

COMITE EXECUTIF DU PROGRAMME
DU HAUT COMMISSAIRE

Distr.
RESTREINTE

Quarante-quatrième session

EC/SCP/82
6 Août 1993

SOUS-COMITE PLENIER SUR LA
PROTECTION INTERNATIONALE
23ème réunion

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

POLITIQUE DU HCR CONCERNANT LES ENFANTS REFUGIES

I. INTRODUCTION

1. Près de la moitié des réfugiés dans le monde sont des enfants. Dans le mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les activités visant à protéger et à assister les enfants occupent une place centrale. Le présent document expose la politique suivie par le HCR pour mener son action en faveur des enfants réfugiés.

2. Bien que cette politique engage, au premier chef, la responsabilité du personnel du HCR, on peut espérer aussi qu'elle aidera à orienter l'action de tous les autres intervenants concernés par le sort des enfants réfugiés, notamment les gouvernements, les autres organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales et les groupes de réfugiés. Cette politique a donc pour objet essentiel de promouvoir une collaboration efficace entre toutes les parties, en vue d'assurer les activités de protection et d'assistance en faveur des enfants réfugiés.

3. Conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant 1/, le HCR considère comme un enfant 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" 2/. Toutefois, la présente politique s'applique aussi aux personnes réfugiées ayant atteint leur majorité au sens de la législation nationale applicable mais âgées de moins de 18 ans si, après avoir évalué leurs besoins effectifs, il se révèle nécessaire de leur appliquer les mesures normalement réservées aux enfants réfugiés. Sauf disposition contraire, on entend par "enfant réfugié", au sens de cette politique, tout enfant

1/ Résolution 44/25 de l'Assemblée générale.

2/ Idem, article premier.

relevant de la compétence du HCR, y compris les enfants réfugiés, rapatriés et demandeurs d'asile et ceux qui sont des personnes déplacées relevant de la compétence du HCR.

4. Les activités de protection et d'assistance sont intrinsèquement liées. Pour l'essentiel, toutes les activités du HCR ont une composante ou une incidence touchant à la protection, qu'il s'agisse de déterminer le statut des réfugiés, de répondre à leurs besoins immédiats ou de les aider à trouver des solutions durables. Mais l'évaluation des besoins et la planification et l'organisation de l'assistance risquent, s'il n'y est pas procédé avec sensibilité, d'induire une discrimination à l'encontre d'un ou plusieurs segments de la population bénéficiaire, notamment les plus vulnérables. Souvent, ces activités influencent, voire déterminent, donc la situation des réfugiés sur le plan de la sécurité personnelle.

5. On trouvera dans les trois sections ci-dessous les informations indispensables pour comprendre la politique du HCR concernant les enfants réfugiés. Dans la section II est décrit le contexte qui a présidé à la formulation de la politique et dans la section III sont exposés les besoins spécifiques des enfants réfugiés à prendre en compte dans le cadre de cette politique. La section IV rappelle les fondements juridiques de l'action du HCR en faveur des enfants réfugiés et expose les engagements qui en découlent sur le plan politique. La section V présente la politique concernant les enfants réfugiés proprement dite, y compris les buts du HCR, les principes auxquels les fonctionnaires du HCR doivent se conformer pour atteindre ces buts, et les objectifs spécifiques que le HCR a assignés à ses collaborateurs pour assurer assistance et protection aux enfants réfugiés.

II. LE CONTEXTE

6. Les renseignements ci-dessous sont bien connus, pour la plupart, de ceux qui s'occupent des droits de l'homme en général ou qui sont familiers avec les activités du HCR en faveur des enfants réfugiés, et risquent donc de paraître évidents. Bien que bon nombre des éléments de la politique du HCR figurent dans les Principes directeurs du HCR concernant les enfants réfugiés ^{3/} ou soient tirés de la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée par l'ONU, leur assimilation à la politique globale du HCR reflète la priorité nouvelle assignée, dorénavant, par le Haut Commissaire aux besoins spécifiques des enfants réfugiés en matière de protection et d'assistance.

