

34^{ème} SESSION

CG34(2018)13final

28 mars 2018

Enfants réfugiés non accompagnés : rôle et responsabilités des collectivités locales

Commission des questions d'actualité

Rapporteur¹ : Nawel RAFIK-ELMRINI, France (L, SOC)

Résolution 428 (2018)	2
Recommandation 414 (2018)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Suite à l'évaluation de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant 2016-2020 selon laquelle les enfants migrants constituent l'un des groupes les plus vulnérables d'Europe, le rapport examine comment les gouvernements locaux et régionaux, autorités publiques se trouvant en première ligne de l'accueil des réfugiés, peuvent protéger les droits des enfants réfugiés en mettant en place des services, en appliquant des normes de qualité et en encourageant des attitudes positives des populations envers les réfugiés. Il souligne que les autorités locales et régionales jouent un rôle clé pour garantir l'accès à des droits et à des procédures adaptées aux enfants et améliorer leur intégration.

Le Congrès invite tous les niveaux de gouvernance à adopter une approche fondée sur les droits de l'enfant (non-discrimination, intérêt supérieur de l'enfant, droit à la vie, à la survie et au développement et droit d'être entendu) envers chaque enfant pendant la durée de son séjour dans un pays. Il appelle les États membres à mettre fin à la détention des enfants et à développer des solutions de substitution adaptées pour la prise en charge des enfants non accompagnés et séparés. Il invite les gouvernements à accélérer l'examen des demandes d'asile des enfants et des familles vulnérables, en les considérant comme un groupe prioritaire dans l'ensemble des stratégies nationales de santé, d'éducation et de protection.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RESOLUTION 428 (2018)²

1. Depuis 2015, plus d'un million d'enfants sont arrivés dans des États membres du Conseil de l'Europe, afin d'échapper à la guerre, aux conflits et à la pauvreté. Bien que les chiffres aient nettement diminué en 2017, des enfants et leurs familles continuent à être exposés à la souffrance et à la violence, alors même que leur but est de trouver une vie meilleure en Europe. Cependant, en raison de l'impréparation des services pour l'enfance de la plupart des États face à l'arrivée d'un nombre plus important de jeunes réfugiés et de l'étendue des questions qu'ils ont dû traiter, la majorité des enfants ne vit pas dans un environnement sécurisé ni ne bénéficie d'une situation familiale stable. Au contraire, l'absence de réponse appropriée dans de nombreux pays expose les enfants à des risques et compromet la cohésion sociale.

2. La *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)*³ souligne que les enfants migrants sont l'un des groupes les plus vulnérables de notre continent ; elle apporte soutien et conseil aux États membres dans leurs efforts pour protéger les enfants réfugiés, au moyen d'une série de documents et de rapports, dont le point culminant a été l'adoption par le Comité des Ministres du *Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants*, en mai 2017 à Nicosie (Chypre).

3. Bien qu'il incombe habituellement aux autorités centrales de planifier la réponse à la situation des réfugiés, conformément à la législation et aux politiques nationales relatives à l'asile, les services en charge des soins, du logement et de l'éducation des réfugiés relèvent souvent, dans la pratique, de la responsabilité des collectivités locales et régionales.

4. Les collectivités locales et régionales ont le pouvoir, la capacité et la responsabilité de protéger les droits des enfants réfugiés, en mettant en place des services, en appliquant des normes de qualité et en encourageant les attitudes positives des populations locales vis-à-vis des réfugiés. Elles jouent donc un rôle essentiel pour garantir l'accès à des droits et à des procédures adaptées aux enfants, assurer une protection effective et améliorer l'intégration des enfants qui souhaitent rester en Europe.

5. Partout en Europe, les États continuent d'adapter leur législation, leurs politiques et leurs stratégies à l'arrivée plus importante de réfugiés sur notre continent depuis 2015. Les collectivités locales et régionales de nombreux pays mettent en place de nouveaux modèles pour soutenir, faciliter et élargir l'accès des réfugiés à des services de santé, d'éducation, d'aide sociale et de protection. Pour être efficaces et durables et avoir un impact maximal pour l'enfant et la collectivité, ces modèles doivent adopter une approche basée sur les droits de l'enfant.

6. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a souligné qu'une attention particulière devait être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants et il a adopté en mars 2017 un rapport intitulé « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations »⁴. La présente résolution vise à conseiller les collectivités locales et régionales sur la manière dont elles peuvent renforcer la protection des enfants et mineurs non accompagnés réfugiés et faire en sorte que le temps que ces derniers auront passé dans les pays d'accueil soit une expérience positive.

7. Au vu de ce qui précède, le Congrès, tout en reconnaissant à chaque État un droit souverain, sous réserve qu'il respecte ses obligations internationales, de déterminer les personnes à accueillir sur son territoire, invite les collectivités locales et régionales des États membres à :

a. adopter une approche basée sur les droits de l'enfant (non-discrimination, intérêt supérieur de l'enfant, droit à la vie, à la survie et au développement et droit d'être entendu) vis-à-vis de chaque enfant pendant la durée de son séjour dans un pays, quels que soient son statut juridique ou sa situation concernant sa demande d'asile, et viser à faciliter le renvoi vers les services ordinaires d'aide à l'enfant et aux familles, et la prise en charge par ces services, plutôt que de créer des systèmes, structures ou services parallèles ou de substitution, car ceux-ci risquent de renforcer la fracture entre les réfugiés et les communautés d'accueil, au détriment des efforts d'intégration ;

2 Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2018, 2^e séance, (voir le document [CG34\(2018\)13](#), exposé des motifs) rapporteur : Nawel RAFIK-ELMRINI, France (L, SOC).

3 *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)* (mars 2016) Strasbourg, p. 9.

4 Résolution 411-2017) Recommandation 394-2017) :

https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5d

- b.* être attentives, lors de la conception de politiques et l'adoption de mesures, aux bonnes pratiques observées au niveau local, parmi lesquelles une forte implication des ONG et de la société civile, une coopération étroite entre les divers niveaux d'autorité publique et entre les ministères, la mise en place de services de soutien et la suppression des obstacles administratifs et pratiques pour les services ;
- c.* développer des solutions de substitution à la rétention pour les familles et de nouvelles modalités adaptées pour la prise en charge des mineurs non accompagnés et séparés, en tenant compte des lignes directrices pertinentes (notamment sur l'évaluation de l'âge, la tutelle et les alternatives à la rétention d'enfants) et des recueils de bonnes pratiques et autres ressources (manuels et matériels de formation) qui seront produits dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants migrants ou réfugiés en Europe (2017-2019) ;
- d.* s'impliquer dans la préparation des plans de relocalisation nationaux afin qu'elles soient mieux en mesure de préparer les services, la population et les professionnels pour l'arrivée des enfants réfugiés (par la formation, le recrutement du personnel de soutien, la préparation des directives, etc.) et s'engager à l'égard des enfants non accompagnés et vulnérables pour garantir leur plein accès aux services de santé, d'éducation et de protection à leur arrivée et soutenir leur pleine intégration au sein des collectivités locales sur le long terme ;
- e.* encourager les autorités régionales, dont le mandat inclut l'éducation, à veiller à ce que l'offre éducative essentielle pour les enfants réfugiés comprenne l'accès immédiat à la scolarisation en milieu ordinaire, l'octroi de services adéquats de soutien linguistique et pédagogique, y compris une aide à l'apprentissage ;
- f.* encourager les autorités régionales, dont le mandat inclut les soins de santé, à adopter des droits essentiels comprenant l'inclusion systématique dans les programmes nationaux de santé de base, la prestation de services de conseil et les traitements et soins d'urgence, ainsi que des droits essentiels en matière de protection sociale incluant l'accès à une assistance sociale de base, les allocations familiales et l'aide au logement pour les familles avec enfants, et la dissociation de l'octroi d'une assistance matérielle de toute condition liée à la demande d'asile ou à la résidence ;
- g.* travailler avec les communautés et la société civile afin de lever les obstacles à l'accès aux services de santé, d'éducation et de protection pour les familles réfugiées (par exemple, en mettant en question la durée de 3 mois dans de nombreux pays avant qu'un enfant demandeur d'asile puisse s'inscrire à l'école ou en donnant aux mères et aux enfants un accès automatique aux services locaux de santé maternelle et infantile) et mettre en place des services de sensibilisation et de soutien destinés à faciliter un accès facile et précoce aux services ordinaires et à favoriser une intégration rapide dans la population locale (incluant des médiateurs culturels, des services de traduction, une formation linguistique et éventuellement une formation et une orientation des agents, cadres et directeurs existants) ;
- h.* lever les restrictions basées sur le statut de résidence et/ou de visa concernant l'accès aux foyers pour les sans-abris et autres structures locales et mettre en place des structures pour les réfugiés et les migrants ayant survécu à des violences sexuelles ou fondées sur le genre ;
- i.* coopérer avec les organismes locaux de protection de l'enfance concernant le contrôle et la gestion des structures, veiller à ce que tout enfant accueilli dans l'une d'elles soit officiellement sous la responsabilité des autorités locales de protection de l'enfance et mettre en place des services de prise en charge et d'hébergement alternatifs en vue de prévenir, de tempérer, de raccourcir et de réduire le placement d'enfants dans des structures fermées ;
- j.* encourager les collectivités locales à concevoir et gérer des services locaux de tutelle adaptés à leur contexte et leurs ressources et mettre en place des conseils de tutelle spécifiques chargés de promouvoir le service, de proposer une aide, un soutien et une formation, de mener des campagnes de recrutement et de régler les conflits et les difficultés.

RECOMMANDATION 414 (2018)⁵

1. Depuis 2015, plus d'un million d'enfants sont arrivés dans des États membres du Conseil de l'Europe, afin d'échapper à la guerre, aux conflits et à la pauvreté. Bien que les chiffres aient nettement diminué en 2017, des enfants et leurs familles continuent à être exposés à la souffrance et à la violence, alors même que leur but est de trouver une vie meilleure en Europe. Cependant, en raison de l'impréparation des services pour l'enfance de la plupart des États face à l'arrivée d'un nombre plus important de jeunes réfugiés et de l'étendue des questions qu'ils ont à traiter, la majorité des enfants ne vit pas dans un environnement sécurisé ni ne bénéficie d'une situation familiale stable. Au contraire, l'absence de réponse appropriée dans de nombreux pays expose les enfants à des risques et compromet la cohésion sociale.

2. Le Conseil de l'Europe considère de longue date que les enfants migrants sont l'un des groupes les plus vulnérables de notre continent, ce qu'il a confirmé dans sa Stratégie pour les droits de l'enfant (2016-2021)⁶. Le Conseil de l'Europe a soutenu et conseillé les États membres dans leurs efforts pour protéger les enfants réfugiés, au moyen d'une série de documents et rapports dont le point culminant a été l'adoption par le Comité des Ministres du Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants, en mai 2017 à Nicosie (Chypre).

3. Partout en Europe, les États continuent d'adapter leur législation, leurs politiques et leurs stratégies aux conséquences de l'arrivée plus importante de réfugiés sur notre continent depuis 2015. C'est habituellement aux autorités centrales qu'il incombe de planifier la réponse à la situation des réfugiés conformément à la législation et aux politiques nationales relatives à l'asile. L'augmentation du nombre de femmes et d'enfants concernés ainsi que l'allongement de la durée de séjour dans le pays d'accueil avant qu'une décision soit prise suite à leur demande d'asile, font inévitablement peser une pression sur les organismes locaux de protection de l'enfance pour qu'ils intègrent ces enfants dans les services ordinaires et favorisent un mode de vie autonome des familles hors des centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés.

4. Outre l'adoption, aux niveaux national et local, de cadres législatifs et politiques clairs et explicites pour appuyer les actions menées, d'autres facteurs peuvent influencer sur la réussite ou l'échec des diverses réponses aux besoins des enfants réfugiés : l'attitude de la population à l'égard des réfugiés ; la solidité des institutions de protection des droits de l'enfant dans le pays ; l'expérience des sociétés en matière de migration et d'asile ; la valeur estimée des migrants pour l'économie locale ; et les ressources financières, humaines et autres disponibles.

5. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a souligné qu'une attention particulière devait être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants et il a adopté en mars 2017 un rapport intitulé « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations »⁷. La présente recommandation vise à proposer des mesures aptes à renforcer la protection des enfants et mineurs non accompagnés réfugiés et à faire en sorte que le temps que ces derniers auront passé dans les pays d'accueil soit une expérience positive.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès invite les États membres du Conseil de l'Europe à :

a. conduire de toute urgence une évaluation des processus nationaux de migration et d'asile afin de déterminer les domaines où les enfants courent le plus de risques et où ils ont le plus besoin d'une protection (telle que définie par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant) et faire suivre cette évaluation d'un programme d'action conjoint entre les organes de protection de l'enfance et ceux qui sont en charge des migrations et de l'asile afin d'éliminer les risques et de renforcer les garanties ;

b. convenir de toute urgence, au niveau international, d'une définition commune de la « rétention » et recenser toutes les structures fermées présentes sur leur territoire, en veillant à ce qu'elles soient soumises aux normes internationales en matière de prise en charge et de protection, fassent l'objet de contrôles externes réguliers et soient publiquement responsables de leur action, et que tous les enfants qui s'y trouvent disposent d'un accès gratuit à un conseil et une assistance juridiques ; développer des solutions de substitution à la rétention pour les familles et de nouvelles modalités adaptées pour la prise en charge des mineurs non accompagnés et séparés ;

⁵ Voir note 2

⁶ *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)* (mars 2016) Strasbourg, p. 9.

⁷ Résolution 411-2017) Recommandation 394-2017) :

https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5d

- c.* définir des politiques et des normes destinées à garantir la prestation uniforme, à un coût avantageux, de services de qualité qui répondent aux besoins de l'enfant et respectent ses droits ;
- d.* s'engager à accueillir des mineurs non accompagnés ou des enfants séparés et à travailler ensemble pour accélérer le traitement des demandes d'asile des enfants et familles vulnérables, en les considérant comme un groupe prioritaire dans l'ensemble des stratégies et plans d'action nationaux pour la santé, l'éducation et la protection et en allouant des ressources suffisantes à cette fin ;
- e.* définir de manière claire et précise le contenu des droits fondamentaux des enfants migrants ou réfugiés, quel que soit leur statut juridique, afin de prévenir les restrictions de l'accès liées à un traitement disparate ou à une confusion concernant les droits, et diffuser ces informations auprès des réfugiés et demandeurs d'asile à leur arrivée ;
- f.* veiller, de même, à ce que l'offre éducative essentielle comprenne l'accès immédiat à la scolarisation en milieu ordinaire, l'octroi de services adéquats de soutien linguistique et pédagogique, y compris une aide à l'apprentissage ;
- g.* veiller à ce que les enfants réfugiés aient pleinement accès à la justice et bénéficient d'une représentation légale effective et adéquate à tous les stades de la procédure d'asile, afin de permettre aux tuteurs de se consacrer à l'accompagnement, la prise en charge et le soutien à l'enfant ;
- h.* permettre aux organismes locaux de protection de l'enfance, partout en Europe, de prendre des mesures proactives pour fixer des normes communes sur les centres d'accueil et les structures de transit et de rétention de leur territoire, développer des protocoles et des mécanismes de signalement et de responsabilité et proposer une formation et un soutien continus ;
- i.* encourager ces organismes à mettre en place de nouveaux services de proximité centrés sur l'enfant, et à promouvoir des modes de travail basés sur les droits tirant parti des atouts et de la résilience des communautés locales et réfugiées.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁸

Table des matières

1.	Introduction	8
A.	Buts, objectifs et processus	8
B.	Une approche fondée sur les droits de l'enfant	9
2.	Contexte	10
A.	Structures et profils	10
B.	Cadres d'action	11
3.	Risques et vulnérabilités	11
A.	Risques et dangers liés aux migrations	11
B.	Enfants non accompagnés et séparés	13
C.	La situation des filles	14
4.	Améliorer la situation des enfants réfugiés en Europe	16
A.	Éducation	16
B.	Santé	17
C.	Protection de l'enfance	20
5.	Conclusions et recommandations	24
	Annexe I	27
	Annexe II	28

⁸ Cet exposé des motifs se fonde sur le document établi par Kevin BYRNE (Irlande), consultant du Conseil de l'Europe. La contribution écrite est disponible sur demande auprès du Secrétariat.

1. INTRODUCTION

A. Buts, objectifs et processus

1. Depuis 2015, plus d'un million d'enfants sont arrivés dans des États membres du Conseil de l'Europe (CdE), afin d'échapper à la guerre, aux conflits et à la pauvreté. Bien que les chiffres aient nettement diminué en 2017, les enfants et leurs familles continuent de s'exposer à la souffrance, et à la violence, dans l'espoir de trouver une vie meilleure en Europe. Cependant, du fait que les services pour l'enfance de la plupart des pays n'étaient pas préparés à l'ampleur de l'afflux ni à l'étendue des problèmes qu'ils ont dû résoudre, la plupart des enfants nouvellement arrivés ne vivent pas en sécurité ni ne bénéficient d'une situation familiale stable. Au contraire, l'absence de réponse appropriée dans de nombreux pays les expose à des risques importants et compromet la cohésion sociale.

2. Le Conseil de l'Europe considère de longue date que les enfants migrants sont l'un des groupes les plus vulnérables de notre continent⁹, ce qu'il a confirmé dans sa *Stratégie pour les droits de l'enfant (2016-2021)*¹⁰. Le Conseil de l'Europe a soutenu et conseillé les États membres dans leurs efforts pour protéger les enfants réfugiés, au moyen d'une série de documents et rapports¹¹, dont le point culminant a été l'adoption par le Comité des Ministres du *Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants*¹², en mai 2017 à Nicosie (Chypre). Le rapport spécial du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) sur "La protection des enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation sexuelle et les abus sexuels", publié le 3 Mars 2017, est un guide particulièrement précieux à cet égard, car il comprend 37 recommandations concrètes qui pourraient être utiles aux autorités locales et régionales dans leur travail de protection des réfugiés et des enfants migrants.¹³

3. Bien que la planification de la réponse à la situation des réfugiés relève habituellement de la responsabilité des autorités centrales, conformément à la législation et aux politiques nationales relatives à l'asile, les services en charge des soins, du logement et de l'éducation des réfugiés sont sous la responsabilité des collectivités locales et régionales. Celles-ci ont donc un rôle essentiel à jouer, en lien avec les trois piliers du Plan d'action : garantir l'accès aux droits et à des procédures adaptées aux enfants ; assurer une protection effective ; améliorer l'intégration des enfants qui souhaitent rester en Europe. Certes, les structures de gouvernance de certains pays – comme l'Espagne ou l'Allemagne – permettent aux autorités régionales de jouer un rôle significatif dans la réponse qui est apportée au défi de l'accueil et de l'intégration. Et de manière générale, toutes les collectivités locales ont le pouvoir, la capacité et la responsabilité de protéger les droits des enfants réfugiés, en mettant en place des services, en appliquant des normes de qualité et en encourageant les attitudes positives des populations locales vis-à-vis des réfugiés.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès) a souligné qu'une attention particulière devait être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants et adopté en mars 2017 le rapport intitulé « L'accueil et l'intégration des migrants et des réfugiés au niveau local et régional ».

9 Voir SG/Inf (2015)33, *Nécessité d'une action commune face aux défis en matière de migrations en Europe*.

10 *Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)* (mars 2016) Strasbourg p. 9.

11 Parmi lesquels (i) **Assemblée parlementaire** - Doc. 14142 | 26 septembre 2016 | *Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=23017&lang=FR> ; Doc. 13505 | 23 avril 2014 | *Enfants migrants : quels droits à 18 ans ?* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20589&lang=FR> ; Doc. 13985 | 16 février 2016 | *Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=22496&lang=FR>

(ii) **Documents d'information du Secrétaire Général** – SG/Inf(2017)13 | 10 mars 2017 *Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés* https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806fdd08 ; SG/Inf (2016) 9 final | 4 mars 2016 | *Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés : une responsabilité partagée – Propositions du Secrétaire Général pour des actions prioritaires* https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ee7 (iii) **Commissaire aux droits de l'homme** – Document thématique | juin 2017 | *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe* <https://rm.coe.int/commhdh-issuepaper-2017-1-familyreunification-fr/1680727043> (iv) **Comité de Lanzarote** – T-ES(2016)17_en final | 13 mars 2017 | *Protection des enfants touchés par la crise des réfugiés de l'exploitation et des abus sexuels* <https://rm.coe.int/168070cab1>

12 - CM(2017)54-final | 19 mai 2017 | *Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe* https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071484e

13 <http://rm.coe.int/doc/090000168070cab1>

5. Le présent rapport vise à examiner de plus près la manière dont les collectivités locales et régionales peuvent renforcer la protection des enfants et mineurs non accompagnés réfugiés et faire en sorte qu'une approche basée sur les droits de l'homme et les droits des enfants, ainsi que le temps qu'ils auront passé dans les pays d'accueil représente une expérience positive.

B. Une approche fondée sur les droits de l'enfant

6. La Stratégie pour les droits de l'enfant¹⁴ prévoit que dans les États membres du Conseil de l'Europe, les enfants peuvent légitimement jouir de tous les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE). Elle décrit la manière dont les États membres peuvent appliquer les principes de la CDE – non-discrimination, intérêt supérieur de l'enfant, droit à la vie, à la survie et au développement et droit d'être entendu – à leurs efforts pour aider et protéger les enfants vulnérables. L'application de cette approche fondée sur les droits signifie que les actions des collectivités locales et régionales concernant les enfants réfugiés doivent être :

(i) centrées sur l'enfant : le Comité des droits de l'enfant (CRC) a souligné qu'un enfant, « dans quelque situation qu'il se trouve, est avant tout un enfant »¹⁵ et que l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être le premier facteur considéré dans les législations, les politiques et les services relatifs aux enfants réfugiés, plutôt que leur statut juridique.

(ii) équivalentes : le principe de non-discrimination implique que tous les enfants dans un pays doivent jouir pleinement de leurs droits, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale, ethnique ou sociale, de fortune, d'incapacité, de naissance, d'orientation sexuelle, d'identité de genre ou de statut juridique ou autre, que ces caractéristiques soient les leurs ou celles de leurs parents. Les collectivités locales doivent par conséquent s'efforcer du mieux possible de fournir aux enfants réfugiés le même niveau d'accès aux services que celui dont bénéficient les ressortissants et s'employer à lever les obstacles qui restreignent l'égalité d'accès, comme la langue ou le lieu de résidence.

(iii) inclusives : bien qu'une pleine intégration dans les communautés d'accueil ne soit pas toujours possible pour chaque enfant demandeur d'asile, les autorités doivent adopter une approche inclusive vis-à-vis de chaque enfant pendant toute la durée de son séjour dans le pays, quels que soient son statut juridique ou sa situation concernant sa demande d'asile. Dans l'idéal, les collectivités locales devraient permettre de faciliter le renvoi vers les services ordinaires d'aide à l'enfant et aux familles, et la prise en charge par ces services, plutôt que de créer des systèmes, structures ou services parallèles ou de substitution. Ces derniers maintiennent la fracture entre les réfugiés et la communauté locale et met en danger la qualité des services (les services parallèles étant en dehors du cadre réglementaire national ou local). Les exemples les plus pertinents sont les classes et les écoles préscolaires dans les centres d'accueil. Ceux-ci sont parfois gérés par des bénévoles ou des ONGs locales qui n'ont ni les compétences, ni la formation, les ressources ou l'expérience pour fournir le curriculum standard. La prestation de ces services à l'école ou à l'école maternelle locale permettrait de fournir une expérience d'apprentissage plus complète et de meilleure qualité pour les enfants; ainsi qu'une meilleure préparation par les enseignants et les éducateurs, éventuellement facilitant l'intégration.

(iv) participatives : le fait d'associer le plus possible les enfants à la prise de décisions au niveau individuel, familial, organisationnel ou politique est non seulement essentiel pour la réalisation de leurs droits, mais il permet aussi d'agir de manière plus efficace et efficiente. A minima, les enfants doivent pouvoir exprimer leurs préoccupations, faire entendre leur avis et commenter les options qui leur sont proposées et les adultes décideurs devraient tenir compte des opinions de l'enfant en fonction de son âge et de sa maturité. Il faut pour cela disposer d'interprètes qualifiés, ayant une expérience de la communication avec les enfants, et de mécanismes permettant de faire remonter les avis des enfants.

