. Confisquer leurs téléphones portables aux enfants pour les faire coopérer est contre-productif et contribue souvent à aggraver des situations de vulnérabilité. Ces méthodes, qui doivent être évitées, peuvent affecter l'attitude de l'enfant, en contribuant à le rendre réticent à toute nouvelle divulgation d'information, par exemple lors d'un entretien de demande d'asile, ce qui peut conduire à un rejet de la demande pour des raisons de crédibilité.

Quand la recherche de la famille est jugée de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais que celui-ci s'y oppose, un représentant ou un tuteur peut donner son accord aux recherches. Toutefois, cela doit aller de pair avec une communication prudente entre l'enfant et le représentant, afin de ne pas mettre en péril la relation de confiance qui existe entre eux.

pour assurer un regroupement rapide. Il peut alors être nécessaire d'évaluer s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant de rechercher la famille immédiatement. Cependant, ceci fera l'objet d'une évaluation spécifique de l'intérêt supérieur; dans laquelle la sécurité de l'enfant est étudiée par rapport à la cellule familiale (voir Enc. 7, « Recherche de la famille »).

Les enfants peuvent être obligés par des membres de leur famille ou sous l'influence de trafiquants, de passeurs, de leurs pairs ou de leur communauté, de ne pas divulguer d'informations concernant leur identité ou l'emplacement de leur famille. L'enfant peut être méfiant et confus quant à qui faire confiance. Le projet sur la protection des enfants en déplacement (HCR 2010) mené en Grèce, en Italie et en France, a conclu qu'il est essentiel que l'enfant perçoive et considère la source d'information comme légitime et digne de confiance. Les enfants doivent avoir la possibilité de recevoir des conseils indépendants avec lesquels ils se sentent à l'aise et qu'ils peuvent croire. Les autorités devraient chercher à développer cette confiance dès le début et elles devraient informer les enfants des options possibles dans une langue et un format adaptés. Il est de la plus haute importance que les enfants comprennent qu'ils ont des droits et que des personnes sont spécialement désignées pour les aider dans leurs contacts avec les autorités publiques (voir Enc. 1, « Sauvegardes »).

La brochure « La demande d'asile en **Irlande**. Un guide pour les enfants et les jeunes gens », du Conseil irlandais des Réfugiés, rédigée par et pour des enfants, est un bon exemple d'information adaptée à l'enfant sur les droits des enfants non accompagnés dans les procédures d'asile.

<sup>96</sup> Voir Règlement de Dublin III, Art. 6.3.c., DRC, Art. 23.2, CDE, Art. 12, DAT, Art. 14.1.



## 4.4 Orientation vers les services de protection de l'enfance

Les enfants non accompagnés ou séparés qui ont été identifiés doivent être immédiatement dirigés vers les services de protection de l'enfance afin d'évaluer leurs besoins de protection, de sécurité, d'éducation et de santé. Il est également très important de planifier la suite du processus.<sup>97</sup>

Les décisions concernant les soins et la protection découleront d'une évaluation de l'intérêt supérieur (qui pourra être modifiée à la lumière de nouvelles informations). Le plan d'action à mettre en place sera basé sur les informations recueillies lors de l'enregistrement et la délivrance des documents d'identité. Des informations complémentaires et plus détaillées sur la situation familiale, l'état de santé, des vulnérabilités particulières, le sexe et l'origine ethnique et religieuse peuvent être nécessaires pour évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant par rapport à ses besoins en matière de santé physique et mentale, d'hébergement et de soins et de loisirs. L'enfant peut aussi être dirigé vers des services spéciaux, comme les services psychosociaux et les services éducatifs spécialisés, qui évalueront le cas personnel de l'enfant et ses besoins spécifiques de protection.

Le Comité des droits de l'enfant a demandé une réduction du nombre d'entretiens dans l'Observation générale n°12, para.24 de la CDE, afin de réduire le risque de nouveau traumatisme. Si de multiples entretiens peuvent être nécessaires pour obtenir une image complète des besoins de l'enfant et pour permettre à l'enfant d'expliquer sa situation, une approche holistique du processus évite toute répétition inutile.<sup>98</sup> Une vision concertée améliore l'efficacité et l'efficience de la protection tout au long des déplacements de l'enfant. C'est pourquoi il est extrêmement important pour les autorités d'aider un enfant non accompagné ou séparé à collaborer pleinement avec elles à la création et la mise en place d'un plan pour l'enfant (voir Enc. 9, « Approche holistique »).

<sup>97</sup> Parlement européen, *Résolution sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'UE* (2012/2263(INI), août 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0251+0+DOC+XML+V0//FR>

<sup>98</sup> Voir DAT, Art. 12 et Art. 15.

Il peut parfois y avoir un doute sur l'âge de l'individu. Il est important de comprendre que l'absence de papiers officiels n'indique pas nécessairement que l'enfant fait de la rétention d'information à propos de son âge déclaré. Dans certains cas, un individu peut trouver très difficile d'être précis sur son âge chronologique et aucune méthode de détermination de l'âge n'est précise à 100 %.

Pour déterminer l'âge d'un enfant, les États s'appuient normalement avant tout sur des méthodes professionnelles et d'entretiens adaptés, en tenant compte de l'origine ethnique et culturelle de l'enfant. Différentes méthodes sont actuellement disponibles, dont les implications sont compilées dans l'ouvrage de l'EASO « Pratiques relatives à l'évaluation de l'âge en Europe ».<sup>99</sup>

Il est intéressant de constater que dans le rapport de la FRA « *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union Européenne* », les enfants interrogés étaient souvent angoissés par la possibilité d'être perçus comme des « menteurs ».<sup>100</sup>

Le paragraphe 31 (i) de l'Observation générale n°6 de la CDE demande à ce que toutes les mesures supplémentaires de détermination de l'âge soient objectives et justes, adaptées à l'enfant et au sexe, et qu'elles évitent tout risque de violation de l'intégrité physique de l'individu, dans le respect de la dignité humaine.

La déclaration de bonne pratique du Programme en faveur des enfants séparés en Europe approuvé par le HCR et l'UNICEF recommande que :

- En cas de doute, une personne clamant sa minorité doit être provisoirement traitée comme telle.
- Les procédures de détermination de l'âge ne doivent être menées qu'en mesure de dernier ressort, quand il y a de sérieux doutes et que les autres approches ont échoué à établir l'âge de l'individu.
- Le consentement éclairé est obtenu.
- La procédure est pluridisciplinaire et fondée sur une expertise pertinente.
- Les examens ne doivent jamais être effectués sous la contrainte ou aller à l'encontre de la culture de l'enfant, et respecter en toute circonstance la dignité de la personne.
- L'option la moins intrusive est choisie et prend en considération des facteurs physiques, psychologiques, environnementaux, culturels et de développement,
- Les évaluations sont appropriées au sexe de l'enfant.
- Les évaluations sont supervisées par un tuteur indépendant qui est présent si l'individu concerné en exprime le besoin.
- La procédure, les résultats et les conséquences sont expliquées à l'individu dans un langage qu'il comprend.
- Il existe une procédure de recours contre la décision ainsi que le soutien nécessaire à cette démarche.

Le paragraphe 5.11 des lignes directrices du HCR concernant les enfants non accompagnés en quête d'asile (1997) précise que le principe directeur doit être l'immaturité et la vulnérabilité d'un individu, qui exigent un traitement particulier.

D'autres recommandations figurent dans « La détermination de l'âge, note technique de l'UNICEF », dans « Principes directeurs sur la protection internationale : demandes d'asile d'enfants » du HCR (2009) et dans le document du SCEP concernant la détermination de l'âge dans le contexte des enfants séparés en Europe.<sup>101</sup> A noter également l'Article 13.2 de la Directive concernant la lutte contre la traite des êtres humains qui établit la présomption de minorité dans le cas où l'âge est incertain et s'il existe des raisons de penser que la personne est un enfant, et l'Article 25.5 de la Directive relative aux procédures d'asile qui contient certaines des garanties listées.

<sup>99</sup> EASO, *Age Assessment Practice in Europe*, 2014, (en anglais) <http://www.refworld.org/pdfid/532191894.pdf>

<sup>100</sup> FRA, *Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne*, décembre 2010, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1693-SEPAC-summary-report\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1693-SEPAC-summary-report_FR.pdf)

<sup>101</sup> Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, mai 2012, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>

## ENC. 9 : APPROCHE HOLISTIQUE

En **Irlande**, quand un enfant non accompagné ou séparé est orienté vers l'agence CFA, une évaluation de ses besoins de protection est conduite par un travailleur social professionnel qualifié. Le résultat de cette évaluation va alimenter le programme de soins personnalisé de l'enfant sous la surveillance d'un autre travailleur social désigné immédiatement après l'évaluation initiale, et chargé du suivi et de la mise en place du programme.

En **Allemagne**, un enfant non accompagné sera placé en urgence aux soins d'une famille d'accueil ou dans un établissement de soins adapté, où une procédure complète de planification des soins sera initiée.