7. Cette politique constitue, en même temps, une nouvelle étape logique dans l'action du HCR en faveur des enfants réfugiés. Au fil des années, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a adopté un certain nombre de conclusions et de décisions concernant les enfants réfugiés. En 1988, le HCR a publié les Principes directeurs concernant les enfants réfugiés, fondés sur les normes internationales en matière de protection et d'assistance en faveur des enfants réfugiés, les éléments clefs des conclusions pertinentes du Comité exécutif et les recommandations techniques du Groupe de travail sur les enfants réfugiés du HCR. De nombreuses ONG et plusieurs institutions spécialisées du système des Nations Unies ont été associées à la préparation de ces principes.

^{3/} HCR, 1988.

8. Cinq années se sont écoulées depuis la publication des Principes directeurs et des faits nouveaux sont intervenus; il apparaît donc particulièrement opportun de formuler une politique globale régissant les activités du HCR en faveur des enfants réfugiés. La Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'ONU en 1989, a codifié les droits de tous les enfants, y compris ceux qui sont réfugiés. Ces dernières années, le Haut Commissariat a été appelé à assumer des mandats nouveaux dans des situations d'urgence sans précédent, où les enfants étaient particulièrement menacés. Soucieux de faire un effort mieux concerté pour la protection des enfants réfugiés, le HCR a également nommé un coordonnateur principal pour les enfants réfugiés.

III. LE DEFI : LES BESOINS SPECIFIQUES DES ENFANTS REFUGIES

9. Les enfants, y compris ceux qui sont réfugiés, représentent l'avenir. Ils ont besoin d'une protection et d'une assistance spécifiques pour pouvoir réaliser leur potentiel.

10. Trois facteurs connexes contribuent à la spécificité des besoins des enfants réfugiés : leur dépendance, leur vulnérabilité et leurs besoins en matière de développement (ce qui leur est nécessaire pour une croissance et un développement satisfaisants à tout âge). Les enfants, notamment en bas âge, dépendent de leurs parents ou d'autres adultes pour leur fournir les éléments indispensables de leur survie. En outre, les enfants sont considérés, dans la législation nationale et le droit international, comme légalement dépendants de leurs parents ou de leurs tuteurs, à qui il incombe de leur donner les orientations et les conseils appropriés.

11. La vulnérabilité des enfants résulte en partie de cette dépendance. Physiquement et psychologiquement, les enfants sont moins à même que les adultes de pourvoir à leurs besoins propres ou de se préserver des dangers. Ils doivent donc compter sur l'aide et la protection des adultes. Il existe pour eux un gros risque d'être psychologiquement traumatisés par les situations induisant un déracinement et par les déracinements proprement dits. Les jeunes enfants sont physiquement moins résistants que les adultes et les adolescents devant la maladie, la malnutrition ou la privation de soins essentiels. Lorsque les ressources sont limitées, ils sont les premiers à mourir.

12. Parmi les enfants réfugiés, les filles sont souvent plus vulnérables que les garçons. Dans certains contextes culturels et sociaux, elles sont dévalorisées par rapport aux garçons et, de ce fait, plus souvent maltraitées. Leur scolarité est souvent interrompue prématurément et elles sont plus nombreuses que les garçons à faire l'objet de sévices, de violences et d'exploitation sexuels.

13. Si la vie, la santé et la sécurité des enfants sont fragiles dans les circonstances normales, elles sont extrêmement compromises dans de nombreuses situations auxquelles le HCR est actuellement confronté. Les conditions de vie, surtout dans les situations d'urgence, sont souvent précaires. Il arrive que la survie des enfants doive être assurée au milieu de conflits armés. Bien souvent, les enfants sont non seulement des victimes accidentelles de la guerre, mais même sa cible directe et des groupes militaires ou armés

enrôlent fréquemment des enfants. Des efforts exceptionnels s'imposent donc pour les protéger dans les situations de conflit armé.