¹⁴ *Stratégie pour les droits de l'enfant (2016-2021)* op. cit. p. 9.

¹⁵ Voir le Rapport de la journée de débat général de 2012 sur les droits de l'enfant dans le contexte des migrations internationales CRC (2012) Genève

2. CONTEXTE

A. Structures et profils

7. Bien que l'augmentation du nombre des réfugiés entrant en Europe s'inscrive dans une continuité historique, les chiffres nettement supérieurs atteints en 2015, la confusion des flux de migrants et de réfugiés, le recours croissant à des itinéraires à haut risque et haut niveau de visibilité ainsi que la proportion de plus en plus forte de femmes et d'enfants (en particulier non accompagnés) ont profondément modifié la structure de la migration européenne. Le nombre d'enfants qui arrivent peut varier considérablement d'un mois à l'autre. En 2015/2016¹⁶, le pourcentage des enfants allait de 20 à 35 % de l'afflux total de migrants, mais il a chuté à 16,66 % entre janvier et juin 2017¹⁷. Cependant, Eurostat et le Service de recherche du Parlement européen (EPRS)¹⁸ estiment à environ 30 % le pourcentage global des enfants arrivés depuis 2015.

8. Le profil des demandeurs d'asile en Europe a aussi considérablement changé. Par le passé, la plupart venait du Kosovo*, d'Albanie et de Serbie, mais en 2015 ceux-ci ont été « dépassés » par les Syriens (25 %), les Afghans (11 %) et les Irakiens (8 %)¹⁹. Cette composition se reflète aussi pour ce qui concerne les enfants. En 2015, 49 % des enfants demandeurs d'asile étaient syriens, afghans ou irakiens²⁰, mais en 2016 cette proportion est passée à 70 %²¹. Les changements concernant les profils nationaux et culturels des personnes arrivées depuis 2012 ont engendré des obstacles linguistiques et d'autres difficultés pour les organismes sociaux des pays d'accueil et suscité parfois des stéréotypes négatifs et une opposition publique à l'arrivée de réfugiés.

9. La dispersion reste inégale, certains pays acceptant un nombre disproportionné de demandeurs tandis que d'autres sont loin d'en prendre leur part. En 2016, environ les deux tiers des enfants demandeurs d'asile en Europe ont fait leur demande en Allemagne, et l'autre tiers en Autriche, Hongrie, Suède, France, Grèce, Italie ou au Royaume-Uni²². Les systèmes d'asile sont de plus en plus efficaces. En mai 2017, les pays de l'UE+²³ ont délivré 115 540 décisions de première instance, soit 31 % de plus qu'en avril²⁴. Bien que 59 % des décisions positives aient conduit à l'octroi du statut de réfugié plutôt qu'à une protection subsidiaire (41 %), le taux global de reconnaissance pour l'UE+ est tombé à 37 %, soit un taux de rejet des demandes d'asile de 63 %. Les taux de reconnaissance les plus élevés concernent les demandeurs venus de Syrie (97 %) et d'Érythrée (89 %).

10. Malgré les gains d'efficacité, la prise d'une décision suite à une demande d'asile reste un long processus. Fin mai, on dénombrait encore 595 490 demandes en attente d'une décision en première instance et la proportion des demandes en attente depuis plus de six mois était de 59 %. Outre les 69 200 enfants demandeurs d'asile recensés dans des pays de l'UE en mai 2017, l'UNICEF note²⁵ que 22 633 enfants étaient bloqués en Grèce, Bulgarie, Serbie, Macédoine, Croatie ou Slovénie. La Turquie accueille 3,3 millions de réfugiés déplacés²⁶, dont

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

16 Portail d'information du HCR pour la Méditerranée (<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>) cité dans Byrne, Beirens, Clewett et Fabris *The Legal Entitlements of Refugee and Migrant Children in 33 European States* UNICEF (avril 2016) Genève

17 UNICEF *Refugee and Migrant Crisis in Europe. Humanitarian, rapport n° 24* (juillet 2017) Genève

18 Chiffres cités dans le *Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés du CdE préparé par le Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés* (mars 2017) Strasbourg

19 EMN Inform Réseau européen des migrations (2015) Bruxelles

20 Chiffres de l'OIM et de l'UNICEF cités sur le Portail d'information pour la Méditerranée du HCR, p. 2 (consulté en avril 2016)

21 UNICEF *UPROOTED. The growing crisis for refugee and migrant children* (septembre 2016) NY p. 92

22 Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database> (consulté en août 2017, cité dans UPROOTED ibid.)

23 L'UE+ inclut les 28 pays de l'UE ainsi que la Norvège et la Suisse.

24 Les statistiques citées dans ce paragraphe proviennent du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) (mai 2017) (consulté en août 2017 : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest-Asylum-Trends-May-2017.pdf>)

25 UNICEF, *Rapport n° 24 sur la situation humanitaire*, op. cit.

26 HCR Turquie *Facts and Figures* (mai 2017) <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=13630> (consulté en août 2017).

32 % sont des enfants²⁷. Malgré la diversité des méthodes de décompte, il est certain qu'il existe plus d'un million d'enfants réfugiés vulnérables entre les frontières du CdE et qu'ils y resteront probablement pendant longtemps.

B. Cadres d'action

11. Les ministres de l'Intérieur de l'UE ont approuvé en 2015 la réinstallation de 120 000 demandeurs d'asile (chiffre porté à 160 000 en octobre)²⁸ à l'échelle européenne sur deux années, malgré le refus catégorique de certains États²⁹. On a pu constater sur le terrain l'élan donné par la société civile aux travail de réception des réfugiés, avec la diversité des actions bénévoles qui se sont développées (mises à disposition de logements, de nourriture, ...) Pourtant, en mars 2016, de nombreux États avaient ouvertement abandonné les principes et pratiques du régime d'asile européen commun (RAEC)³⁰, et même des pays ayant une forte tradition humanitaire³¹ ont durci les contrôles aux frontières. En mars 2016, suite à un accord entre l'Union européenne et la Turquie,³² il a été convenu que les migrants ayant traversé la Turquie pour se rendre en Grèce à partir du 20 mars 2016 seraient renvoyés en Turquie, s'ils ne demandent pas l'asile ou si leur demande d'asile a été jugée infondée ou irrecevable. En contrepartie, l'Union européenne s'était engagée à accueillir un réfugié de Syrie « réinstallé » depuis la Turquie. Cette approche a ralenti le rythme des arrivées et réduit le nombre des décès en mer, mais le nombre des réinstallations est resté décevant. En février 2017, seulement 1 487 migrants ont été retourné en Turquie et 7 379 enfants³³ avaient été réinstallés de Grèce ou d'Italie dans le cadre du programme de réinstallation de l'UE. La réticence de certains pays à accueillir des réfugiés a créé un déséquilibre, et des communes de nombreuses régions frontalières ont dû assumer une part disproportionnée dans l'accueil des nouveaux arrivants

12. La rapporteur souligne qu'une préparation proactive des collectivités locales et régionales de toute l'Europe pourrait favoriser une attitude plus positive à l'égard des enfants réfugiés et accélérer une répartition équitable, égale et raisonnable des nouvelles familles. Si les pouvoirs locaux et régionaux peuvent s'impliquer plus dans la préparation des plans de relocalisation nationaux, ils seront mieux en mesure de préparer les services, la population et les professionnels pour l'arrivée des enfants réfugiés (par la formation, le recrutement du personnel de soutien, la préparation des directives, etc.) et s'engager à l'égard des enfants non accompagnés et vulnérables pour garantir leur plein accès aux services de santé, d'éducation et de protection à leur arrivée et soutenir leur pleine intégration au sein des collectivités locales sur le long terme

3. RISQUES ET VULNÉRABILITÉS

A. Risques et dangers liés aux migrations

13. Il est démontré que les enfants sont exposés à des dangers et des risques extrêmes lors de leur parcours de migration vers l'Europe. Le Réseau européen des ombudsmans pour enfants (ENOC) note³⁴ le risque de séparation des parents, d'abus sexuel et de violence dans les centres de transit, le risque également d'être victimes de trafiquants, d'extorsion et d'exploitation

27 HCR Turquie *Facts and Figures* (septembre 2016)

28 Voir *Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration* CE (octobre 2015) Bruxelles

29 Voir Banulescu-Bogdan N. et Fratzke S. *Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?* MPI Europe (2015)

30 L'Autriche, la Croatie, le Danemark, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie ont refusé de participer au mécanisme de réinstallation. Voir CE, *State of Play: Members' Support to Emergency Relocation Mechanism*, 8 mars 2016,

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf. Le 10 mars 2016, après une période de cinq jours pendant laquelle aucun migrant ni demandeur d'asile (ou seulement un nombre négligeable d'entre eux) n'est arrivé dans le pays, la Slovénie a indiqué qu'elle commencerait la réinstallation en avril. Voir Reuters, « *Slovenia to accept first migrants in relocation quota in April* » Reuters, 10 mars 2016, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovenia-idUSKCN0WC204>.

31 Voir « *Sweden checks trains for migrants in first border controls in 20 years* » Reuters, (novembre 2015) consulté le 01/03/2016 (<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-sweden-idUSKCN0T128720151112>)

32 Commission européenne, 'Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and answers', communiqué de presse, Bruxelles, 4 avril 2016.

33 OIM et ministère italien de l'Intérieur (23/06/2017) cité dans le rapport n°24 de l'UNICEF op cit

34 Fagerholm K et al *Safety and Fundamental Rights at stake for Children on the Move* ENOC (janvier 2016) Amsterdam/Stockholm

sexuelle. Le Comité de Lanzarote a noté les dangers auxquels sont confrontés les enfants dans son rapport spécial sur la situation dans 41 États européens (voir note de bas de page 10). Le rapport établit une hiérarchie des procédures à appliquer aux enfants non accompagnés et séparés comme suit: «(i) le regroupement familial, (ii) le placement en foyer d'accueil, l'hébergement indépendant ou accompagné pour les enfants plus âgés ou d'autres formes de soins non institutionnels; (iii) placement dans de petites structures d'accueil offertes par les institutions.

14. Tandis que le nombre d'enfants voyageant en Europe a baissé en 2017, le risque s'est accru : ils sont plus nombreux à prendre l'itinéraire plus risqué de la Méditerranée centrale (quelque 300 enfants se sont noyés depuis janvier 2017³⁵) et plus nombreux aussi à être non accompagnés. L'UNICEF fait état³⁶ d'une augmentation des signalements de violence, d'abus et d'exploitation dont des enfants de Libye ont été victimes ou témoins, et d'autres acteurs notent³⁷ des cas d'attaques contre des camps de réfugiés en Grèce, d'agressions et d'abus sexuels sur des enfants réfugiés et d'une insécurité croissante, en particulier pour les filles et les jeunes femmes.

15. Le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) s'est vivement inquiété³⁸ de l'ampleur de la traite d'enfants en Europe, en particulier parmi les réfugiés, et il note qu'un quart des victimes de la traite sont des enfants soumis à l'exploitation sexuelle, au travail forcé ou à des mariages forcés. En Grèce, en Serbie et en Bulgarie, 40 % des réfugiés déplacés sont des enfants³⁹, exposés à des conditions de vie précaires et inadéquates, beaucoup se tournant vers des passeurs pour poursuivre leur voyage et courant ainsi un plus grand risque d'être victimes de la traite.

16. L'Accord de mars 2016 a aussi fait peser une pression considérable sur le système turc de protection des enfants, qui était déjà surchargé du fait du conflit syrien. Les mesures gouvernementales visant à intégrer les familles bénéficiant d'une protection internationale dans les services destinés à l'ensemble de la population incluent l'octroi de milliers de permis de travail depuis janvier 2016⁴⁰, la délivrance de papiers d'identité afin de faciliter l'accès des enfants aux écoles publiques⁴¹, l'accréditation de centres d'éducation temporaires⁴² et l'exemption, pour les enfants syriens, de l'obligation de présenter un titre de séjour turc pour s'inscrire dans une école⁴³. Ces mesures ont entraîné une augmentation de 50 % des inscriptions dans des établissements d'enseignement, mais 60 % des enfants syriens réfugiés n'étaient toujours pas scolarisés en septembre 2016⁴⁴ et des milliers d'enfants étaient encore dans une situation vulnérable.