À **Malte**, les autorités utilisent un processus pluridisciplinaire pour définir un programme de soins pour les enfants non accompagnés.

En **Belgique**, les enfants non accompagnés ou séparés, indépendamment de leur statut, seront placés dans un centre d'orientation et d'observation (COO). Ceci permet au service des tutelles d'identifier les enfants non accompagnés ou séparés et de transférer certains d'entre eux à des centres d'accueil plus spécialisés afin de mieux répondre à leurs besoins spécifiques (par ex. mineures enceintes, jeunes enfants, enfants présentant des problèmes psychologiques, victimes présumées de la traite des êtres humains).<sup>102</sup>

En **Norvège**, le personnel du centre de transit utilise un outil de cartographie inspiré des projets LIFE<sup>103</sup> du Conseil de l'Europe afin d'aider chaque enfant à révéler et à documenter petit à petit des détails de sa vie antérieure, en vue d'établir un plan d'action pour l'enfant. Le personnel doit s'assurer que le processus de cartographie est complet avant que l'enfant quitte le centre de transit. Si leur objectif est d'être le plus près possible de la réalité, ils permettent aussi d'offrir à l'enfant un soutien alors qu'il se remémore des souvenirs douloureux.

Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a publié un document d'orientation pour les administrations locales sur les soins adaptés aux enfants non accompagnés demandeurs d'asile et victimes de la traite, basé sur leurs cas et leurs besoins particuliers.<sup>104</sup> Le document énonce les étapes que les administrations locales devraient suivre pour planifier la fourniture d'une aide à ces enfants quand ils sont pris en charge.

<sup>102</sup> Réseau européen des migrations, *Mineurs non accompagnés en Belgique. Accueil, retour et intégration*, juillet 2009, <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Brochure%20mineur.pdf>

<sup>103</sup> Conseil de l'Europe, *Projets de vie pour des mineurs migrants non accompagnés. Manuel à l'usage des professionnels de terrain*, octobre 2010, [http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/ID%2010053%20projets%20de%20vie\\_F.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/ID%2010053%20projets%20de%20vie_F.pdf)

<sup>104</sup> Département britannique de l'Éducation, *Care of unaccompanied and trafficked children: Statutory guidance for local authorities on the care of unaccompanied asylum seeking and trafficked children*, juillet 2014, (en anglais) <http://goo.gl/SVthki>

L'étude de l'intérêt supérieur de l'enfant doit soigneusement peser tous les facteurs pertinents propres à la situation spécifique de l'enfant (voir Enc. 12, « Liste non exhaustive des éléments de l'IS » et voir Enc. 13, « Mise en balance des éléments de l'IS »). Cela signifie que :

- Les informations relatives à tous les facteurs doivent être recueillies et prises en compte lors de l'étude de l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Les informations devraient être mises à la disposition des différents acteurs en contact avec l'enfant, car les facteurs couvrent tous les aspects de la situation de l'enfant.

Assurer une approche holistique de l'intérêt supérieur de l'enfant implique:

- D'assurer que toutes les informations sont recueillies et disponibles, dans le respect du principe de protection des données.
- De permettre aux divers acteurs, chacun ayant sa propre expertise des questions des droits de l'enfant, de partager leurs points de vue sur le poids et l'importance des facteurs.

La mise en place d'une approche holistique peut se faire sous forme d'équipes pluridisciplinaires, de groupes de travail ad hoc, ou de groupes spéciaux. A cette fin, les efforts visant à créer des groupes pour travailler spécifiquement avec l'enfant à la détermination de son intérêt supérieur sont les bienvenus. Ces groupes devraient pouvoir assurer la création d'une approche commune pour chaque enfant, puisque les services de protection de l'enfance travaillent avec les services d'immigration et de demande d'asile pour déboucher sur une solution durable.



Bien que sans lien direct avec le contexte de migration/asile, les projets pilotes Barnahus (la maison des enfants) en **Islande** et en **Suède** sont des exemples d'approche holistique, ciblant spécifiquement les victimes (présumées) d'abus sexuels. Le Barnahus suédois rassemble les services sociaux, la police, le procureur, des médecins légistes, des services de psychiatrie et de médecine pédiatriques, qui travaillent ensemble dans les premières étapes de l'enquête préliminaire de la police et des services sociaux. En règle générale, les services sociaux ont un rôle de coordination, avec un ou plusieurs travailleurs sociaux installés dans les locaux. Lors des réunions conjointes, les représentants des différents métiers se consultent, planifient et distribuent les tâches. Quand l'enquête préliminaire débute, des entretiens sont conduits avec l'enfant dans le Barnahus où des professionnels ayant besoin d'entendre son histoire peuvent suivre l'entretien par liaison vidéo dans une pièce adjacente. Ce dispositif garantit que le responsable de l'entretien est un professionnel formé (souvent un psychologue) et évite la répétition d'entretiens avec différents interlocuteurs, pouvant créer de nouveaux traumatismes. Les entretiens peuvent aussi faire l'objet d'enregistrements vidéo pour être utilisés dans une procédure judiciaire. L'ambition est de faire travailler tous les professionnels d'une manière centrée sur l'enfant tout au long de l'enquête et de fournir un soutien en cas d'urgence dans le Barnahus.<sup>105</sup>

Ces pratiques illustrent une des principales conditions de l'application du principe de l'intérêt supérieur, également recommandée par l'Observation générale n°14 de la CDE, à savoir, une action globale et coordonnée à l'égard de l'enfant. Des professionnels pertinents sont impliqués dans la planification, et l'enfant est entendu, indépendamment de qui guide le processus de coordination.

<sup>105</sup> Save the Children, *Submission to the Consultation on the European Commission's Communication on the Rights of the Child* (2011-2014), août 2010, para 6., (en anglais) <http://goo.gl/FphpJG>

## 4.5 Planification du processus

L'enfant non accompagné ou séparé a besoin que des mesures soient prises sur un certain nombre de questions liées à sa protection. La planification du processus consiste à décider quelles procédures d'asile ou d'immigration et quels services de protection relèvent de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces décisions doivent être fondées sur des EIS.

La connaissance de l'identité de l'enfant et de son histoire doit montrer le chemin à suivre et former la base d'un plan de soins étendu. Par exemple, y a-t-il une famille à rechercher ? L'enfant est-il en danger de traite ? Y a-t-il des problèmes de santé, y compris des traumatismes ?

Lors de la planification de l'avenir d'un enfant, les fonctionnaires et les responsables doivent garantir que les décisions ne sont pas prises de façon isolée, mais en concertation et avec une vision commune pour l'enfant. Sachant cela, il est important qu'un maximum d'informations concernant l'enfant soit à disposition dès le début du processus pour conseiller efficacement sur les options de l'enfant. Un tel processus intègre la possibilité de restaurer le contact avec la famille.

En **Allemagne**, les enfants non accompagnés ou séparés sont hébergés dans des centres d'accueil spéciaux pendant trois mois. Pendant cette période, leurs besoins en termes de santé, d'éducation et de protection sont évalués selon une « procédure d'arrivée » en coopération avec le tuteur et le service d'aide sociale à l'enfance.<sup>106</sup> L'évaluation des besoins de protection comprend la possibilité de faire une demande d'asile ou de suivre d'autres options comme le regroupement familial dans un pays tiers ou dans le pays d'origine, ou de faire une demande de permis de résidence pour des raisons humanitaires auprès du service local des étrangers. La formation des personnes impliquées dans ce processus ayant été reconnue nécessaire, elle est proposée par l'Association fédérale allemande pour les enfants non accompagnés réfugiés (B-UMF).<sup>107</sup>

L'enfant est souvent la première et la plus pertinente source d'information. Cependant, il peut être influencé par des expériences vécues lors de ses déplacements, indépendamment des vulnérabilités spécifiques à sa condition d'enfant. Son âge, sa maturité et son niveau d'éducation auront un impact sur sa capacité à coopérer, tout comme son sens de la sécurité et de la confiance. Les professionnels qualifiés sont les mieux placés pour prendre en considération les besoins et les vulnérabilités spécifiques de l'enfant, surtout pour ceux qui pourraient souffrir d'un traumatisme. Ils seront aussi les mieux placés pour garantir que les entretiens sont adaptés à l'enfant, le protègent contre d'éventuels préjudices involontaires et recueillent en même temps l'information nécessaire.

Des informations supplémentaires sur l'enfant peuvent servir à éclairer pleinement son cas, surtout dans les cas où l'enfant est incapable ou refuse de fournir une information complète parce qu'il a peur pour sa sécurité ou celle de sa famille, ou parce qu'il ignore qu'il peut bénéficier d'une protection.

Souvent, les informations nécessaires pour décider des dispositions de soins à mettre en place sont également pertinentes pour décider de la procédure à initier pour l'enfant (voir Enc. 10, « Recueil d'informations »).