14. Parmi les enfants réfugiés, les plus vulnérables sont ceux qui ne sont pas accompagnés d'un adulte légalement reconnu comme responsable de leur protection. Faute d'efforts spécifiques pour veiller au bien-être des enfants de cette catégorie, leurs besoins essentiels restent souvent insatisfaits et leurs droits sont souvent enfreints. Dans toutes les situations où un problème de réfugiés se pose, il faut donc prévoir la présence d'enfants non accompagnés, avec les efforts spécifiques que cela implique en leur faveur.

15. Les besoins de l'enfant en matière de développement sont une réalité fondamentale souvent oubliée dans les activités d'assistance. Pour permettre à l'enfant de croître et de se développer normalement, il faut répondre à des exigences spécifiques selon son âge. On s'accorde généralement à reconnaître que les soins de santé primaire, la nutrition et l'éducation sont nécessaires au développement physique et intellectuel de l'enfant. Mais au-delà de ces facteurs, le développement psychosocial de l'enfant dépend, pour une bonne part, des soins et de l'attention qu'il reçoit durant sa croissance, ainsi que des possibilités qui lui sont offertes d'apprendre et d'assimiler des connaissances nouvelles. Pour assurer la maturation psychosociale des enfants réfugiés, il faut aussi les aider à surmonter les nombreux traumatismes liés aux deuils, aux déracinements et souvent à des événements encore plus préjudiciables. En bref, l'enfant peut souffrir de séquelles à long terme dramatiques si ses besoins en matière de développement ne sont pas dûment pris en compte.

IV. JUSTIFICATION DES ACTIVITES

A. Fondements juridiques des activités

16. Les fondements d'une action spécifique en faveur des enfants réfugiés sont bien établis, tant dans la législation nationale que dans le droit international. Si les enfants réfugiés partagent certains droits universels avec toutes les autres personnes, ils ont des droits supplémentaires en tant qu'enfants et des droits particuliers en tant que réfugiés. Du fait de leur dépendance, de leur vulnérabilité et de leurs besoins en matière de développement, la législation nationale et le droit international reconnaissent aux enfants des droits civils, économiques, sociaux et culturels spécifiques. Les enfants réfugiés ont également droit, sur le plan international, à la protection et à l'aide du HCR.

17. La Convention relative aux droits de l'enfant est un cadre global définissant les responsabilités des Etats parties vis-à-vis de tous les enfants qui se trouvent sur leur territoire, y compris ceux qui ne relèvent pas de l'action du HCR. En tant qu'instrument des Nations Unies, la Convention est aussi un cadre de référence normatif pour l'action du HCR. La politique définie ci-après est donc conforme à la Convention. Elle prévoit aussi des paramètres d'action qui viennent compléter ceux prévus dans la Convention, et qui visent à assurer aux enfants relevant du Haut Commissariat la protection et l'assistance requises.

18. Cette politique s'articule autour d'un principe fondamental du droit international : la responsabilité essentielle des parents ou des tuteurs légaux vis-à-vis du bien-être de l'enfant. Les Etats ont, quant à eux, la responsabilité de protéger les droits de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, y compris les enfants réfugiés, et de fournir aux adultes légalement responsables de ces enfants l'aide nécessaire pour qu'ils puissent assumer leurs propres responsabilités.