17. Le dispositif de réinstallation des Syriens vulnérables, mis en œuvre en Écosse depuis 2014, est un programme mené par les collectivités locales avec le soutien de l'Association des collectivités locales écossaises (COSLA : Convention of Scottish Local Authorities) et du gouvernement écossais. Il s'adresse entre autres aux enfants et adolescents à risque. Ce programme s'appuie sur la stratégie d'intégration des réfugiés " nouveaux Écossais " lancée en 2017 et renouvelée pour la période 2018-2022, qui vise à permettre aux réfugiés de reconstruire une nouvelle vie dès leur arrivée en Écosse. Cette stratégie se fonde sur la loi de 2010 sur l'Égalité, qui impose aux autorités publiques des obligations concernant les réfugiés et les migrants ainsi que les citoyens du Royaume-Uni.

18. En Italie, où plus de 25 000 mineurs sont arrivés depuis 2016, la loi sur les "Dispositions relatives aux mesures de protection des mineurs étrangers non accompagnés (loi no 47)"

35 Rapport n°24 de l'UNICEF sur la situation humanitaire op cit

36 Ibid

37 Voir <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/17/syria-refugee-children-abandoned-forgotten-chios-greece-beatings-rape-knife-attacks> consulté en juillet 2017

38 Voir <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/states-must-act-urgently-to-protect-refugee-children-from-trafficking> consulté en juillet 2017

39 Rapport n° 24 de l'UNICEF sur la situation humanitaire op cit

40 HCR Turquie *Key Facts and Figures September 2016* consulté le 07/10/2016

41 Cité par Fabris A *Republic of Turkey Entitlements of Refugee and Migrant Children* UNICEF CEE/CIS (2016) non publié

42 Human Rights Watch, 2015 cité par Fabris A ibid

43 Fabris A op cit

44 HCR Turquie *Key Facts and Figures September 2016* op cit

adoptée par le Parlement le 29 mars 2017 est entrée en vigueur le 6 mai 2017. Elle a introduit des procédures précises d'identification des mineurs, de vérification de leur âge, d'obligation de transfert vers un centre d'accueil spécifique dans les 30 jours à partir de leur arrivée, de placement en famille d'accueil et de garantie d'accès aux soins et à l'éducation. Par conséquent, lorsqu'un mineur étranger non accompagné entre en contact pour la première fois avec un agent de l'État, une enquête doit être menée pour déterminer ses antécédents personnels et familiaux afin d'adopter les meilleures mesures de protection. Les administrateurs municipaux locaux (questore) sont tenus d'accorder des permis de séjour (art. 10 (1)a) à tout mineur étranger non accompagné âgé de 14 ans ou moins pour des motifs liés au regroupement familial, à tout mineur étranger non accompagné qui est âgé de 14 ans ou moins, à tout mineur soumis à la garde d'un citoyen italien avec lequel il vit, ou à tout mineur âgé de plus de 14 ans soumis à la garde d'étrangers résidant légalement en Italie avec lesquels il vit.

A. Enfants non accompagnés et séparés⁴⁵

19. Tous les enfants réfugiés sont vulnérables, mais les enfants non accompagnés et séparés⁴⁶ manquent en outre de conseils appropriés et de la tutelle de leurs parents. Le nombre⁴⁷ des enfants non accompagnés demandeurs d'asile dans l'UE augmente régulièrement depuis 2010, ayant atteint 24 075 en 2014, bien que le nombre de ces enfants qui arrivent en Europe et ne demandent pas l'asile ne soit pas connu. Malgré la baisse actuelle du nombre absolu des enfants qui arrivent en Europe, celui des enfants non accompagnés et séparés semble être en augmentation, avec 11 406 enfants recensés rien qu'en Italie entre janvier et juin 2017⁴⁸. D'après les données de l'EASO⁴⁹, en mai 2017, ils représentaient 3 % des demandeurs d'asile en Europe.

20. Bien que la plupart des pays d'Europe reconnaissent la vulnérabilité des enfants non accompagnés et séparés dans leurs procédures d'asile⁵⁰, il n'existe pas de procédure accélérée pour eux dans le cadre de la procédure d'asile et ils peuvent être obligés d'attendre longtemps dans les pays avant qu'une décision définitive soit prise au sujet de leur demande d'asile. Les analyses de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)⁵¹ indiquent qu'une orientation claire et un personnel qualifié pour identifier les enfants en risque manquent toujours dans les dispositifs d'inscription et d'accueil. Les enfants continuent également à rencontrer des obstacles juridiques et pratiques pour accéder aux procédures d'asile.

21. Il y a aussi une réaction de rejet⁵² envers les enfants non accompagnés et séparés dans certains pays, motivée principalement par l'hostilité générale à l'encontre des réfugiés mais aussi par le sentiment que certains font une utilisation abusive des procédures d'asile. Par exemple, le gouvernement britannique est revenu en 2016 sur son engagement d'accueillir 3 000 mineurs, après en avoir aidé seulement 480⁵³.

22. L'ENOC note qu'il est possible que de nombreux enfants non accompagnés et séparés n'indiquent pas qu'ils sont mineurs lors de leur enregistrement, de peur d'être placés en

45 Pour un guide des bonnes pratiques en matière d'aide aux mineurs non accompagnés et séparés, voir *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe* UNHCR/UNICEF/IRC (juillet 2017) <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58434>

46 Pour une analyse plus approfondie de la situation des mineurs non accompagnés, voir (i) *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States: A Comparative Study* FRA (2011) Luxembourg ; (ii) *Politiques, pratiques et données sur les mineurs non accompagnés dans les États membres de l'UE et en Norvège : rapport de synthèse, mai 2015* EMN (2015) Bruxelles ; et (iii) O'Donnell R. et al *Identification, Reception and Protection of Unaccompanied Children. The COONNECT Project Report* CONNECT (2014) Bruxelles (<http://www.connectproject.eu/>)

47 Les chiffres cités dans ce paragraphe proviennent de *Politiques, pratiques et données sur les mineurs non accompagnés dans les États membres de l'UE et en Norvège : rapport de synthèse, mai 2015* op cit

48 Rapport n° 24 de l'UNICEF sur la situation humanitaire op cit

49 Dernières tendances en matière d'asile, EASO – mai 2017 consulté en août 2017 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest-Asylum-Trends-May-2017.pdf>

50 Le projet CONNECT a compilé un tableau synthétique des législations et politiques pertinentes de l'UE (http://www.connectproject.eu/overview_table.html)

51 <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/key-migration-issues-one-year-initial-reporting/main-findings>

52 Voir <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/sweden/12131919/Do-we-really-want-them-here-asks-divided-Sweden-on-refugee-children.html>

53 Voir <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/17/syria-refugee-children-abandoned-forgotten-chios-greece-beatings-rape-knife-attacks>

réention⁵⁴, ce que semblent confirmer les derniers rapports⁵⁵ provenant des « hotspots » italiens. Les mineurs peuvent ainsi éviter délibérément les mécanismes de protection afin de poursuivre leur voyage vers leur lieu de destination. Le recensement des besoins de protection des mineurs à un point de passage frontalier requiert donc une approche proactive et une pleine coopération entre les services d'asile et de protection de l'enfance au niveau local, afin de garantir que les protocoles, mécanismes, structures et systèmes nécessaires soient en place. Tous les points de passage frontaliers devraient avoir : la capacité de mener une évaluation de l'intérêt supérieur, ce qui suppose un accès à une équipe de tuteurs légaux⁵⁶ ; des conseillers juridiques compétents ; des interprètes qualifiés, ayant une expérience de la communication avec les enfants ; et un espace d'entretien adapté aux enfants leur permettant de participer en toute sécurité au processus d'évaluation⁵⁷.

23. L'ECRE note⁵⁸ aussi qu'il reste nécessaire de renforcer les procédures de détermination de l'âge et de les aligner avec la position du CRC⁵⁹ selon laquelle ces procédures doivent être fondées sur le principe de l'intérêt supérieur et le respect de la dignité de l'enfant. Une détermination de l'âge basée sur le droit et efficace devrait prendre en considération l'apparence physique de l'enfant et sa maturité psychologique et être menée d'une manière scientifique, sûre, adaptée à l'enfant et attentive aux questions de genre, en évitant les procédures médicales invasives qui risquent de porter atteinte à l'intégrité physique de l'enfant. Le HCR a formulé récemment des conseils⁶⁰ pour encourager une application cohérente des bonnes pratiques en matière de détermination de l'âge, qui complètent et actualisent les lignes directrices initiales de l'EASO⁶¹. Le Comité spécial pour les droits de l'enfant (CAHENF), chargé de superviser la mise en œuvre de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, a publié un rapport sur les procédures et pratiques d'évaluation de l'âge dans les Etats membres du Conseil de l'Europe sur la base d'un sondage et d'une revue de la documentation (publié en septembre 2017)⁶².

24. L'UNICEF et le HCR recommandent que les mineurs non accompagnés et séparés bénéficient de préférence d'une prise en charge dans une famille et, si ce n'est pas possible, d'un hébergement dans un établissement ou un accueil collectif contrôlé dotés de personnel et d'équipements répondant aux besoins d'enfants de leur âge⁶³. L'ENOC⁶⁴ a constaté cependant que les mineurs non accompagnés sont parfois hébergés dans des structures fermées et doivent y séjourner pendant une longue durée, sans accès aux services sociaux ni à l'éducation. De récentes études de l'UNICEF⁶⁵ indiquent que cette situation perdure. Les autorités grecques et italiennes font leur meilleur effort de créer des espaces sécurisés pour les enfants non accompagnés et séparés, dans des lieux d'hébergement ouverts et limiter l'accueil dans des espaces fermés⁶⁶. Ces efforts devront être soutenus. En Bulgarie, tant les mineurs accompagnés que non accompagnés sont placés en rétention à leur interpellation et passent en moyenne treize jours dans des structures fermées⁶⁷. Dans ce contexte, la rapporteur mentionne également la Campagne parlementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants, lancée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁶⁸.

54 Informations provenant d'entretiens avec des conseillers du HCR, de l'UNICEF et de Save the Children, citées dans ENOC (2016) op cit

55 Renforcer l'engagement et la capacité des ONG autour des « hotspots » de l'UE, ECRE (juillet 2017) p. 8 consulté sur http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/update_report_cir.pdf?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=d8cbaaf7ad-EMAIL_CAMPAIGN_2017_07_07&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-d8cbaaf7ad-422298729

56 DCI, Conseil irlandais pour les réfugiés, Save the Children et al., Standards de qualité pour les tuteurs de mineurs non accompagnés en Europe

57 Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies

58 ECRE (juillet 2017) op cit

59 Observation générale 6 (2005) Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine (V)(a)(31)(A).

60 Voir *The Way Forward* op cit pour une présentation plus complète des bonnes pratiques en matière de détermination de l'âge.

61 Pratique de l'EASO en matière de détermination de l'âge en Europe (2013) Bruxelles

62 <https://rm.coe.int/age-assessment-council-of-europe-member-states-policies-procedures-and/168074b723> .

63 UNICEF et HCR Safe and Sound (2014)

64 Fagerholm K. et al op cit ENOC (2016)

65 UNICEF Rapport n° 24 op cit

66 ECRE op cit (July 2017) p9

67 UNICEF Rapport n° 24 op cit

68 <http://website-pace.net/web/apce/children-in-detention>

25. Le manque de solutions d'hébergement au sein du tissu social est l'une des raisons de l'augmentation du nombre de structures fermées, mais une autre est la crainte que le mineur disparaisse. Au moins 10 000 mineurs non accompagnés ont disparu en 2015 dans les heures qui ont suivi leur enregistrement⁶⁹, et pour beaucoup on peut craindre qu'ils aient été exploités à des fins sexuelles ou de travail. De plus, la proportion des mineurs migrants portés disparus a plus que doublé en 2016⁷⁰, passant de 2 à 7 %. Davantage de cas de disparitions d'enfants migrants sont signalés aux services téléphoniques, mais les chiffres de ces services ou de la police restent inférieurs au nombre réel des mineurs qui quittent les centres⁷¹, tels qu'ils ressortent d'autres sources.