Seule la pleine participation de l'enfant permet d'assurer que l'information est pertinente, exacte et recueillie de façon efficace. Ceci implique de garantir le droit de l'enfant d'être entendu, via un système d'accompagnement, et de renseigner l'enfant sur les options disponibles. Cela implique également de garantir que l'opinion de l'enfant sera dûment prise en compte (voir Enc. 6, « Participation de l'enfant »).

<sup>106</sup> La phase d'arrivée ("Clearingverfahren") n'est pas régie par le droit allemand mais s'est révélée très efficace et est donc de plus en plus souvent mise en œuvre dans les 16 États fédéraux allemands. Plusieurs centres d'accueil ont été ouverts au titre de la loi allemande sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse et dans certains États fédéraux, des consignes ont été émises par les ministères responsables, les bureaux chargés de la protection de la jeunesse ou les ONG, dans lesquels la phase d'arrivée est inhérente au concept d'accueil, par ex. en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le ministère de la Famille et le ministère de l'Intérieur ont publié un guide en collaboration avec les diverses parties prenantes : Ministerium für Familie, Kinder Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen *Handreichung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen*, 2013, (en allemand) <http://goo.gl/aQ6m9>, qui décrit en p. 15, chapitre 5.8, la procédure de clearing dans le cadre d'une prise en charge immédiate de l'enfant.

<sup>107</sup> Voir, *Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge*, [www.b-umf.de](http://www.b-umf.de)

En règle générale, l'enfant non accompagné ou séparé fournira l'information demandée s'il la détient, et s'il est convaincu que la personne utilisera cette information dans son intérêt supérieur. Cependant, l'enfant non accompagné ou séparé peut ne pas être en mesure de fournir l'information nécessaire, en raison de son âge, d'un traumatisme ou du délai écoulé depuis son départ ou son exposition à des expériences ayant provoqué son départ ou ayant eu lieu en transit.

Afin d'analyser comment respecter les droits de l'enfant non accompagné ou séparé, les éléments suivants doivent être examinés en profondeur :

- L'opinion de l'enfant (en fonction de son âge et de sa maturité)
- Son identité
- L'histoire familiale et l'avis de la famille quand le contact a été établi ou restauré
- L'information sur ses expériences pendant son voyage et les raisons de son départ
- Les soins, la protection et la sécurité, et à cet égard, l'histoire de l'enfant, ses besoins et les options
- Les situations de vulnérabilité, celles qui existent et celles qui pourraient survenir
- Ses besoins et son histoire en matière d'éducation
- Ses besoins et son histoire en matière de santé

En plus d'offrir à l'enfant la possibilité de livrer ses informations, il peut s'avérer nécessaire de chercher de l'information provenant de sources plus éloignées. Cela devrait se faire avec l'aide du tuteur de l'enfant, du personnel soignant et des travailleurs sociaux.

Les enfants ayant des besoins spécifiques de protection, l'information concernant leurs droits doit être spécifique à leur statut d'enfants et à leur sexe. De ce fait, la plus grande expertise est nécessaire pour éclaircir leur situation. Les sources d'information peuvent comprendre :

- La décision d'asile/immigration de l'enfant
- Les rapports des experts (rapports psychologiques, médicaux et éducatifs concernant l'enfant)
- Les résultats de la recherche de la famille
- Les rapports d'étude foyer/famille (y compris des informations sur la famille/les responsables, leur volonté et leur capacité à protéger, soigner et permettre à l'enfant de jouir de ses droits en vertu de la CDE dans l'environnement dans lequel ils vivent)
- Le rapport sur l'intégration dans le pays d'arrivée (s'il est envisagé sur le long terme une famille d'accueil, une adoption, ou, pour des enfants plus âgés, des dispositions de vie en groupe ou en semi-indépendance)
- Des informations sur le pays d'origine, spécifiques à l'enfant et à son sexe

Le recueil et le partage des informations doivent respecter les dispositions législatives et réglementaires nationales de protection des données (voir Enc. 11, « Confidentialité et partage des données »).

Afin d'éviter à l'enfant de multiples entretiens (et le risque d'un nouveau traumatisme), l'information doit être partagée entre les services pertinents sous réserve des principes de confidentialité et des normes de protection des données (voir Enc. 11, « Confidentialité et partage des données »).

Face à la nécessité d'échanger l'information mais aussi de garantir une protection appropriée des données, le ministère de l'Intérieur **britannique** et le groupe de travail Asylum de l'Association des directeurs de structures pour enfants (ADCS), qui représente les services de protection de l'enfance, ont élaboré conjointement un protocole de bonnes pratiques dans le partage des informations en ce qui concerne la détermination de l'âge.<sup>108</sup>

En **Finlande**, les travailleurs sociaux sont autorisés à assister aux entretiens, ou à faire des déclarations écrites sur les besoins psychologiques de l'enfant, et à donner leur avis sur ce qui relève de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cet effort à rendre le processus de prise de décision véritablement pluridisciplinaire suggère d'institutionnaliser davantage le recours à des experts dans la DIS, ce qui mettrait en place d'importantes garanties lors de l'évaluation de la situation de l'enfant.

<sup>108</sup> Groupe de travail Asylum de l'ADCS, *Age Assessment Information Sharing for Unaccompanied Asylum Seeking Children: explanation and guidance*, juillet 2013, (en anglais) <http://www.adcs.org.uk/goodpractice/ageassessment.html>

La planification du processus pour les enfants non accompagnés ou séparés concerne de nombreux acteurs, y compris les représentants/tuteurs et autres experts appropriés tels que les représentants légaux. Les facteurs qui peuvent entrer en jeu comprennent la sécurité de l'enfant, les possibilités de maintenir ou de restaurer l'unité de la famille et les possibilités de devenir adulte ainsi que la pertinence du processus d'asile/immigration. Le temps peut également jouer un rôle : plus les enfants sont séparés de leur famille et de leur culture, plus le regroupement peut être dur et l'effet sur le bien-être mental et physique de l'enfant être long.

Une étude récente sur les enfants non accompagnés demandeurs d'asile en Belgique a conclu que la moitié des enfants montraient des signes de troubles de stress post-traumatique (TSPT) et surtout que les TSPT semblent empirer avec le temps.<sup>109</sup> Il deviendrait donc urgent de se préoccuper du facteur temps, étant donné que l'allongement des délais de traitement semble introduire des facteurs de stress et aggraver les vulnérabilités existantes.

Ces conclusions sont importantes pour les représentants légaux, les représentants/tuteurs et autres personnes qui conseillent les enfants sur les voies de l'immigration. Elles soulignent la nécessité d'une mise en balance du traitement efficace avec le besoin de repos et d'un temps de préparation de l'enfant, en examinant avec soin chaque cas individuel.

Un enfant ayant déjà fait une demande de protection internationale aura besoin d'aide pour traiter cette demande. Si aucune demande n'a été faite et que l'enfant a manifestement besoin d'une protection internationale, il peut décider, avec l'aide de son représentant/tuteur et d'un conseiller juridique, de la demander. Cependant, si la présence de l'enfant ne soulève pas de problème de protection internationale, il pourra lui être conseillé qu'il est dans son intérêt supérieur d'éviter d'entamer une telle procédure. Dans tous les cas, la décision de demander une protection internationale incombera à l'enfant et à son tuteur et conseiller juridique, selon l'âge et la maturité de l'enfant.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> De Standard, *Stay in Belgium Causes Stress with Young Refugees*, 20 décembre 2013, citation de la recherche de Marianne Vervliet, *The trajectories of unaccompanied refugee minors: Aspirations, agency and psychosocial well-being*, 2013, (en anglais) <https://biblio.ugent.be/publication/4337248>

<sup>110</sup> Comité sur les droits de l'enfance des Nations unies (CRC), *Observation générale n° 6 (2005) : traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine*, 1<sup>er</sup> septembre 2005, CRC/GC/2005/6, para. 32, [https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general\\_comments/gc\\_6.html](https://www1.umn.edu/humanrts/crc/French/general_comments/gc_6.html)

### **Les États estiment souvent que:**

- Le partage des données entre les autorités publiques et les prestataires de services, publics ou privés, peut aider à lutter contre les problèmes complexes des enfants non accompagnés, en contribuant à une approche conjointe.
- Il existe des questions de principe concernant la protection de la vie privée, dont la perte potentielle de contrôle de l'information de la part de l'individu et la perception que le droit à la vie privée est au cœur du concept de liberté, ce qui soulève des questions sur la perte potentielle de l'autonomie et les bienfaits psychologiques de la vie privée.

### **D'où les problèmes :**

- Le besoin de recueillir et de partager l'information concernant chaque enfant non accompagné ou séparé peut soulever des questions de confidentialité et d'exigence de protection des données, rendant légalement complexe le transfert d'informations entre agences.
- Le partage de l'information entre les services de protection de l'enfance et de l'immigration est d'autant plus compliqué qu'ils fonctionnent en parallèle.
- Des informations importantes relevant de l'intérêt supérieur d'un enfant non accompagné ou séparé peuvent ne pas parvenir aux décideurs concernés.