B. Engagement vis-à-vis des enfants réfugiés

19. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'est engagé à protéger tous les enfants relevant de sa compétence et à pourvoir comme il convient à leurs besoins. Sur la base des mesures prises par le HCR qui ont été exposées plus haut, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire a adopté deux conclusions se rapportant spécifiquement aux enfants réfugiés. La conclusion No 47 (XXXVIII), adoptée en 1987, préconisait des mesures visant à préserver les droits des enfants réfugiés et à pourvoir à leurs besoins; soulignait la vulnérabilité particulière des enfants réfugiés non accompagnés et handicapés et la nécessité pour le HCR de prendre des mesures pour les protéger et les aider; recommandait l'évaluation et l'étude régulières et opportunes des besoins des enfants réfugiés; réaffirmait la nécessité de promouvoir la coopération entre le HCR et les autres institutions et organes concernés; et prenait acte de l'importance d'une étude plus poussée pour définir d'autres programmes de soutien et réorienter, le cas échéant, les programmes existants.

20. En 1989, dans sa conclusion No 59 (XL) 4/, le Comité exécutif a réaffirmé que les enfants réfugiés exigeaient une attention particulière et a insisté sur cet aspect; montré comment les besoins en la matière pouvaient être évalués, contrôlés et satisfaits; et souligné la responsabilité particulière qui incombait au HCR pour permettre aux enfants réfugiés d'exercer leur droit de recevoir une éducation ainsi que d'être protégés de l'enrôlement forcé et de l'adoption irrégulière. Le HCR était également prié d'intensifier ses efforts d'information sur ces questions - en particulier sur les conséquences des persécutions et des conflits armés pour les enfants réfugiés - et était encouragé à mettre au point des matériels de formation afin d'accroître la compétence du personnel sur le terrain en matière de définition et de satisfaction des besoins d'assistance et de protection des enfants réfugiés. Enfin, le Comité exécutif a rappelé sa demande adressée au Haut Commissaire concernant la présentation de rapports périodiques au Comité exécutif sur les besoins des enfants réfugiés et sur les programmes existants et proposés en leur faveur.

4/ Conclusions sur la protection internationale des réfugiés, HCR, Genève (1992).

V. LA POLITIQUE : UNE APPROCHE GLOBALE
DES BESOINS DES ENFANTS

21. Pour que le HCR puisse effectivement apporter aux réfugiés protection et assistance, l'action de son personnel doit être adaptée aux besoins et aux moyens des enfants, des femmes, des hommes, des personnes handicapées, des personnes âgées et des autres groupes de personnes réfugiées présentant des problèmes distincts. Or, il ne peut être effectivement pourvu aux besoins des réfugiés quand ceux-ci sont traités comme une masse humaine indifférenciée, surtout dans les situations d'urgence.

22. Si les enfants ont besoin, comme les adultes, de protection et d'assistance, ils ont aussi des besoins et des droits supplémentaires. Ces besoins et ces droits spécifiques doivent être perçus, assimilés et pris en compte par ceux qui ont pour mission de protéger et d'aider les réfugiés en général. Tant que cet aspect de la question ne sera pas évident pour tous ceux qui travaillent avec des réfugiés, il restera nécessaire d'avoir des directives spécifiques pour les enfants réfugiés.

23. Toutefois, les besoins des enfants doivent être pris en compte non isolément, mais de préférence dans le contexte familial et communautaire. En outre, le bien-être de l'enfant est étroitement lié à la santé et à la sécurité de la personne qui s'occupe essentiellement de lui, la mère généralement. Le personnel du HCR doit donc aider les familles réfugiées à faire face à leurs propres besoins, et développer la participation et améliorer la situation des femmes réfugiées pour contribuer ainsi de façon importante au bien-être de leurs enfants. Les fonctionnaires du HCR doivent veiller à la mise en oeuvre effective de la politique du Haut Commissariat concernant les femmes réfugiées 5/ et des Lignes directrices du HCR pour la protection des femmes réfugiées 6/, en vue d'améliorer le sort des enfants réfugiés. Dans la mesure où les politiques du HCR concernant les enfants et les femmes sont complémentaires, leur mise en oeuvre doit être coordonnée. En outre, les éléments de la politique concernant les enfants réfugiés doivent être intégrés à un programme global de protection et d'aide en faveur des réfugiés en général.