26. Il n'existe pas d'approche uniforme à l'échelle européenne concernant les enfants réfugiés non accompagnés portés disparus. En Estonie, ces cas font immédiatement l'objet d'une enquête de la police locale, mais au Danemark elles ont un degré de priorité moindre que les affaires générales, et en Belgique il existe une période fixe de « non intervention » avant que la police ne commence à enquêter. La police slovène travaille avec les centres d'accueil pour enquêter sur les circonstances de toute disparition d'un enfant non accompagné ou séparé. Si le mineur n'est pas revenu dans les trois jours, sa demande d'asile est « retirée » et aucune autre action n'est menée⁷². Une approche uniforme d'un pays à l'autre, un registre paneuropéen officiel basé sur des critères de signalement communs et l'existence de protocoles d'accord pourraient réduire significativement l'ampleur du phénomène des disparitions d'enfants et améliorer les réponses.

27. A la lumière de ces faits extrêmement préoccupants et se référant à la Résolution 411 du Congrès, la rapporteur rappelle à nouveau aux autorités locales que l'action prioritaire est indispensable pour les enfants dans les centres d'accueil (qu'ils soient accompagnés ou non), notamment en donnant la priorité aux procédures d'asile pour les enfants non accompagnés et séparés, en améliorant la coopération entre les organismes locaux d'asile et de protection de l'enfance, en renforçant les procédures d'évaluation de l'âge⁷³ et la création des lieux d'hébergement locaux pour éviter la détention des enfants non accompagnés et séparés et les disparitions. Ces orientations représentent autant de champs d'action que les autorités locales doivent investir.

B. La situation des filles

28. Dans une étude récente de l'OSCE⁷⁴ sur les réponses nationales aux flux migratoires mixtes, certains organes⁷⁵ ont noté l'absence d'une véritable intégration de la perspective de genre dans les réponses européennes malgré des études précoces⁷⁶ ayant fait état de cas de violences sexuelles et fondées sur le genre, parmi lesquelles le mariage précoce/forcé, le sexe transactionnel, la violence domestique, le viol et le harcèlement sexuel. Les violences sexuelles et fondées sur le genre sont signalées à la fois comme des raisons ayant motivé le départ du pays d'origine et comme une expérience connue tout au long du trajet. Ces études ont souligné l'incapacité des pays à se conformer aux directives du Comité permanent inter-agences pour l'intégration (IASC)⁷⁷ et noté l'absence d'identification des violences sexuelles et fondées sur le genre et de structures de traitement aux points d'entrée, et la nécessité d'investir davantage dans les programmes de santé mentale et génésique⁷⁸ le long des itinéraires des réfugiés.

69 Chiffre d'Europol cité dans le Rapport annuel 2015 de Missing Children Europe, consulté le 13/10/2016 <http://missingchildreneurope.eu/Portals/0/Docs/Annual%20and%20Data%20reports/Missing%20Children%20Europe%20Annual%20Review%202015.pdf> cité dans Byrne K. Law. Politique et pratique concernant les enfants réfugiés et migrants en Europe (novembre 2016)

70 Chiffres et tendances 2016 Missing Children Europe (novembre 2016)

71 Ibid

72 Voir *Missing Children in the European Union. Mapping, data collection and statistics EC/ECORYS Nederland* (2013) Bruxelles, consulté en août 2017 http://ec.europa.eu/justice/fundamentalrights/files/missing_children_study_2013_en.pdf

73 <https://rm.coe.int/age-assessment-council-of-europe-member-states-policies-procedures-and/168074b723>)

74 Fry H. *A Gender Sensitive Response to the Migrant and Refugee Influx in Europe is Needed* AP OSCE (juin 2016)

75 Voir par exemple le commentaire de Tirana Hassan, responsable des crises à Amnesty International, cité dans Fry/OSCE op cit

76 Voir Lander T. (dir.) *Serbia: assessing health-system capacity to manage sudden large influxes of migrants Ministry of Health of Serbia/OMS* (2015) Copenhague et Eapen R. et al Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis HCR/UNFPA/WRC (décembre 2015)

77 Directives de l'IASC pour l'intégration d'interventions ciblant la violence basée sur le genre dans l'action humanitaire : réduire le risque, favoriser la résilience, faciliter le relèvement (2015) Genève p. 2

78 Voir Lander T/OMS op cit et Eapen R et al op cit. Voir aussi *Politiques, pratiques et données sur les mineurs non accompagnés dans les États membres de l'UE et en Norvège : rapport de synthèse* mai 2015 Annexes. EMN (2015) Bruxelles Tableau A3.5 pp. 54-55.

29. Le Comité de Lanzarote, dans son Rapport spécial mentionné ci-dessus, a formulé des recommandations concrètes qui vont de la dispense d'informations favorables aux enfants sur les services de soutien (rec3), les disparitions d'enfants (rec5), la fourniture de mécanismes de conseil adaptés aux enfants, le soutien aux victimes de violence sexuelle (réc. 7-10; 29) et la tutelle (rec25) (voir note de bas de page 10).

30. Le HCR a noté⁷⁹ que la violence et l'abus, y compris l'abus sexuel, sont des risques dans les sites d'accueil surpeuplés et les autres lieux de rassemblement des réfugiés et des migrants, parmi lesquels les parcs, les gares routières et ferroviaires et le bord des routes. Les centres d'accueil manquent aussi parfois d'éclairage et d'espaces distincts pour les femmes et les familles avec enfants⁸⁰, qui peuvent de ce fait être contraintes de partager des sanitaires et/ou des dortoirs avec des hommes étrangers et courir le risque d'être agressées lorsqu'elles se rendent aux toilettes⁸¹. Certains centres d'accueil sont jugés si peu sûrs que les femmes choisissent de dormir dehors, s'y sentant plus en sécurité⁸².

31. De nombreuses familles sont encore bloquées dans des lieux d'hébergement inadaptés dans les pays de transit, où les femmes et les filles courent un risque accru de violence domestique, du fait de l'impact négatif des difficultés liées à la migration sur la dynamique familiale⁸³. Pourtant, pour les femmes réfugiées, l'accès aux services de protection sera souvent plus difficile du fait de la langue, de l'isolement social, de facteurs culturels, de l'éloignement du lieu de prestation des services, de la dépendance vis-à-vis des époux pour le visa, des droits restreints et de la disponibilité limitée. La capacité à identifier les problèmes de violences sexuelles et fondées sur le genre au sein des populations réfugiées et à y apporter une réponse adaptée et efficace doit être renforcée, non seulement dans les phases précoces, mais aussi en tant qu'élément à part entière des plans, stratégies et programmes nationaux de protection de l'enfance et d'égalité de genre. Le renforcement des capacités devrait permettre aux organes locaux de protection de l'enfance de jouer un rôle moteur dans ce domaine et de faciliter une identification précoce des faits et une réponse immédiate et appropriée.

1. AMÉLIORER LA SITUATION DES ENFANTS RÉFUGIÉS EN EUROPE

32. Dans cette section, la rapporteur propose de se concentrer sur trois aspects essentiels des problèmes auxquels sont confrontés les enfants non accompagnés et séparés lorsqu'ils se déplacent à travers l'Europe, à savoir la protection, la santé et l'éducation, tout en étant consciente qu'il existe certainement d'autres enjeux de taille qui ne peuvent tous être examinés en détail dans ce rapport.

A. Éducation

33. L'accès à une éducation et une formation de qualité est reconnu comme un facteur essentiel de la bonne intégration des familles de réfugiés. La scolarisation est non seulement essentielle pour le développement des enfants, mais elle est aussi un mécanisme de protection capital et joue un rôle déterminant pour l'intégration et la cohésion sociale. Pourtant, le volume, le type et la qualité de la scolarisation proposée aux enfants réfugiés dépend souvent davantage du niveau d'avancement de leur demande d'asile que de leurs besoins éducatifs. Bien que les autorités éducatives de nombreux pays puissent légalement différer la scolarisation des enfants demandeurs d'asile jusqu'à trois mois, de plus en plus d'États membres s'efforcent de faciliter une entrée rapide des enfants réfugiés dans les structures ordinaires d'enseignement,

79 Melissa Fleming Centre d'actualités de l'ONU, *UN refugee agency appeals for protection against sexual abuse of women and children on move in Europe*, 23 octobre 2015, cité dans Fry/OSCE op cit

80 Notes d'information du HCR (23 octobre 2015) cité dans Fry/OSCE op cit

81 Save the Children, *Multi-sector Needs Assessment of Migrants and Refugees in Greece, Athens, Lesbos, Chios, Kos* (5-18 juillet 2015) p. 5. Voir aussi Human Rights Watch, *Greece: Chaos, Insecurity in Registration Center: Information, Attention to Vulnerable Groups Urgently Needed* (12 octobre 2015) cité dans Fry/OSCE op cit

82 Amnesty International Les femmes réfugiées sont confrontées à des agressions physiques, l'exploitation et le harcèlement sexuel lors de leur voyage à travers l'Europe (janvier 2016)

83 Shreeves R. *Gender aspects of migration and asylum in the EU: An overview European Parliamentary Research Service* (2016) cité dans Fry/OSCE op cit

d'apprentissage ou de formation professionnelle⁸⁴, même si ce n'est pas toujours dans les mêmes conditions que pour les nationaux ni avec un accès aux prestations sociales liées à l'éducation⁸⁵.

34. Du fait que dans la plupart des pays les services d'éducation relèvent de la responsabilité des collectivités locales et régionales, celles-ci peuvent prendre des mesures pratiques pour réduire les obstacles en matière d'accès et accélérer l'intégration des enfants réfugiés dans le système éducatif ordinaire. L'établissement d'une ligne de démarcation claire et explicite entre les services éducatifs et les services de l'immigration doit être une priorité, afin de donner aux familles, aux enseignants et aux éducateurs un sentiment de sécurité et la liberté d'innover sans crainte de conséquences négatives. Des ressources doivent aussi être allouées sur les budgets centraux et locaux, conformément aux stratégies nationales d'intégration, afin de garantir que les écoles disposent des moyens humains, matériels et financiers nécessaires pour apporter des réponses adaptées et rapides aux problèmes. La formation du personnel des établissements d'enseignement, afin de leur donner tous les outils qui leur permettront de répondre à la situation spécifique des enfants réfugiés, dans le respect total de leurs droits fondamentaux, doit être fortement encouragée.

35. Le vade-mecum « Accueillir les réfugiés avec dignité », réalisé à l'initiative de la ville de Strasbourg et du Réseau européen des villes solidaires, recense les exemples de bonnes pratiques observés au sein d'une vingtaine de villes européennes, non seulement dans le domaine de l'éducation mais aussi en matière d'accès à la santé, au marché du travail, d'intégration dans la vie sociale et culturelle, etc.⁸⁶

36. L'octroi d'un accès rapide à l'enseignement ordinaire doit faire partie intégrante de toutes les stratégies nationales d'intégration, et peut nécessiter l'offre d'un soutien pratique et, peut-être, de nouveaux modèles de scolarisation tirant partie des compétences, des connaissances et de l'expérience de la population réfugiée. Outre les restrictions juridiques et politiques, les obstacles pratiques à la scolarisation des réfugiés peuvent être : l'éloignement d'un établissement scolaire⁸⁷, des infrastructures insuffisantes, la langue, l'absence de dossier scolaire, la non-reconnaissance de qualifications ou niveaux scolaires étrangers et l'absence de programmes de soutien avant et après l'inscription. Les obstacles au recrutement d'enseignants, d'assistants d'enseignement et de personnels d'aide éducative issus de la population réfugiée doivent aussi être levés rapidement, afin que les autorités éducatives locales puissent tirer parti de ce potentiel.

37. Deux grands types de projets sont apparus pour soutenir l'intégration rapide des enfants dans l'éducation. L'un concerne la formation et le soutien aux enseignants, comprenant l'élaboration de modules et de matériels de formation spécifiques, comme le projet JRS à Malte et le projet *Step Together* en Hongrie⁸⁸. L'autre consiste à proposer des services d'aide⁸⁹ afin que les enfants réfugiés bénéficient d'un soutien pour l'intégration dans les écoles locales et connaissent aussi tôt que possible des expériences d'apprentissage positives. Il peut s'agir de formation linguistique, de cours de rattrapage ou de la nomination d'assistants d'enseignement.

38. La rapporteur souligne que les services d'aide doivent être en place avant, pendant et après l'inscription à l'école, si l'on veut que les enfants réfugiés et migrants reçoivent l'éducation de qualité qu'ils méritent, et les écoles doivent contribuer comme elles le peuvent à l'intégration sociale.