### **Les États devraient donc envisager :**

- De poursuivre le développement, dans les limites de la législation sur la protection des données, de protocoles sur le partage des informations liées à tous les aspects du processus de détermination de l'intérêt supérieur.
- De prendre les précautions requises à la sauvegarde des informations sensibles, comme :
  - analyser avec soin les institutions qui partagent les données,
  - définir les fonctions des organismes publics partageant les données,
  - gérer de façon stricte le traitement des données et
  - informer l'enfant et son représentant/tuteur sur le type d'informations partagées et le but du partage, et laisser à l'enfant la possibilité de donner son avis.



Des facteurs supplémentaires de planification du processus comprennent l'âge de l'enfant et les options légales disponibles. Il devrait être conseillé à l'enfant de s'orienter vers les procédures qui sont les plus à même de respecter son intérêt supérieur. Pour un enfant approchant les 18 ans, cela signifierait probablement d'engager un processus qui serait terminé avant qu'il atteigne la majorité. Le but est de respecter le droit de l'enfant à devenir adulte en toute sécurité, que ce soit à travers le regroupement familial, une demande de protection internationale ou d'autres procédures d'immigration (voir Enc. 16, « À 18 ans »). Attendre que l'enfant ait 18 ans pour entamer des procédures d'asile/immigration ne sera généralement pas de l'intérêt supérieur de l'enfant qui, en tant qu'adulte, n'aura plus accès aux services et à l'assistance dont il aurait en fait encore besoin. Il convient de noter que, bien que la planification du processus ne constitue pas la DIS la plus formelle, le processus de peser les facteurs de l'intérêt supérieur doit être motivé et documenté.

De nombreux États reconnaissent que le passage à l'âge adulte ne se fait pas en une nuit, mais qu'il continue bien après avoir atteint l'âge de 18 ans. En **Norvège**, par exemple, dans une procédure semblable à celle prévue par le projet LIFE du Conseil de l'Europe,<sup>111</sup> les personnels des centres d'accueil travaillent avec les enfants non accompagnés ou séparés à l'élaboration d'un programme de développement sur le long terme. Ce plan va bien au-delà de l'étape des 18 ans dans l'âge adulte, et reflète la réalité selon laquelle les décisions prises pour un enfant auront des conséquences pendant toute la vie de l'individu. Ce type de planification exige que des options de mise en œuvre réalistes soient envisagées avec l'enfant, en tenant pleinement compte des résultats possibles d'une solution durable.

Parce que décider de la voie d'immigration pertinente peut avoir des conséquences importantes sur le futur développement de l'enfant, il est essentiel que les sauvegardes procédurales soient renforcées (voir Enc. 1, « Sauvegardes »). En **Belgique**, un tuteur, un avocat et un interprète sont automatiquement assignés à tout enfant non accompagné ou séparé identifié et restent disponibles pendant la planification du processus, ce qui renforce les sauvegardes procédurales. Il est en général recommandé qu'un conseil juridique soit fourni non seulement pour les procédures d'asile/immigration mais aussi plus tôt lors de la planification du processus, car les décisions prises à ce stage seront d'une importance considérable pour l'avenir de l'enfant.

<sup>111</sup> Les recommandations du projet LIFE ont été adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en juillet 2007 suite à la conférence régionale « Migrations des mineurs non accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant », Torremolinos, Malaga, Espagne, 27-28 octobre 2005. Voir Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Recommandation CM/Rec (2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés*, 12 juillet 2007, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1164769>

## 4.6 Application du principe de l'intérêt supérieur dans les procédures d'asile et d'immigration

La décision de recourir à des procédures d'immigration, que ce soit par le dépôt d'une demande de protection internationale ou par d'autres procédures, a des conséquences importantes pour l'enfant et ses possibilités de développement. A ce stade, le principe de l'intérêt supérieur consisterait à vérifier qu'un haut niveau de sauvegardes procédurales est en place. Un enfant aurait au minimum besoin de conseils juridiques, du soutien d'un représentant ou d'un tuteur indépendant, d'un interprète et avoir la possibilité d'être entendu et que son avis soit dûment pris en compte, eu égard à son âge et à sa maturité (voir Enc. 1, « Sauvegardes »).

Les enfants qui déposent une demande de protection internationale devraient faire l'objet d'un traitement prioritaire par rapport aux adultes, en raison de l'importance du facteur temps pour les enfants. Cela ne signifie pas que leurs cas doivent être accélérés, c'est-à-dire traités dans des délais plus courts. Un certain temps reste nécessaire pour permettre à l'enfant de se reposer et de récupérer, de bâtir une relation de confiance avec son représentant/tuteur, et pour permettre une bonne planification du processus ou donner à l'enfant la chance d'être correctement entendu.

Si la définition de réfugié, figurant dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son Protocole de 1967, s'applique à tout individu indépendamment de son âge, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a noté que la définition de réfugié doit être interprétée d'une manière tenant compte de l'âge et du sexe. D'autres facteurs englobent les droits spécifiques aux enfants, les formes de persécution spécifiques aux enfants, le stade de développement d'un enfant, la connaissance et/ou le souvenir des conditions dans le pays d'origine et la vulnérabilité. Tous ces facteurs sont pertinents pour une interprétation tenant compte de l'âge et du sexe, des critères d'octroi du statut de réfugié ou autre protection subsidiaire, selon les lignes directrices du HCR sur les demandes d'asile d'enfants.<sup>112</sup>

Selon ces mêmes lignes directrices, pour déterminer si la crainte de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social en particulier ou d'opinion politique est fondée, il faut considérer le préjudice en question du point de vue de l'enfant. L'âge de l'enfant, son sexe et son orientation sexuelle, et certaines caractéristiques sociales et économiques peuvent influencer sur le type de persécution dont l'enfant a fait l'objet, aggravant la crainte de l'enfant et augmentant le risque de préjudice. Il est donc nécessaire d'analyser une information actualisée sur la situation dans le pays d'origine et d'utiliser cette connaissance lors de l'évaluation de la demande de protection internationale spécifique de l'enfant.

La façon dont les États garantissent que l'intérêt supérieur de l'enfant fait l'objet d'une considération primordiale dans la procédure d'asile/immigration varie en fonction des pratiques et des procédures propres aux États. Lorsque des procédures pour des évaluations en profondeur sont en place à l'intérieur du système de protection de l'enfance, les autorités peuvent envisager de rendre cette information disponible dans le processus d'asile/immigration, sous réserve des principes essentiels de protection des données. C'est le cas en **Allemagne** où les centres spécialisés des états fédérés mènent des évaluations exhaustives (voir Enc. 11, « Confidentialité et partage des données ») pour les enfants non accompagnés au cours des deux ou trois mois suivant la première rencontre.

Au **Royaume-Uni**, les différentes agences gouvernementales travaillent ensemble pour remplir leurs obligations légales de « garantir et promouvoir le bien-être des enfants » dans l'accomplissement de leur travail. Afin de garantir que toutes les agences travaillent ensemble de façon coordonnée, le gouvernement a publié des directives légales pour guider ce travail.<sup>113</sup>

Les États disposent toujours d'un certain nombre d'options qu'ils peuvent prendre lorsqu'il n'y a pas de fondement à l'octroi du statut de réfugié, ou d'une protection subsidiaire à un enfant, ou quand le retour n'est pas possible et qu'il existe néanmoins des problèmes de protection.

<sup>112</sup> HCR, *Guidelines on International protection: Child Asylum Claims*, décembre 2009, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>

<sup>113</sup> UK Home Office, *Working Together to Safeguard Children: A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*, mars 2013, (en anglais) <http://goo.gl/yJ82Lr>

Comme indiqué précédemment, l'Observation générale n°14 de la CDE considère le cas particulier de l'enfant comme le point de départ pour évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant. Voici quelques-uns des éléments à prendre en compte pour l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant :

### **L'identité de l'enfant :**

- Âge
- Sexe
- Orientation sexuelle
- Origine nationale
- Religion et convictions
- Identité culturelle (y compris le temps passé en dehors du pays d'origine)
- Personnalité
- Besoins actuels et degré de maturité (y compris le niveau d'éducation)

### **L'opinion du parent ou du responsable (actuel)**

#### **L'opinion de l'enfant :**

- Sur les options disponibles
- Sur ses souhaits et ses avis par rapport à son identité et aux options disponibles

### **La préservation du milieu familial, le maintien ou la restauration des relations :**

- Relations importantes (et où les personnes sont situées)
- Qualité et durée des relations proches de l'enfant (parents, fratrie, autres membres de la famille, autres adultes, enfants dans la communauté - culturelle).
- Effet de la séparation d'une relation importante (et où)
- Capacité des parents, des responsables, des relations proches
- Possibilités de regroupement familial (après recherches, vérification, évaluation)
- Préférence pour les soins dans le milieu familial fin d'assurer un développement complet et harmonieux de la personnalité de l'enfant