24. Les fonctionnaires du HCR doivent redoubler d'efforts pour intégrer les enfants eux-mêmes aux activités de programmation et de protection. Malgré leur vulnérabilité, les enfants constituent une ressource intéressante dont la contribution potentielle ne doit pas être sous-estimée. Les enfants sont des personnes de plein droit avec des idées et des opinions, et ils sont en mesure de participer aux décisions et aux activités les concernant. Les efforts en faveur des enfants réfugiés sont voués à l'échec si l'on ne considère ces enfants que comme des individus à nourrir, à vacciner ou à héberger, et non comme des membres actifs de leur communauté.

5/ A/AC.96/754.

6/ EC/SCP/67.

A. Objectifs en matière d'organisation

25. Les objectifs essentiels du HCR concernant les enfants réfugiés consistent à :

- a) Assurer comme il convient la protection et le développement des enfants réfugiés;
- b) Trouver des solutions durables qui soient adaptées aux besoins immédiats et à long terme en matière de développement des enfants réfugiés.

B. Principes directeurs

26. Pour atteindre ces objectifs, les fonctionnaires du HCR appliqueront certains principes fondamentaux :

- a) Dans toutes les décisions concernant les enfants réfugiés, les droits de l'enfant et en particulier son intérêt supérieur doivent être une considération primordiale;
- b) La préservation et la restauration de l'unité familiale sont fondamentales;
- c) Dans les décisions concernant les enfants réfugiés, on s'attachera essentiellement à permettre aux personnes principalement responsables de ces enfants de s'acquitter de leur responsabilité essentielle vis-à-vis des besoins des enfants;
- d) Lorsqu'il ne peut être pourvu aux besoins spécifiques des enfants réfugiés que par des activités axées sur l'enfant, ces activités doivent être menées en concertation totale avec les familles et les communautés concernées;
- e) Les enfants réfugiés des deux sexes doivent recevoir protection et assistance sur un pied d'égalité;
- f) Les enfants réfugiés non accompagnés doivent bénéficier d'une protection et d'une assistance particulières;
- g) Les fonctionnaires du HCR doivent tout faire pour limiter les risques auxquels sont exposés les enfants réfugiés et pour prendre les mesures complémentaires propres à assurer la survie et la sécurité des enfants réfugiés particulièrement menacés.

C. Objectifs

27. Sur la base de ces principes, les fonctionnaires du HCR doivent faire en sorte que, dans les activités de protection et d'assistance du Haut Commissariat, la protection des droits reconnus à l'enfant dans la législation nationale et dans le droit international, y compris son droit à la sécurité personnelle et à une assistance spéciale, soit assurée de façon appropriée et permanente. A cet effet, les fonctionnaires du HCR viseront un certain nombre d'objectifs spécifiques :