39. L'intérêt de l'éducation précoce pour les enfants réfugiés, leurs parents et le processus global d'intégration doit être pris en compte, renforcé et développé dans les plans nationaux

84 Voir par exemple, Soutien éducatif pour les enfants migrants nouvellement arrivés : étude de cas, Autriche PPMI (2013) Bruxelles

85 Voir par exemple CJEU, C-9/74, *Donato Casagrande c. Landeshauptstadt München*, 3 juillet 1974. Confirmé par la suite dans CJEU, C-3/90, *M.J.E. Bernini c. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, 26 février 1992.

86 <http://media.strasbourg.eu/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3dede2c5-de91-4ef5-9951-41ff74025c31/VADEMECUM-accueil-refugiés.pdf>

87 Galonja A. et al ONG *Children on the Move* Atina (2013) Belgrade

88 Pour une description des deux projets, voir Caruana M. & Francalanza J. *One of Us ; Full Integration of Refugee Children in Local Schools JRS* (2013) B'Kar et *Success Stories from the Migration and Home Affairs Fund* CE (2016) Bruxelles

89 Pour une présentation plus complète des divers modèles, voir Runcius D et al *Étude du soutien éducatif pour les enfants migrants nouvellement arrivés* PPMI (2013) Vilnius <http://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2013/09/Educational-Support-for-NAMS.pdf>

d'intégration, ce que certains gouvernements ont déjà fait⁹⁰. En Belgique, le ministère flamand de l'Éducation a mené une campagne d'information⁹¹ visant à améliorer la participation à l'éducation dès un âge précoce (3-6 ans) pour les enfants de langue maternelle étrangère, et une subvention est possible. En France, la loi permet à tous les enfants d'être inscrits à une école maternelle proche de leur lieu de résidence et le ministère de l'Éducation nationale indique qu'il ne peut y avoir aucune discrimination concernant l'admission d'enfants étrangers⁹². La municipalité de Florence a aussi reconnu le droit de tous les enfants, quel que soit leur statut juridique, à fréquenter une école maternelle⁹³, et d'autres villes italiennes ont fait de même⁹⁴.

40. D'autres exemples positifs en Europe témoignent de l'effort fourni par les collectivités locales à surmonter ces défis. A Athènes, le développement des « Open Schools » favorise l'accès des jeunes réfugiés à l'éducation. En 2015, la municipalité a lancé ce programme qui vise à transformer les écoles publiques appartenant à la ville en centres d'activités éducatives, récréatives, culturelles et sportives à l'usage de tous les Athéniens, adultes ou, enfants.

41. En Allemagne, les autorités locales travaillent à la mise en place de « classes de bienvenue » inspirées des « Willkommensklassen » financées à Berlin par les collectivités locales. Ces classes de transition, centrées sur l'apprentissage de la langue, doivent permettre aux enfants d'intégrer le cursus classique après une année.

42. Pour favoriser l'apprentissage de la langue des nouveaux arrivants, la Ville de Strasbourg a rejoint en juillet 2017 le dispositif « Online Linguistic Support for Refugees » de la Commission européenne. La démarche s'appuie sur la plateforme linguistique habituellement accessible aux participants au programme Erasmus + et permet l'acquisition des compétences nécessaires à une intégration réussie. Au niveau européen, cent mille réfugiés doivent bénéficier de cette initiative en l'espace de trois ans⁹⁵.

43. Il est également important de promouvoir des initiatives visant à soutenir l'insertion des jeunes réfugiés sans emploi, non scolarisés et ne suivant aucune formation (NEET) dans l'enseignement professionnel, en apprentissage ou sur le marché du travail. La Hongrie par exemple⁹⁶ a mis en place une formation professionnelle pour les réfugiés mais d'autres pays interdisent encore l'accès à la formation professionnelle pour les jeunes demandeurs d'asile au motif qu'il s'agit davantage de travail que d'éducation. Ce refus n'est pas seulement un grave obstacle à l'insertion des jeunes ; il est aussi contraire à l'engagement des pays au titre de l'article 28 de la CDE, qui fait de la formation professionnelle un élément constitutif de l'éducation des jeunes. Cela peut constituer un obstacle à l'intégration des jeunes dans leur transition à la vie adulte. La Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés est un bon outil que les autorités locales peuvent utiliser pour préparer les enfants à l'âge adulte.

A. Santé

44. Partout en Europe, les réfugiés ont accès à des soins d'urgence, mais les services inclus sous cette appellation sont variables selon les pays et même selon les communes. Une répartition claire des compétences entre les différents échelons est essentielle pour garantir dans les faits les droits des enfants réfugiés en matière d'accès à la santé.

90 Pour un examen plus approfondi des divers modèles, voir Runcius D et al Étude sur la bonne utilisation des structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants pour prévenir le décrochage scolaire. PPMI (2014) Vilnius http://skytte.ut.ee/sites/default/files/ec/ppmi_final_report_ecec.pdf

91 Voir www.kleuterparticipatie.be

92 Article L-113-1 du Code de l'éducation nationale, op cit. ; Circulaire du 6 juin 1991 concernant des « directives générales pour l'établissement du règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires » cité par PICUM op cit

93 La Repubblica, "Maternecomunali per baby clandestini", 12 mars 2010. Voir le bulletin d'information du PICUM, mars-avril 2010, p. 13.

94 La Stampa, Padoin : "Siaifiglideiclandestini al nido, lo dice la legge", 1^{er} avril 2010 et Elvio Pasca, "Bologna. Asili nido vietati ai clandestini", 8 avril 2010.

95 Dernières Nouvelles d'Alsace, "Strasbourg s'associe au dispositif de cours en ligne gratuits pour les réfugiés" <http://www.dna.fr/actualite/2017/07/20/strasbourg-s-associe-au-dispositif-de-cours-en-ligne-gratuit-pour-les-refugies>, 20 juillet 2017.

96 Voir *Success Stories from the Migration and Home Affairs Fund : Solidarity and Management of Migration Flows* (2007-2013) DG Migration et Affaires intérieures (2016) Luxembourg p. 20

45. La manque d'informations au sujet des prestations disponibles, tant chez les familles que chez les prestataires de services, peut constituer un grave obstacle à une bonne prestation des services de santé, surtout si elle s'ajoute à l'absence de dossier médical et aux obstacles linguistiques ou autres. Il ne semble pas y avoir actuellement d'interprétation claire de ce qui constitue le « socle » de services devant être proposés aux familles de réfugiés. Plusieurs études⁹⁷ indiquent que le coût excessif est un autre obstacle majeur à l'accès aux soins de santé pour les familles de réfugiés partout en Europe, de sorte que les projets destinés à améliorer la santé des réfugiés doivent être coordonnés avec les régimes d'aide et de protection sociale.

46. La plupart des pays assurent aux réfugiés un dépistage de santé lors de l'enregistrement puis un suivi pour tout problème de santé identifié, mais le droit des réfugiés d'accéder aux services généraux de santé est très variable. Il existe en particulier un manque d'information concernant l'accès à la santé maternelle et infantile. Il paraît justifié d'accorder un tel accès à la totalité des mères et des enfants, quel que soit leur statut juridique, non seulement pour garantir la santé et le bien-être de la famille, mais aussi pour garantir la santé publique et réduire le coût d'interventions de soins secondaires dans les années qui suivent. De récents changements apportés à la législation italienne⁹⁸ permettent d'intégrer pleinement les mineurs non accompagnés dans le Service national de santé. L'extension de cette initiative à la totalité des mères et des enfants réfugiés est non seulement équitable du point de vue des droits de l'enfant, mais elle s'avère aussi probablement plus économique sur le long terme. Pourtant, le discours sur la santé des réfugiés continue de privilégier des interventions ponctuelles plutôt qu'une intégration durable.

47. La plupart des mineurs réfugiés, dans les flux actuels, peuvent être considérés comme particulièrement vulnérables, ayant été exposés⁹⁹ sur leur trajet à des traumatismes physiques et psychologiques, la déshydratation, des troubles nutritionnels, des hypothermies et des maladies infectieuses. Ils subissent encore un stress et des traumatismes en lien avec l'incertitude de leur statut juridique et économique, leur faible revenu, le stress familial et leurs conditions de logement. Beaucoup viennent de pays ayant un faible niveau de couverture vaccinale. Une étude récente¹⁰⁰ sur la santé des réfugiés en Serbie a montré que les carnets de vaccination des enfants étaient souvent absents ou incomplets. En l'absence de preuve de la vaccination, les instituts de santé publique de Serbie ont mis en place un programme de vaccination de tous les enfants, selon le calendrier normal. Les autres pays situés sur l'itinéraire des migrants devront eux aussi probablement lancer des programmes de vaccination coordonnés à grande échelle.

48. Les pays cherchent aussi à renforcer les services de conseil, de santé mentale et les services relatifs aux violences sexuelles et fondées sur le genre, car les épreuves que subissent les femmes et les enfants lors de la migration sont de plus en plus reconnues¹⁰¹. Le Centre de Belgrade pour la protection et l'assistance aux demandeurs d'asile notait en mai 2015¹⁰² que la quasi-totalité des enfants qui lui étaient adressés avaient connu une forme de traumatisme ou de traitement violent, que ce soit dans leurs pays d'origine ou sur leur trajet jusqu'en Serbie ; en Ex-République yougoslave de Macédoine et en Grèce, le HCR/FNUAP/WRC¹⁰³ a recensé des cas de violences sexuelles et fondées sur le genre, parmi lesquels les mariages précoces et forcés, le sexe transactionnel, la violence domestique, le viol et le harcèlement sexuel.

49. Il existe donc un besoin non seulement de services renforcés concernant la santé mentale et les violences sexuelles et fondées sur le genre, mais aussi d'un accès plus large aux services de dépistage et de traitement du VIH tout au long des itinéraires de migration. Bien que de nombreux réfugiés, dans les flux de migration actuels, viennent de pays massivement touchés par l'épidémie du VIH, tous les États ne permettent pas aux réfugiés de bénéficier d'un dépistage gratuit du VIH ou de maladies infectieuses comme la tuberculose. Cette situation est totalement

97 Voir Keith L et LeVoy M. *Protecting undocumented children: Promising policies and practices from governments* PICUM (2015) Bruxelles et Spencer S. et Hughes V. *Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe* COMPAS (2015) Oxford

98 Voir ECRE (juillet 2017) op cit p4

99 Voir Lander T. (2015) op cit p4

100 Ibid

101 Le Centre d'aide d'urgence aux victimes de viol de Dublin a conçu une formation sur le travail avec les demandeurs d'asile. Pour plus d'informations sur ce modèle et d'autres, voir *Success Stories* (2016) op cit.

102 B92 29 mai 2015

103 Eapen R et al op cit

contre-productive en termes de santé publique et constitue en outre une grave violation des droits de l'enfant.

50. Un bon exemple de coopération régionale vient de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, territoire franco-allemand rassemblant des communes situées de part et d'autres du Rhin, a souhaité prendre toute sa part au soutien aux jeunes réfugiés traumatisés, en mettant en place un fonds destiné spécifiquement aux enfants et aux adolescents réfugiés. D'un montant total de 30 000€ pour 2016, de 50 000 € en 2017 et en 2018, l'objectif de ce fonds est de soutenir des projets et/ou des actions facilitant l'intégration des enfants et des adolescents réfugiés de 0 à 18 ans sur le territoire de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau en leur permettant de faire de nouvelles expériences positives après une longue période souvent traumatisante.¹⁰⁴

A. Protection de l'enfance

51. On manque clairement de données issues de la recherche sur le recours par les enfants réfugiés aux services de protection de l'enfance. Eu égard à leur vulnérabilité accrue du fait du traumatisme subi lors du voyage et au contexte de faible protection dans le pays d'accueil, ces enfants doivent constituer une priorité pour les organes locaux de protection de l'enfance.

52. Même lorsqu'aucune violence spécifique à leur rencontre n'est notée et lorsqu'ils vivent dans un cadre familial stable, les obstacles linguistiques et culturels, l'isolement social, l'absence de documents, la détérioration des mécanismes traditionnels de défense communautaire et les traumatismes préexistants affaiblissent leur cadre de protection et exposent les enfants réfugiés à un plus grand risque d'abus, de négligence, d'exploitation et de violence. Ces risques sont intensifiés lorsque les enfants n'ont pas de papiers en règle, lorsqu'ils sont séparés de leur famille ou sont non accompagnés et/ou lorsqu'ils n'ont pas accès aux services élémentaires. Pour les filles, le risque est plus grand encore, car elles peuvent être exploitées sexuellement ou contraintes à la prostitution pendant leur voyage et se trouver de ce fait stigmatisées au sein de leur communauté - les garçons courent également le risque de violence sexuelle et d'exploitation.