### **Prise en charge, protection et sécurité de l'enfant :**

- Mise à l'abri du danger
- Bien-être au sens large (besoins matériels de base, physiques, éducatifs, affectifs, besoin d'affection et de sécurité)
- Possibilité de risques et de dangers futurs et autres conséquences de la décision pour la sécurité de l'enfant

### **Situation de vulnérabilité :**

- Besoins physiques et affectifs
- Besoins spécifiques de protection, y compris pour les victimes de la traite et de traumatismes
- Besoin de continuité dans les sentiments de sécurité et de stabilité

### **Droit de l'enfant à la santé :**

- Actions nécessaires pour pourvoir à sa santé, y compris sa santé mentale

### **Accès à l'éducation :**

- Besoins éducatifs et opportunités de développement

## ENC. 13 : MISE EN BALANCE DES ÉLÉMENTS DE L'IS

En **Suède**, quand des circonstances exceptionnelles sont à prendre en compte au cours de l'examen de la demande d'asile ou d'une décision ultérieure, les autorités suédoises des migrations procèdent à une analyse d'impact sur l'enfant. Cet outil est très utile lors de cas exceptionnellement pénibles. Il étudie si les sauvegardes procédurales ont été observées et si les motifs de protection spécifiques à l'enfant ont été correctement étudiés et évalués. Il tient aussi compte de la situation particulière de l'enfant par rapport à sa santé, son développement psychosocial et sa situation familiale, et met en balance ces éléments avec la perspective d'un retour de l'enfant dans son pays d'origine ou une intégration en Suède. L'avis de l'enfant est aussi pris en compte et les travailleurs sociaux doivent également intégrer l'information provenant d'autres acteurs dans l'entourage de l'enfant (par ex. le tuteur, les services sociaux) ou expliquer pourquoi cela n'a pas été fait. Les travailleurs sociaux peuvent aussi consigner leurs conclusions à chaque question dans une case « observations ». Cette pratique n'est actuellement pas obligatoire mais si c'était le cas, cela améliorerait la qualité des conclusions et respecterait la recommandation de l'Observation générale n° 14, para. 97 (f) de la CDE sur le raisonnement juridique.

Au **Royaume-Uni**, quand la protection internationale a été refusée à un enfant qui ne peut pas être renvoyé dans son pays d'origine en raison de « dispositions d'accueil insuffisantes », une autorisation provisoire de séjour lui est accordée. La politique opérationnelle du ministère de l'Intérieur indique clairement que la décision relative à la durée de l'autorisation provisoire doit être prise en donnant une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant.

De nombreux États ont mis en place une procédure unique de prise de décision pour savoir s'il faut reconnaître le statut de réfugié à un demandeur, accorder une protection subsidiaire, ou un permis humanitaire pour continuer à relever du droit national. Une procédure unique serait également bénéfique pour les enfants, compte tenu du fait que le temps est un facteur particulièrement important du point de vue du développement de l'enfant.

L'octroi d'un permis de séjour temporaire ou humanitaire, quand la protection internationale a été refusée, est problématique surtout pour les enfants proches de la majorité (voir Enc. 16 « À 18 ans »). Dans de nombreux cas, une telle décision peut avoir été prise au cours d'une procédure unique. Mais étant donné ses lourdes conséquences pour le développement de l'enfant

Le but de l'évaluation et de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant est de garantir la jouissance pleine et effective de droits reconnus par la CDE et d'assurer le développement harmonieux de l'enfant.

La détermination qui mène à une solution durable est rarement atteinte en se référant à seul facteur. Pour évaluer et déterminer une solution qui relève de l'intérêt supérieur de l'enfant, il est fondamental de se concentrer sur chaque enfant. De façon spécifique, selon les Observations générales n° 6 et n° 14 de la CDE, dans le contexte factuel spécifique de l'enfant, il est nécessaire de :

- Déterminer les éléments pertinents (voir Enc. 12 « Liste non exhaustive des éléments de l'IS »).
- Leur donner une teneur concrète et attribuer à chacun un poids relatif par rapport aux autres.

L'évaluation implique d'apprécier et de mettre en balance tous les éléments nécessaires pour prendre une décision dans une situation spécifique pour chaque enfant en particulier. Lors de la hiérarchisation des éléments, il peut y avoir des préoccupations concurrentes à considérer :

- La possibilité d'une option exposant l'enfant à un préjudice devrait prédominer sur les autres facteurs, écartant cette option de l'intérêt supérieur de l'enfant.
- Le droit de l'enfant à être élevé par ses parents est un principe fondamental. Sauf en cas de problèmes de sécurité, l'intérêt supérieur de l'enfant est généralement mieux satisfait avec sa famille.
- La CDE souligne le besoin d'assurer la survie et le développement de l'enfant, dont le développement physique, mental, spirituel, moral et social. Ces besoins sont généralement mieux comblés en gardant des contacts proches avec la famille et le réseau culturel et social de l'enfant.

Pondérer les facteurs socio-économiques du pays d'origine peut s'avérer compliqué. C'est pourtant indispensable. Au moment d'étudier les scénarios de développement de l'enfant, un certain poids doit être donné à des facteurs comme les opportunités d'éducation, les questions de santé et de vulnérabilité, ainsi que la continuité et la stabilité de la situation présente de l'enfant.

<sup>114</sup> Visas et immigration R.-U., *Guidance. Granting Discretionary Leave to Asylum Seekers: Process*, juin 2013, p. 9 para.4.4, (en anglais) <http://goo.gl/KRQfmi>

à l'âge adulte, il serait mieux de baser cette décision sur une DIS, qui pondère de façon raisonnée tous les facteurs (voir Enc. 12, « Liste non exhaustive des éléments de l'IS »).

En **Finlande**, un permis de séjour continu pour des motifs humanitaires peut être accordé à un demandeur de protection internationale si le rejet de sa demande est manifestement déraisonnable compte tenu de la santé du demandeur, des liens tissés avec la Finlande ou d'autres raisons personnelles ou humanitaires. Les enfants non accompagnés ou séparés représentent un groupe cible de ce statut. Dans la mise en œuvre d'un tel processus, il est recommandé que tous les facteurs, y compris l'unité familiale, la continuité des soins, l'identité ethnique et les facteurs culturels, soient pesés et documentés dans une décision écrite. En **Norvège**, cette décision écrite est transmise à l'avocat de l'enfant pour être partagée avec le tuteur et l'enfant.

Pour les États, il est important de noter que tous les aspects, y compris la DIS, peuvent être contestés, que des conseils juridiques devraient être fournis et que, si de nouvelles informations étaient apportées au dossier, le cas pourrait être réexaminé. Selon l'Art. 40, para. 2a de la Directive relative aux procédures d'asile (refonte), des demandes ultérieures sont admissibles en cas de « nouveaux éléments ou de nouvelles données ».

#### ENC. 14 : MISE EN BALANCE DE L'IS DE L'ENFANT AVEC LES AUTRES INTÉRÊTS

L'intérêt supérieur de l'enfant, une fois évalué et déterminé, peut être en conflit avec les intérêts ou les droits d'autres enfants, parents ou le public. Selon les para.39 et 40 de l'Observation générale n°14 de la CDE, si une harmonisation est impossible, les autorités et les responsables devront analyser et mettre en balance les droits de toutes les parties concernées, en ayant à l'esprit que :

- Le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale signifie que les intérêts de l'enfant ont un rang de priorité élevé et ne sont pas seulement une considération parmi d'autres
- Par conséquent, il convient d'attribuer un plus grand poids à ce qui sert au mieux l'enfant.

Ceci est dû à la situation spéciale de l'enfant, caractérisée par:

- La dépendance
- La maturité
- Un statut légal spécifique
- L'impossibilité de se faire entendre

Pour considérer l'intérêt supérieur de l'enfant comme « primordial » il faut être conscient de la place que l'intérêt de l'enfant doit occuper dans toutes les actions et avoir la volonté de donner la priorité à cet intérêt en toute circonstance, mais surtout quand une action a une incidence indéniable sur l'enfant concerné.

De plus, l'Observation générale n°6 de la CDE statue, dans son para. 86, que « les arguments non liés aux droits, tels que ceux relatifs au contrôle général des migrations, ne peuvent l'emporter sur les considérations en rapport avec l'intérêt supérieur de l'enfant. »

## 4.7 Identification d'une solution durable

Une fois que l'enfant est passé par les procédures d'immigration ou d'asile et qu'il a reçu une décision finale, son statut légal dans le pays est clarifié et il peut continuer à planifier son avenir. Il faut noter que certains enfants non accompagnés ou séparés en Europe, par exemple les ressortissants de l'UE, ne passeront pas des procédures d'asile ou d'immigration.