- a) Protection des enfants réfugiés exposés à la détention, aux conflits armés, à l'enrôlement forcé, aux sévices ou à la violence sexuels, à la prostitution, à la torture, à des conditions de travail dangereuses ou à toute autre forme de violence, de sévices ou de négligence;
- b) Application diligente des lois nationales dans tous les cas de violence et de sévices à l'encontre d'enfants réfugiés, conformément aux obligations juridiques internationales pertinentes des Etats concernés;
- c) Prise en compte systématique, dès l'apparition d'un problème de réfugiés, des critères de protection et d'assistance pour évaluer et contrôler les besoins et les difficultés des enfants réfugiés et pour y faire face;
- d) Compilation et mise à jour d'un profil statistique sur toutes les populations de réfugiés relevant du Haut Commissariat, avec une désagrégation par âge et par sexe et une identification des mineurs non accompagnés, afin de planifier les mesures de protection et d'assistance;
- e) Identification des enfants non accompagnés dans toutes les situations impliquant des réfugiés et mesures visant à leur fournir une protection et une assistance spécifiques, et réunification de ces enfants avec leur famille;
- f) Formation des fonctionnaires du HCR et du personnel de l'organisme de contrepartie chargé de l'exécution des activités, afin de les sensibiliser comme il convient, dans leur domaine de compétence, aux besoins particuliers des enfants réfugiés, selon des modalités conformes à la présente politique et aux Principes directeurs du HCR concernant les enfants réfugiés;
- g) Formation de la police et des forces armées, des autres personnels de l'Etat concernés par la protection et l'assistance en faveur des réfugiés, de la population adulte et des responsables, afin de les familiariser avec les droits spécifiques essentiels au bien-être des enfants réfugiés;
- h) Sensibilisation des enfants réfugiés eux-mêmes à leurs droits spécifiques;
- i) Information sur les besoins particuliers des enfants réfugiés et les mesures correspondantes au moyen de stratégies à l'intention des gouvernements des pays d'asile et des pays d'origine, des donateurs, des ONG, des autres organismes du système des Nations Unies et du grand public;
- j) Promotion et facilitation par le HCR de la coopération avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales compétentes sur le plan technique et les autres organismes des Nations Unies pour fournir protection et assistance aux enfants réfugiés.

VI. CONCLUSION

28. Les buts ou objectifs mis au point globalement ne sont jamais définitifs. Une révision et une mise à jour permanentes s'imposent pour faire en sorte que les activités du HCR en matière de protection et dans le cadre des programmes restent pertinentes et réalistes. Ce processus implique un échange permanent

d'informations et de données d'expérience entre tous ceux qui sont concernés par les droits et le bien-être des enfants réfugiés.

29. De ce point de vue et à beaucoup d'autres égards, le succès de la politique décrite implique la coopération de multiples intervenants. Les Principes directeurs concernant les enfants réfugiés sont en cours de mise à jour, sous une forme nouvelle. Il y sera présenté de façon détaillée des mesures pragmatiques donnant un contenu concret à la politique décrite ci-dessus, en vue d'assurer la gestion efficace des activités qu'impliquent la protection et la prise en charge des enfants réfugiés.

30. Les enfants auront toujours besoin d'une protection et d'une assistance spéciales, mais le Haut Commissaire ne souhaite pas que les besoins de ces enfants soient pris en compte isolément de ceux des autres réfugiés. Le HCR a d'ailleurs formulé sa politique en espérant que les initiatives futures en faveur des enfants seraient suffisamment bien intégrées à tous les aspects de la planification et de la mise en oeuvre des activités de protection et des programmes pour qu'il ne soit plus nécessaire de prévoir une politique distincte pour les enfants. La formation à la planification privilégiant l'individu, dont le HCR a pris l'initiative, est un pas important vers cette intégration.

31. Les éléments d'une politique ménageant l'intérêt supérieur de l'enfant doivent nécessairement être acceptés et pris en considération pour assurer, à certains égards, le bien-être de l'enfant. Beaucoup de ce qui reste à faire pour les enfants réfugiés peut d'ailleurs être réalisé avec les ressources normalement fournies par les gouvernements hôtes et par la communauté internationale. Toutefois, des ressources supplémentaires seront peut-être nécessaires pour mettre en oeuvre intégralement la politique du HCR. Pour assurer aux enfants réfugiés une alimentation équilibrée en quantité suffisante et le respect de leurs droits à l'éducation primaire, par exemple, il faudrait des ressources financières supérieures à celles généralement fournies à ce jour. Le HCR s'efforcera donc, selon les besoins, de compléter les ressources fournies par le gouvernement et de s'assurer la participation et l'appui d'autres intervenants pour atteindre les buts et objectifs prescrits de sa politique et, pour sa part, le Haut Commissaire continuera à solliciter l'appui des membres de la communauté internationale qui lui ont donné pour mandat de protéger et d'aider les enfants réfugiés.