53. Pour toutes ces raisons, la rapporteur remarque que les services locaux de protection de l'enfance doivent renforcer, adapter et étendre leurs services et leurs activités avec les partenaires locaux et des réfugiés pour mettre en place des services de sensibilisation et de soutien auprès des communautés réfugiées afin de veiller à ce que les enfants réfugiés bénéficient du même niveau de protection et de soutien que tout autre enfant vulnérable de la commune. Un outil clé pour la sensibilisation serait le déploiement de stratégies d'information à l'attention des enfants pour les responsabiliser et les informer directement de leurs droits ainsi que des procédures et des garanties qui sont en place pour les protéger.

54. Les services locaux de protection de l'enfance auront sans doute aussi besoin de soutien pour assumer leurs responsabilités supplémentaires liées à la protection des enfants demandeurs d'asile. La coopération entre les services de protection de l'enfance et les services d'asile s'est mise en place rapidement afin de répondre aux besoins des enfants, mais la réponse initiale à l'arrivée de réfugiés a montré que de nombreux systèmes européens de protection de l'enfance étaient fractionnés, et que la plupart des systèmes d'asile n'accordaient qu'une faible importance à l'enfance. La priorité accordée au statut juridique en tant que déterminant des droits dans les systèmes d'asile va à l'encontre de l'approche centrée sur l'enfant et fondée sur les droits recommandée par la CDE et communément adoptée par la plupart des organes de protection de l'enfance. Les procédures d'asile reposent encore le plus souvent sur la suprématie de l'homme adulte au sein du noyau familial, les questions liées aux femmes ou aux enfants n'ayant qu'une importance secondaire¹⁰⁵. Si cette situation évolue progressivement, il existe aujourd'hui encore des risques avérés en matière de protection de l'enfance, liés aux processus et procédures d'asile, qui appellent une réponse de la part des instances de protection de l'enfance.

¹⁰⁴ Voir <http://www.eurodistrict.eu/fr/fonds-enfants-r%C3%A9fugi%C3%A9s-2017-liste-des-projets-retenus>

¹⁰⁵ Voir Fry H. AP OSCE op cit

55. A Leicester, au Royaume-Uni, la Fondation « After18 » développe un réseau d'aide à l'attention des jeunes demandeurs d'asile, via une assistance téléphonique offrant des informations, orientant vers d'autres organisations utiles et planifiant des activités pour les jeunes adultes en vue de les sociabiliser et de leur apprendre de nouvelles compétences.

56. Les municipalités italiennes ont entrepris de nombreuses actions au cours des deux dernières années, pour aider les enfants non accompagnés à développer leurs connaissances de base et faciliter leurs relations avec leur société d'accueil. Parmi ces activités, figure le plus souvent l'organisation de cours d'apprentissage de la langue italienne. Mais aussi la mise à disposition d'un médiateur linguistique et culturel et l'aide à l'inscription des enfants dans l'enseignement obligatoire. D'autres activités sont dispensées dans le domaine de la santé des enfants, par exemple l'apprentissage des gestes d'hygiène du quotidien.

i. Surveillance des structures de prise en charge et d'accueil

57. Une étude de 2013 signalait¹⁰⁶ l'existence de différences significatives entre les structures d'accueil européennes du point de vue des services fournis, des acteurs impliqués et de leur pertinence pour les enfants. La plupart des États proposent des espaces spécifiquement destinés aux enfants dans les structures existantes¹⁰⁷ ; certains ont créé des structures distinctes¹⁰⁸ ; d'autres proposent une combinaison entre ces deux solutions. D'autres États utilisent aussi les structures initiales/de transit pour héberger des demandeurs d'asile pendant les procédures d'admission/enregistrement. Dans l'ensemble, le placement dans une structure d'accueil collective est cependant le modèle le plus courant, ce qui n'est pas idéal pour l'enfant. Les professionnels de la protection de l'enfance connaissent de longue date les risques liés au placement d'enfants dans des structures institutionnelles, et la multiplication actuelle des placements en institution pour les enfants réfugiés coïncide avec l'abandon de ce modèle pour toutes les autres catégories d'enfants, partout en Europe. Il est indispensable que les organes locaux de protection de l'enfance exercent pleinement leurs responsabilités de surveillance et de contrôle de la qualité concernant toutes les institutions de leur territoire, y compris les centres d'accueil pour les migrants.

58. De nombreux États associent de plus en plus les ONG et le secteur privé à la gestion des structures d'accueil, ce qui pose de nouvelles questions quant au type de formation des personnels, d'application des politiques de protection de l'enfance et d'accès à des mécanismes de suivi et de recours indépendants. Afin de garantir des normes de qualité, la plupart des États ont adopté des mécanismes de contrôle interne tels que des inspections effectuées sur place par les organes publics ou commissions spéciales responsables, mais quelques-uns seulement ont recours à des mécanismes de contrôle externe, par exemple un contrôle effectué par l'institution nationale du médiateur ou par le HCR. Les organes en charge de l'enfance devraient encourager un tel contrôle, car au sein des institutions et des structures destinées aux autres catégories d'enfants vulnérables il a prouvé son efficacité pour renforcer la qualité des services et favoriser une approche basée sur les droits.

59. Dans l'idéal, les centres d'accueil devraient aussi être des structures ouvertes mais sûres, car il est attesté que dans certains pays ils ont été la cible de réseaux criminels impliqués dans la traite des êtres humains¹⁰⁹. Le Réseau européen des migrations note¹¹⁰ un taux élevé de mineurs non accompagnés portés disparus dans les structures d'accueil. D'après l'UNICEF¹¹¹, le Commissaire spécial italien pour les personnes portées disparues a indiqué que le nombre de mineurs non accompagnés s'étant enfuis de centres d'accueil en 2016 avait atteint 28 000 et que cette tendance s'était confirmée tout au long de 2017.

106 L'organisation des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile dans différents États membres EMN Inform (janvier 2014)

107 *Politiques, pratiques et données sur les mineurs non accompagnés dans les États membres de l'UE et en Norvège : rapport de synthèse* (2015) op cit p. 23

108 Ibid p. 23

109 Galonja A. et al *Children on the Move* NGO Atina (2013) Belgrade

110 Réseau européen des migrations (mai 2015) op cit

111 UNICEF Rapport n° 24 op cit

60. Naturellement, les collectivités locales devraient veiller à ce que les centres d'accueil suivent les recommandations de la Conférence « Perdus lors des migrations » de janvier 2017¹¹², mais le niveau de sécurité dans les centres d'accueil n'est pas nécessairement le principal facteur permettant d'éviter que des mineurs s'enfuient de ces centres. Informer les enfants des procédures et de leurs droits de manière à ce qu'ils puissent les comprendre leur permettra de faire des choix éclairés et peut contribuer à réduire le nombre des fuites parmi ces enfants. Des études¹¹³ menées en Irlande ont attribué une nette diminution du nombre de mineurs non accompagnés s'enfuyant des structures à la fermeture des hébergements de type foyer et à un alignement du niveau de prise en charge avec celui dont bénéficient les autres mineurs. De même, un rapport de 2012¹¹⁴ concernant l'Italie indique que l'intégration immédiate des mineurs dans des « structures passerelles » contribue de manière déterminante à réduire le nombre de disparitions. Davantage d'initiatives ont été menées pour rénover, agrandir, moderniser et adapter les structures d'accueil dans de nombreux pays d'Europe, afin qu'elles répondent mieux aux besoins des enfants¹¹⁵, ainsi que pour construire de nouvelles structures de type familial dans les collectivités locales ou pour favoriser les dispositifs de placement en famille d'accueil ou d'autres solutions de placement au sein des communautés réfugiées. C'est un autre domaine où les collectivités locales pourraient et devraient jouer un rôle majeur.

ii. Tutelle¹¹⁶ et représentation légale

61. Un tuteur agissant en tant qu'agent et voix de l'enfant peut veiller à ce que l'intérêt supérieur de ce dernier soit pris en compte à chaque étape du processus de demande d'asile, déjouer l'influence des passeurs, des trafiquants et des criminels et faciliter la coopération et la participation de l'enfant. Cependant, bien que la désignation rapide d'un tuteur soit universellement reconnue comme une bonne pratique, tous les États européens n'ont pas inscrit la tutelle dans leur système national de protection de l'enfance et beaucoup n'ont pas suffisamment de tuteurs qualifiés pour répondre aux besoins actuels. Aujourd'hui, il faut parfois longtemps pour désigner un tuteur ; beaucoup sont surchargés ; ils ne peuvent pas faire l'objet d'une sélection minutieuse ; ils sont peu formés ; enfin, ils ne bénéficient pas de conseils ni d'un soutien institutionnel satisfaisants¹¹⁷.

62. Par ailleurs, les pays ont des interprétations diverses du rôle du tuteur. Le Manuel de la FRA¹¹⁸ recommande que le tuteur soit le premier interlocuteur pour l'enfant et lui serve de lien avec la collectivité d'accueil, les autorités compétentes et les prestataires de services. Cependant, de nombreux États indiquent que le tuteur a pour rôle principal d'être le représentant légal de l'enfant. De ce fait, le tuteur exerce fréquemment une double fonction, ce qui peut entraîner un manque de clarté et nuire à l'efficacité du soutien dont bénéficie l'enfant.

63. L'accès gratuit à une assistance juridique et une représentation légale et de qualité est essentiel¹¹⁹ pour une participation effective de l'enfant demandeur d'asile au processus, et une assistance juridique doit être fournie le plus tôt possible afin de donner à l'enfant confiance dans le système et de le préparer aux diverses auditions et procédures qui l'attendent. Cela étant, la tutelle ne doit pas être considérée comme une solution de substitution à une véritable

112 Voir http://lostinmigration.eu/Conclusions_Lost_in_Migration_Conference.pdf

113 Charles K. *Separated children living in Ireland: A report by the Ombudsman for Children's Office*. Bureau du médiateur pour les enfants (2009) Dublin. Barnardos (2011). *Missing Separated Children in Ireland* <http://www.barnardos.ie>.

114 Cité dans REM (mai 2015) op cit p. 28

115 Voir *Success Stories* (2016) op cit pour une description de diverses initiatives utilisant les financements du FER en République tchèque, en Lituanie, au Portugal, en Slovaquie et en Espagne.

116 Voir *The Way Forward* op cit pour une étude plus détaillée des bonnes pratiques en matière de tutelle. Voir aussi *Politiques, pratiques et données sur les mineurs non accompagnés dans les États membres de l'UE et en Norvège : rapport de synthèse* REM (mai 2015) Bruxelles ; et *Aperçu des systèmes de tutelle pour les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe centrale* OIM (2012). Le Manuel de la FRA contient aussi des conseils sur la manière de mettre en place et de gérer des systèmes nationaux de tutelle, et notamment sur les principes essentiels, la conception de base et la gestion de tels systèmes. Voir aussi les résultats du projet CONNECT op cit, ainsi que les rapports nationaux établis pour l'Étude du REM, qui recèlent des informations supplémentaires sur les politiques nationales concernant par exemple les qualifications et la formation, les types de tuteurs, leurs tâches, etc.

117 CAHENF élabore des lignes directrices qui seront soumises au Comité des ministres du Conseil de l'Europe pour adoption en 2018. Ces lignes directrices devraient améliorer les orientations et le soutien offerts aux tuteurs des États membres.

118 FRA *La tutelle des enfants privés de liens parentaux UE* (2014) Luxembourg

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care-handbook-reinforce-guardianship>

119 Cité dans Pollet K. et al *Mind the Gap* Base de données sur les demandes d'asile (2014) Bruxelles

représentation légale pour l'enfant, et des ressources doivent être prévues à l'appui de ces deux rôles. Les enfants interrogés pour une étude¹²⁰ de la FRA étaient souvent critiques vis-à-vis de la qualité de leur représentant légal désigné et certains ont indiqué que les tuteurs et les représentants légaux devraient être mieux formés et plus qualifiés. Ils ont par ailleurs insisté sur l'importance de disposer d'une interprétation professionnelle pendant la procédure légale.