La DIS est généralement décrite dans les procédures nationales d'asile ou d'immigration, auquel cas il est aussi indiqué quand et comment elle est incorporée aux procédures. Bien qu'il ne soit pas spécifiquement indiqué à quel moment précis du processus d'asile ou d'immigration la DIS aura lieu, le principe de base est qu'une détermination a lieu quand doit être prise une décision qui aura un impact majeur sur l'avenir de l'enfant – et qu'elle est faite sur la base des Évaluations de l'Intérêt Supérieur (EIS) qui ont été menées. Aussi, si plusieurs décisions/actions aux conséquences cruciales sont prises par rapport à l'enfant, une progression dans le niveau des sauvegardes procédurales sera mise en place, qui reflétera la sévérité des conséquences sur l'avenir de l'enfant, jusqu'à la DIS à part entière. Donc, si des EIS sont normalement menées pour apporter des informations à la décision d'immigration/asile, une DIS sera généralement envisagée **après** la procédure d'asile/immigration. Ses résultats limiteront l'étendue de la solution durable proposée, mais sans remettre en question la décision d'immigration/asile en tant que telle.



Une DIS suivant une décision d'asile/immigration identifie la solution durable la plus appropriée au déplacement parmi les options disponibles, à la lumière du cadre juridique applicable, et aborde par ailleurs la question d'être non accompagné ou séparé.

Si une solution durable identifiée ne peut pas être mise en œuvre, ou si de nouvelles informations deviennent disponibles, la DIS ou, en fonction de la nature des nouvelles informations disponibles, la décision d'asile/immigration, peut être ré-ouverte conformément au droit applicable.

Une **solution durable** sera à long terme et pérenne. Elle garantira que l'enfant non accompagné ou séparé est capable de devenir adulte dans un environnement qui comblera ses besoins et respectera ses droits tels que définis dans la Convention relative aux droits des enfants, et ne mettra pas l'enfant en danger de persécution ou de préjudice. Conformément au principe de l'intérêt supérieur, comme la solution durable aura un impact fondamental sur le développement à long terme de l'enfant jusqu'à l'âge adulte, elle devrait être éclairée par une DIS, qui respecte les sauvegardes procédurales les plus strictes (voir Enc. 1 « Sauvegardes »).

Pendant la mise en œuvre d'une DIS, il est utile de rester concentré sur l'objectif de la détermination. La DIS ambitionne, dès le début, d'examiner le cas de chaque enfant afin de comprendre quelle solution relèverait de son intérêt supérieur.

Certains États ont mis en place des mécanismes pour procéder à la DIS à l'intérieur du champ de compétences des autorités d'asile/migration. Pour d'autres, surtout quand les enfants non accompagnés ou séparés ne font pas l'objet de procédures de protection internationale, comme les ressortissants de l'UE, la DIS relève de la compétence d'autorités autres dans le système judiciaire ou de protection de l'enfance. Les institutions ou les représentants qui déterminent l'intérêt supérieur de l'enfant en identifiant une solution durable devraient, dans l'idéal, être indépendants et impartiaux, avoir du personnel expérimenté dans la protection de l'enfance et sans conflits d'intérêts avec la protection des droits de l'enfant.



Il est recommandé que les structures soient davantage développées pour devenir conformes à ces caractéristiques. Par exemple, sur la base des conclusions d'une enquête sur les droits de l'homme des enfants et des jeunes migrants non accompagnés au **Royaume-Uni**, la Commission parlementaire mixte des droits de l'homme (JCHR) recommandait que le gouvernement évalue la possibilité de mettre en place un processus formel et indépendant de DIS. La Commission recommandait que l'évaluation analyse les avantages potentiels d'un tel nouveau processus formel face à une alternative consistant à améliorer le modèle existant. Quel que soit le modèle, le système devrait mettre en avant l'intérêt supérieur des enfants migrants non accompagnés.<sup>115</sup>

Quand l'intérêt supérieur est une considération primordiale, les solutions durables pour les enfants non accompagnés ou séparés peuvent comprendre un certain nombre de mesures, qui dépendent également des options légales disponibles dans l'État. La DIS, étant donné les éléments soulignés dans l'Observation générale n°14 de la CDE, envisagera également plusieurs options pour l'enfant afin de traiter à la fois ses besoins de protection et les futurs dispositifs de soins. Des solutions durables peuvent être envisagées et mises en œuvre par exemple à travers le regroupement familial ou le regroupement avec un parent ou un ancien responsable de sa charge dans le pays d'origine ou dans un pays tiers, à travers des dispositifs de soins de remplacement. L'adoption est le dernier recours, dans les cas où il n'y a pas de famille, où celle-ci ne peut pas être recherchée ou quand le regroupement ne relève pas de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Dans le processus d'identification et de la mise en œuvre d'une solution durable pour chaque enfant non accompagné ou séparé, il est crucial de mettre en place des mesures pour assurer le respect du droit de l'enfant d'être entendu (voir Enc 6, « Participation de l'enfant »). En **Italie**, quand un enfant a consenti et demandé le rapatriement volontaire, la planification est faite avec l'enfant et sa famille, avec la participation des services sociaux à l'enfance et de l'OIM. En **Norvège**, un « processus de cartographie » initié au centre d'accueil alimente le processus de planification pendant la mise en œuvre de la solution durable.

<sup>115</sup> Chambre des Lords, Comité de la Chambre des communes sur les Droits de l'Homme, *Human Rights of Unaccompanied Migrant Children and Young People in the UK*, Premier rapport de Session 2013-14, mai 2013, para.33, (en anglais) <http://goo.gl/Oe0rdx>

Indépendamment du statut d'immigrant d'un enfant non accompagné ou séparé, des efforts continus de recherche de la famille, immédiats ou étendus, sont de la plus haute importance pour déterminer si le regroupement serait de l'intérêt supérieur de l'enfant. Si la famille est retrouvée dans un pays tiers, l'option du regroupement dans le pays tiers peut être demandée ou étudiée. Dans une situation où les parents ont été localisés, mais se trouvent dans une situation ou un endroit où ils ne sont pas résidents légaux, le regroupement est plus compliqué. Néanmoins, s'il est déterminé qu'il relève de l'intérêt supérieur de l'enfant, le regroupement dans le pays d'accueil ou le pays tiers peut être demandé en vue de défendre le principe de l'intérêt supérieur. Ceci dépendra de la situation spécifique et du statut légal de l'enfant et des membres de la famille à l'étranger. Si l'enfant a un statut de réfugié dans le cadre du droit communautaire, il sera éligible pour demander le regroupement familial avec les membres du noyau familial (par exemple les parents) dans le pays d'asile. Quand la famille (par exemple les parents) est retrouvée dans un pays tiers, le regroupement dans ce pays tiers peut être étudié au moyen d'une DIS associant au processus des acteurs pertinents du pays tiers. Le Règlement de Dublin (refonte) indique spécifiquement les garanties à accorder aux enfants non accompagnés ou séparés, stipulant que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale et exigeant des États membres qu'ils coopèrent étroitement et que, dans l'évaluation de l'intérêt supérieur, ils tiennent particulièrement compte du regroupement familial, du bien-être de l'enfant non accompagné ou séparé, de son développement social, de sa sûreté et de sa sécurité.<sup>116</sup> En fonction du statut de l'enfant et de celui des parents, la solution durable peut être maintenue soit dans le pays où les parents se trouvent, soit dans le pays où l'enfant se trouve et peut avoir le droit de rester. Le facteur crucial serait ici la durabilité de la solution pour l'enfant et quel pays et statut peuvent y contribuer le plus.

Afin d'évaluer si le regroupement familial est de l'intérêt supérieur de l'enfant, il serait pertinent de disposer d'informations sur la situation de la famille dont une étude du foyer. Celle-ci comprend un rapport détaillé sur la situation de la famille, y compris une description des conditions qui peuvent avoir un effet sur le regroupement, qui incluent le logement, la situation économique de la famille, les conditions de santé des membres de la famille, la volonté de se réunir avec l'enfant, la capacité à prendre soin de l'enfant, les relations entre les membres de la famille et toute autre question pouvant être pertinente, comme la toxicomanie.

Il peut cependant être compliqué d'obtenir ces informations dans certains pays d'origine (voir Enc. 10, « Recueil des informations »). Non contents d'effectuer des recherches à travers leurs bureaux de représentation dans les pays d'origine, ou par le Comité international de la Croix-Rouge (ICRC), des États comme **l'Italie**, la **Finlande**, **l'Autriche** et la **Belgique** ont créé des partenariats avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le service social international (ISS) et des pays d'origine pour organiser la recherche de familles, des études de foyers, la planification et la surveillance de réintégrations sociales dans les pays d'origine. Si plusieurs États se contentent d'engager l'ISS au cas par cas pour mener des recherches de familles et des études de foyers dans les pays d'origine, la **Finlande**, elle, a signé un accord formel avec le secrétariat général de l'ISS pour la recherche de familles ou de tuteurs légaux d'enfants non accompagnés ou séparés. Selon cet accord, la recherche d'une famille est abandonnée s'il devient manifeste que l'enfant ou la famille peuvent être mis en danger. La décision de continuer les recherches est prise sur les conseils de l'ISS, mais aussi en fonction de l'enfant et de son représentant/tuteur.

Pour les situations où l'intérêt supérieur de l'enfant serait de rentrer dans son pays d'origine ou de résidence habituelle, le HCR et l'UNICEF ont élaboré, en reconnaissance de préoccupations de protection spécialement liées aux retours, des principes directeurs sur les garanties minimales pour le retour des enfants non accompagnés ou séparés. Les principes directeurs de l'UNICEF pour la protection des droits des enfants victimes de la traite<sup>117</sup> et le guide sur la protection des droits des enfants victimes de la traite<sup>118</sup> traitent des enfants victimes de la traite, alors que la publication du HCR, « *Mesures spéciales pour le retour des enfants non accompagnés ou séparés vers l'Afghanistan* » décrit les garanties minimales pour les retours en

<sup>116</sup> Conseil de l'UE et Parlement européen, *Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

<sup>117</sup> UNICEF, *Guidelines for the Protection of Child Victims of Trafficking*, 26 juin 2013, (en anglais) [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf)

<sup>118</sup> UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, 2006, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/49997af7d.html>

## ENC. 15 : GARANTIES MINIMALES EN CAS DE RETOUR

Le guide de l'UNICEF pour les enfants victimes de la traite en Europe décrit les garanties minimales pour le retour des enfants non accompagnés ou séparés qui sont victimes de la traite. Les mesures spéciales pour le retour des enfants non accompagnés ou séparés vers l'Afghanistan du HCR peuvent être transposées à d'autres situations. Les deux documents recommandent que :

- La décision soit prise dans une procédure formelle contenant toutes les garanties nécessaires, qu'elle évalue toutes les solutions assurant que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale, que l'enfant soit pleinement informé, conseillé et soutenu.
- De réels efforts soient faits pour rechercher la famille avant le retour et une évaluation personnelle menée pour savoir si la famille souhaite le retour de l'enfant et est capable de le recevoir.
- Quand les recherches échouent, le retour dans une institution de soins pour enfants ne soit envisagé qu'en dernier recours et seulement s'il relève de l'intérêt supérieur de l'enfant concerné.
- Les dispositifs d'accueil et de soins comprennent au moins :
  - L'accueil de l'enfant à l'aéroport, l'accès immédiat à un logement approprié, une aide pour les besoins élémentaires, un accès à l'éducation et aux soins de santé.
  - La nomination d'un pourvoyeur de soins/tuteur formé et qualifié, y compris en protection de l'enfance, formellement en charge de la responsabilité de l'enfant.
  - Un plan individuel pour la réintégration durable de l'enfant, élaboré en collaboration avec l'enfant et son tuteur.
  - Une évaluation post-retour adéquate et continue.
- Les évaluations de la sécurité et du risque individuel sont effectuées par des professionnels :
  - L'évaluation de la sécurité se concentre d'abord sur d'éventuelles menaces à l'enfant et sa famille de la part des trafiquants ou de leurs complices. A cet effet elle distingue les menaces sécuritaires qui sont spécifiques à un enfant ayant fait l'objet de la traite et celles qui affectent tous les enfants retournant dans le pays d'origine de l'enfant. Pour cela, les services sociaux ou de protection de l'enfance concernés du pays dans lequel se trouve l'enfant victime de la traite devront recueillir l'information auprès des services de police ou des renseignements chargés de l'application des lois dans le pays d'origine ou auprès d'une organisation internationale de police.
  - L'évaluation du risque étudie la situation du foyer et de la communauté auprès desquels l'enfant doit retourner, afin d'évaluer s'il est dans son intérêt supérieur d'y retourner. Entreprise par les mêmes services sociaux ou de protection de l'enfance du pays dans lequel se trouve l'enfant, elle nécessite des informations provenant d'une agence située dans le pays d'origine, qui soit proche de la famille de l'enfant ou du foyer de la personne (ou de l'institution) qui va prendre la responsabilité de l'enfant et de la communauté environnante.

Afghanistan,<sup>119</sup> qui peuvent être transposables à d'autres situations (voir Enc. 15, « Garanties minimales en cas de retour »). À la demande de la Commission Européenne,<sup>120</sup> une étude comparative et une liste de contrôle pour le développement des bonnes pratiques ont été élaborées, qui informent les États-Membres de l'UE sur la mise en œuvre de la Directive « Retour » tout en respectant les droits de l'enfant.

En **Italie**, où le retour n'est envisagé que quand il est volontaire, des mesures structurées pour appuyer la réintégration de l'enfant dans son pays d'origine sont mises en place par le biais d'un soutien financier et d'une surveillance. La période de surveillance, qui est d'au moins six mois, varie en fonction du plan de réintégration, qui peut impliquer le retour à l'école de l'enfant, l'accès au marché de l'emploi ou un soutien médical si nécessaire. Le processus de préparation n'est initié que sur demande de l'enfant. La recherche et l'évaluation de la famille sont effectuées par l'OIM sur la base d'un accord avec le Ministère du travail et des politiques sociales sur la demande de

<sup>119</sup> HCR, *Special measures applying to the return of unaccompanied and separated children to Afghanistan*, août 2010, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4c91dbb22.html>

<sup>120</sup> Conseil européen pour les Réfugiés et Exilés, *Étude comparative sur les meilleures pratiques dans le domaine du retour des mineurs*, décembre 2011, HOME/2009/RFX/PR/1002, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/4f17ebed2.html>

l'enfant, avec son consentement éclairé et celui de la famille. Le projet de réintégration est conçu en étroite collaboration avec l'enfant, sa famille, l'OIM et les services sociaux, et il est approuvé par le ministère du travail.

Des ONG locales effectuent le suivi post-retour en Ouganda pour les enfants non accompagnés ou séparés revenant de **Norvège** et en République Démocratique du Congo pour ceux revenant de **Belgique**. Elle comprend, dans certains cas, un soutien post-retour aux familles.

Dans le cas où le regroupement familial est envisagé, ou quand des dispositifs de soin de remplacement ou le retour chez des parents sont examinés, il est aussi extrêmement pertinent d'évaluer le fonctionnement du système de protection de l'enfance dans le pays d'origine ou le pays dans lequel ces dispositifs de soins sont envisagés.<sup>121</sup>

Lors de l'examen du retour, les autorités **suédoises** de migrations conduisent une enquête, qui contient des informations provenant du pays d'origine de l'enfant sur des questions comme les systèmes de protection de l'enfance et leur capacité, entre autre, à surveiller les enfants rentrés, les services d'éducation et de santé, avant d'évaluer si le retour est une solution durable viable pour l'enfant non accompagné ou séparé. Les informations recueillies pendant cette enquête sont mises à disposition, en ligne, des autorités suédoises.<sup>122</sup>

Le retour ne sera pas possible sans aggraver la vulnérabilité de l'enfant dans les cas où la famille n'a pas été recherchée et qu'il n'y a pas de système de protection de l'enfance en place ; s'il n'y a pas d'infrastructures d'accueil adaptées à l'enfant et des représentants/tuteurs disponibles pour aider à la réintégration à l'arrivée et ultérieurement, et si l'enfant ne rejoint pas sa famille ou des parents ou manque de structures de soutien.

Avoir l'autorisation de rester sous une protection humanitaire ou autre avant d'atteindre la majorité ne constitue pas en soi une solution pour l'enfant non accompagné ou séparé. La pratique autorisant des enfants à rester jusqu'à leur majorité et à les renvoyer ensuite est particulièrement inquiétante. En l'absence de plan personnalisé de réintégration, élaboré avec le concours de l'enfant, la réussite du passage vers l'âge adulte de l'enfant peut être menacée. Les efforts pour faciliter la transition vers l'âge adulte grâce au soutien de jeunes adultes sont encouragés par le Conseil de l'Europe, une étape bienvenue vers la résolution de la situation précaire de ces jeunes vulnérables (voir Enc. 16 « À 18 ans »).

En **Hongrie**, en reconnaissance du fait que cette vulnérabilité ne disparaît pas avec l'âge légal de la majorité, les enfants qui ont reçu le statut de réfugiés ou une autre protection et qui sont des enfants non accompagnés ou séparés ont droit à un suivi jusqu'à l'âge de 24 ans, sur les mêmes bases que les enfants hongrois.

En **France**, les enfants ayant reçu l'aide sociale pendant trois ans avant l'âge de 18 ans peuvent demander la citoyenneté sous la tutelle de l'état tant qu'ils ont moins de 18 ans, jusqu'à leur majorité. Pour les enfants qui ont atteint un niveau de maturité suffisant pour entrer en apprentissage, il existe une option de contrat avec l'État (*le contrat jeune majeur*), qui leur permet de rester en France jusqu'à ce qu'ils aient fini leurs études et qu'ils soient devenus autonomes.

En **Italie**, quand un enfant non accompagné a 18 ans, la loi prévoit la possibilité d'obtenir une autorisation de séjour pour étudier, accéder au marché de l'emploi ou travailler, à l'endroit où l'enfant est resté légalement sous une forme ou une autre pendant trois ans avant d'avoir 18 ans et a suivi un plan d'intégration civile ou sociale pendant au moins deux ans, ou a été confié à un tuteur ou une famille d'accueil et a reçu un avis favorable du Ministre du travail et de la solidarité sociale.

<sup>121</sup> Voir également la brochure sur le projet Monitoring Mechanism for Returned Minors, HIT Foundation, Nidos and Mercado, (en anglais) <http://goo.gl/Uckoc6>

<sup>122</sup> Voir LIFOS, *Migrationsverket räts- och landsinformationssystem*, (en allemand) <http://lifos.migrationsverket.se>

Pour les enfants non accompagnés ou séparés, atteindre la majorité à l'âge de 18 ans peut signifier qu'en tant que migrants adultes sans papiers ils perdent un ensemble de droits et la protection dont ils bénéficiaient en tant qu'enfants. Souvent, ces droits et cette protection sont perdus du jour au lendemain.

Les problèmes rencontrés par les enfants non accompagnés ou séparés lors du passage à l'âge adulte comprennent :

- La perte de droits sociaux, économiques et à l'éducation
- La perte du droit au logement dans des foyers spéciaux pour les jeunes ou des familles d'accueil
- La perte du représentant officiel/tuteur
- Le risque de détention
- Le risque d'être renvoyés dans des pays dont ils ne se souviennent plus, dans lesquels ils peuvent ne plus avoir aucun contact
- Le manque d'information au sujet de leurs droits en tant qu'adultes
- Le manque d'accès à la justice ou à des recours juridiques pour violation de droits

Étant donné les incertitudes des méthodes actuelles d'évaluation de l'âge, une détermination erronée de l'âge peut avoir un rôle aggravant.

Le Conseil de l'Europe et le HCR ont rédigé un rapport visant à attirer l'attention sur ces problèmes, et demandant aux États et aux autorités concernées de prendre les mesures nécessaires pour garantir le succès de cette transition, indépendamment du fait que les enfants migrants non accompagnés en transition soient des réfugiés ou des demandeurs d'asile.<sup>123</sup> À la lumière de ce rapport, le Conseil de l'Europe a adopté à l'unanimité une résolution appelant les États-membres à :

- Tenir compte de la situation spécifique des enfants non accompagnés ou séparés qui atteignent la majorité
- Établir une catégorie de transition, en prenant des mesures politiques pour :
  - les services sociaux et l'éducation
  - l'accès à l'information
  - l'extension de l'aide au logement jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée
  - l'accès aux soins de santé
- Former les travailleurs sociaux à cette catégorie spécifique de transition. Selon la campagne « I Matter » lancée par SOS Villages d'enfants International sur la désinstitutionnalisation des jeunes quittant les installations de soins,<sup>124</sup> d'autres pratiques utiles comprennent :
  - Lier de jeunes adultes à d'autres jeunes adultes en situations similaires pour fournir un soutien mutuel utile
  - Utiliser le bénévolat comme un autre moyen de fournir un soutien aux jeunes adultes en dehors du système formel

<sup>123</sup> HCR, *Unaccompanied and Separated Asylum-seeking and Refugee Children Turning Eighteen: What to Celebrate?*, mars 2014, (en anglais) <http://www.refworld.org/docid/53281a864.html>

<sup>124</sup> SOS Children's Villages International, *Ageing Out of Care: From Care to Adulthood in European and Central Asian Societies. I Matter Campaign*, December 2010, <http://www.york.ac.uk/inst/spru/pubs/pdf/ageing.pdf>



© HCR / L. De Wit

## 4.8 Surveillance

Quand ils mettent en œuvre des systèmes et des procédures pour appliquer le principe de l'intérêt supérieur, les États sont tenus de respecter l'Observation générale n°5 (2003) de la CDE « Mesures d'application générales », dont l'Article 12 sur le rôle actif de l'enfant dans la promotion, la protection et la surveillance de ses droits. Afin que les enfants bénéficient de ces pratiques nationales obligatoires, elles doivent être appliquées de façon uniforme. Les États sont confrontés au défi de mettre en œuvre des pratiques appropriées sur l'ensemble de leur territoire, à un niveau de qualité vérifié par surveillance, de façon à ce que l'enfant non accompagné ou séparé puisse avoir le même niveau de soutien dans toutes les régions et toutes les unités administratives.

Des différences locales dans la protection accordée aux enfants non accompagnés ou séparés placent ces enfants dans des situations difficiles en fonction de la localité dans laquelle ils se trouvent. Une surveillance nationale et un soutien des autorités locales dans la mise en œuvre de leurs responsabilités représenteraient des garanties supplémentaires pour les enfants et devraient idéalement faire partie d'un système de protection consolidé.

Une telle surveillance indépendante de l'application du principe de l'intérêt supérieur s'appliquerait dans tout le système national relatif à la protection de l'enfant et, dans le cas d'un enfant non accompagné ou séparé arrivant d'un pays non membre de l'UE, dans les procédures d'asile et d'immigration.

# 5 CONCLUSION



Comme le stipule la Convention relative aux droits des enfants, un enfant non accompagné ou séparé, peu importe sa situation et son statut de migrant, est avant tout un enfant, et devrait être traité comme tel. En tant qu'enfant privé temporairement ou définitivement d'un environnement familial favorable, il a droit à une assistance et une protection spéciales. Ceci est essentiel pour les enfants franchissant des frontières qui sont non accompagnés ou séparés de leurs familles et qui se trouvent par conséquent dans une situation de grande vulnérabilité et de risque.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être, comme l'établit la CDE, une considération primordiale dans toutes les décisions touchant les enfants non accompagnés ou séparés depuis leur arrivée ou leur identification et jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée. Mais fournir la protection et les soins nécessaires peut s'avérer difficile pour les États. Les meilleures pratiques montrent que les besoins et la situation ces enfants doivent être évalués de façon holistique, et cela peut mettre la pression sur des systèmes normalement conçus pour traiter un sous-ensemble de questions dans la vie d'un enfant en particulier. Dans le cas des enfants non accompagnés ou séparés, les solutions dont les conséquences sont les plus positives pour l'enfant en question doivent être identifiées et mises en œuvre de façon holistique.

De nombreuses actions entreprises par les États affectent les enfants, mais toutes les décisions prises par un État ne nécessitent pas la mise en œuvre d'un processus complet et formel de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le principe de base tel que défini par la Commission des droits de l'enfant établit que **plus une décision a d'impact sur l'enfant, plus le niveau des garanties doit être élevé.**

En développement davantage les structures et procédures existantes ou en en créant de nouvelles pour assurer l'application du principe de l'intérêt supérieur aux enfants non accompagnés ou séparés en Europe, l'UNICEF et le HCR ont pris note de l'expérience des États et de leur partenaires. Le HCR et l'UNICEF recommandent que les États cherchent à intégrer ce principe au sein de ces structures et procédures en :

- Garantissant une approche holistique pour établir l'intérêt supérieur de l'enfant, en étudiant toutes les caractéristiques de l'enfant, sa situation et ses besoins.
- Faisant des efforts pour garantir que les processus sont adaptés à l'enfant, y compris au travers d'une information adaptée.
- Donnant aux enfants l'opportunité d'être entendus, en fonction de leur âge et de leur niveau de maturité.
- Cherchant toutes les informations pertinentes à propos de l'enfant, avec son concours, et provenant de sources pertinentes dès que possible dans le processus, pour une compréhension précoce de l'enfant et de sa situation.
- Recherchant activement et de façon précoce à établir la confiance.
- Recherchant une vision commune pour l'enfant à travers les nombreux acteurs que rencontre l'enfant non accompagné ou séparé.
- Envisageant des actions à court, moyen et long terme, qui permettent à l'enfant de devenir adulte dans un environnement qui comblera ses besoins et respectera ses droits, et qui ne le mettra pas en danger de persécution ou de préjudice sérieux.

Le HCR et l'UNICEF saluent les efforts produits par un certain nombre d'États membres pour appliquer le principe de l'intérêt supérieur, dont beaucoup ont été décrits dans les pages qui précèdent. Il est à espérer que ce document apporte une contribution positive en aidant les États et les autres acteurs dans leurs initiatives continues pour développer leurs systèmes nationaux d'immigration, d'asile et de protection de l'enfance afin de garantir que les enfants non accompagnés ou séparés sont traités, d'abord et avant tout, comme des enfants. Nous espérons continuer à travailler ensemble à la réalisation d'une vision dans laquelle l'intérêt supérieur des enfants est une considération primordiale pour tout le monde, et dans laquelle les enfants qui sont temporairement ou définitivement privés de leur environnement familial favorable reçoivent la protection et l'assistance spéciale à laquelle ils ont droit.







UNHCR Bureau for Europe  
11b Rue van Eyck  
1050 Bruxelles, Belgique  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

United Nations Children's Fund  
3 United Nations Plaza  
New York, NY 10017, É.-U.  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)