64. Tous les systèmes de protection de l'enfance devraient investir dans la mise en place d'un service de tutelle efficace, efficace et doté de ressources adéquates, à l'usage des mineurs vulnérables. Un tel service permettrait d'économiser des ressources tout en renforçant le cadre de protection de l'enfance. L'investissement dans des tuteurs devrait être une priorité pour les autorités nationales, régionales ou locales, qu'elles soient ou non concernées au premier chef par l'afflux de réfugiés.

65. Bien qu'il existe déjà en Europe des modèles de tutelle bien établis susceptibles d'être adaptés, les pays et même les communes devront parfois développer un modèle correspondant à leur situation, leur capacité et leurs ressources, tout en veillant à ce qu'il soit conforme aux normes internationales de qualité¹²¹ et s'articule de manière cohérente et harmonieuse avec les systèmes et structures des autorités voisines. Bien que des programmes de tutelle bénévole aient été conçus, peu d'efforts ont été réalisés à ce jour pour développer, soutenir ou renforcer la tutelle au sein de la population réfugiée elle-même.

66. A Strasbourg, un projet de tutorat innovant a été lancé en 2017, à l'initiative de l'association Makers for Change et avec le soutien de la municipalité, qui a pour objectif de permettre à des personnes issues de la migration de prendre confiance en elles sur la base de leurs potentiels, d'améliorer leur niveau de français et de favoriser les échanges avec les habitants de Strasbourg. Il repose sur la constitution de binômes de projet, associant jeunes résidents d'un quartier prioritaire de la politique de la ville et nouveaux habitants allophones du quartier.

67. Les participants proposent et réalisent des animations culturelles ouvertes à tous ainsi que des tutoriels accessibles au grand public sur les réseaux sociaux (en particulier YouTube et Facebook), qui permettent de partager les bonnes pratiques du projet. Les thèmes d'échanges proposés et autour desquels s'articulent les actions sont les suivants : le sport, l'agriculture, la cuisine, la couture et la musique.¹²²

iii. Rétention

68. La rétention des enfants migrants a été évoquée dans le contexte des articles 3 et 5 de la CEDH, et plusieurs affaires¹²³ portées devant la Cour européenne des droits de l'homme ont souligné l'illégalité de la rétention de mineurs, même accompagnés de leurs parents. La rétention d'enfants, même en tant que mesure de dernier ressort, constitue une violation directe des principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Le CDE a indiqué que la rétention ne pouvait jamais être justifiée comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Pourtant, en 2014, la pratique de la rétention était recensée pour des mineurs non accompagnés dans dix-sept États membres de l'Union européenne et pour des mineurs avec leur famille dans dix-neuf États membres¹²⁴. Une étude¹²⁵ menée sur deux ans par Access Info Europe (AIE) et Global Detention Project (GDP) dans 33 pays a abouti à des résultats encore plus préoccupants : elle montre qu'il est impossible de connaître avec précision le nombre de demandeurs d'asile placés en rétention en Europe, ni les conditions de leur rétention, du fait que les informations à ce sujet ne sont généralement pas disponibles. La recherche a mis en évidence une extrême diversité des définitions de la rétention utilisées par les organes locaux et dans les données et renseignements compilés. Cette absence de données de base pose de réels problèmes concernant la responsabilité pour le bien-être des enfants.

120 FRA (SEPA) (2011) op cit Vienne

121 The Way Forward op cit HCR/UNICEF/IRC (2017)

122 <http://makersforchange.org/>

123 Pour plus d'informations, voir le Manuel de droit européen relatif aux droits de l'enfant, FRA (2015) Luxembourg pp. 171-174

124 Cité dans Keith L. et LeVoy M. op cit p. 5

125 The Uncounted: Detention of Migrants and Asylum Seekers in Europe Access Info Europe/Global Detention Project (2015)

69. Des solutions de substitution à la rétention sont étudiées et mises en place. Les réformes juridiques menées en Italie ont ramené de 18 à 3 mois la durée de rétention des migrants. En Grèce le gouvernement a annoncé une réforme visant à raccourcir la durée de la rétention. Plusieurs pays ont aussi évolué vers des structures d'accueil ouvertes, en particulier pour les enfants et les familles, et les collectivités locales et régionales pourraient suivre ces modèles.

70. La rapporteur prend note des informations recueillies par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/child-migrant-detention>), selon lesquelles ces autorités ne prennent une part active ni aux décisions relatives à la détention des enfants, ni à la surveillance des centres de rétention, et recommande qu'en attendant que la rétention soit totalement interdite, les autorités locales de protection de l'enfance adoptent des lignes directrices claires sur ce qui doit être considéré comme une situation de dernier recours. Elles doivent également définir des normes et conditions minimales devant être remplies pour qu'une structure soit utilisée pour la rétention d'enfants demandeurs d'asile, qu'ils soient non accompagnés ou avec leur famille.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

71. Partout en Europe, les États continuent d'adopter des lois, des politiques et des stratégies en réponse aux conséquences de l'arrivée croissante de réfugiés en Europe depuis 2015. L'augmentation du nombre de femmes et d'enfants concernés ainsi que l'allongement de la durée de séjour avant qu'une décision soit prise par rapport à leur demande d'asile font inévitablement peser une pression sur les organismes locaux de protection de l'enfance pour qu'ils intègrent ces enfants dans les services ordinaires et favorisent un mode de vie autonome des familles hors des centres d'accueil de demandeurs d'asile et de réfugiés.

72. Les collectivités locales et régionales de nombreux pays mettent en place de nouveaux modèles pour soutenir, faciliter et élargir l'accès des réfugiés à des services de santé, d'éducation, d'aide sociale et de protection. Pour être efficaces et durables et avoir un impact maximal pour l'enfant et la collectivité, ces modèles doivent adopter une approche basée sur les droits de l'enfant.

73. Bien qu'il soit encore trop tôt pour pouvoir mener une évaluation rigoureuse des divers modèles expérimentés, certains facteurs de succès des initiatives locales peuvent être identifiés : des approches multisectorielles, pluridisciplinaires portant sur un domaine spécifique ; une forte implication des ONG et de la société civile ; une coopération étroite entre les divers niveaux de gouvernance, ainsi qu'entre les ministères ; la mise en place de services de soutien et la suppression des obstacles administratifs et pratiques pour les services ; la création de faisceaux de services dans des domaines thématiques essentiels, alignés si possible avec les normes et droits nationaux dans ces domaines ; l'extension et le renforcement des services existants, plutôt que la mise en place de structures ou systèmes parallèles.

74. Outre l'adoption, aux niveaux national et local, de cadres législatifs et politiques clairs et explicites pour appuyer les actions, d'autres facteurs peuvent influencer sur la réussite ou l'échec des diverses réponses aux besoins des enfants réfugiés : l'attitude de la population à l'égard des réfugiés ; la solidité des institutions de protection des droits de l'enfant dans le pays ; l'expérience des sociétés en matière de migration et d'asile ; l'apport potentiel des migrants pour l'économie locale ; et les ressources financières, humaines et autres disponibles.

75. La rapporteur recommande que tous les États européens s'engagent à accueillir des mineurs non accompagnés et séparés et à travailler ensemble pour accélérer le traitement des demandes d'asile des enfants et familles vulnérables, avec des garanties adéquates pour assurer un recours efficace. Les enfants réfugiés (et en particulier les MNAS) devraient être expressément reconnus comme un groupe prioritaire dans l'ensemble des stratégies et plans d'action nationaux pour la santé, l'éducation et la protection, et des ressources suffisantes devraient être allouées à cette fin.

76. La rapporteur suggère aussi que les collectivités locales et régionales, partout en Europe, s'engagent à adopter une démarche proactive à l'égard des MNAS et des enfants vulnérables et un plan formel pour garantir leur plein accès aux services de santé, d'éducation et de protection à leur arrivée, et à soutenir leur pleine intégration au sein des populations locales sur le long terme.

77. Afin de prévenir les restrictions de l'accès liées à un traitement disparate ou à une confusion concernant les droits, il devrait être recommandé que chaque État européen définisse de manière claire et précise le contenu d'un ensemble des droits de base pour les enfants migrants/réfugiés, quel que soit leur statut juridique, et diffuse ces informations auprès des réfugiés et demandeurs d'asile à leur arrivée. dans un format adapté aux enfants. Informations transmises dans un tel format seront vraiment utile pour toucher et communiquer directement avec les enfants sur leurs droits, les procédures qui les concernent et les services. De tels services pourraient être développés par des mécanismes locaux de protection de l'enfance.¹²⁶

78. Les droits de base devraient être aussi proches que possible de ceux des ressortissants du pays d'accueil. En matière d'éducation, les droits devraient inclure l'accès immédiat à la scolarisation en milieu ordinaire, de l'éducation de la petite enfance jusqu'aux examens de fin d'études ; le droit aux mêmes mesures d'aide financière que celles dont bénéficient les ressortissants ; l'octroi de services adéquats de soutien linguistique et à l'apprentissage, y compris une aide pédagogique.

79. Concernant la santé, les droits de base devraient comprendre l'inclusion systématique dans les programmes nationaux de santé maternelle et infantile, de santé génésique, de développement de l'enfance et de vaccination ; l'accès au dépistage et au traitement pour le VIH et les maladies infectieuses ; la santé mentale et les services de conseil ; les traitements et soins d'urgence. En matière d'aide sociale, les droits de base doivent inclure l'accès à une assistance sociale de base, les allocations familiales et l'aide au logement pour les familles avec enfants, et la dissociation de l'octroi d'une assistance matérielle de toute condition liée à la demande d'asile ou à la résidence.

80. Les collectivités locales et régionales devraient coopérer avec les communautés et la société civile afin de lever les obstacles à l'accès aux services pour les familles réfugiées, de mettre en place des services de sensibilisation et de soutien destinés à faciliter un accès facile et précoce aux services ordinaires et à favoriser une intégration rapide dans la population locale. Il faut pour cela étendre et adapter les services existants et développer de nouveaux modèles de travail, incluant des médiateurs culturels, des services de traduction, une formation linguistique et éventuellement une formation et une orientation des agents, cadres et directeurs existants. Les restrictions à l'accès aux foyers et autres structures locales pour les sans-abris, basées sur le statut de résidence et/ou de visa, doivent être levées de toute urgence (ainsi que l'écart important dans la plupart des États membres de l'UE entre la législation et les pratiques concernant l'hébergement des sans-papiers), et des structures (et du personnel qualifié et formé) doivent être mises en place pour les réfugiés et les migrants qui ont survécu à des violences sexuelles ou fondées sur le genre.

81. La rapporteur insiste sur la nécessité, pour tous les États, de conduire de toute urgence une évaluation des processus nationaux de migration et d'asile afin de déterminer les domaines où les enfants courent le plus de risques et où ils ont le plus besoin d'une protection (telle que définie par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant). L'importance d'une application rigoureuse des textes en matière de poursuite pour les crimes dont ces enfants seront les victimes devrait faire partie de cette évaluation. Cette évaluation doit être suivie d'un programme d'action conjoint entre les organes de protection de l'enfance et ceux qui sont en charge des migrations et de l'asile afin d'éliminer les risques et de renforcer les garanties.

82. Les organismes locaux de protection de l'enfance, partout en Europe, devraient prendre des mesures proactives pour fixer des normes communes sur les centres d'accueil et les structures de transit et de rétention de leur territoire, développer des protocoles et des mécanismes de signalement et de responsabilité et proposer une formation et un soutien continus. Surtout, ces organismes locaux doivent mettre en place de nouveaux services de proximité centrés sur

¹²⁶ IOM Hungary has recently piloted an interesting project to develop child-friendly information about asylum procedures and child protection services in cooperation with 5 other States: <http://www.iom.hu/childprotection>

l'enfant qui remplaceront les structures institutionnelles et promouvoir des modes de travail basés sur les droits tirant parti des atouts et de la résilience des communautés locales et réfugiées. Les services de protection de l'enfance réduisent progressivement leur dépendance à l'égard des services institutionnels, pour favoriser plutôt la famille et les services de proximité, car il y a un risque de maltraitance pour les enfants dans les établissements et il y a des doutes quant à leur efficacité ainsi que leur efficacité et durabilité.

83. Il faut aussi que les États conviennent de toute urgence d'une définition commune de la « rétention » et recensent toutes les structures fermées présentes sur leur territoire. Toutes les structures de ce type doivent être soumises aux normes internationales en matière de prise en charge et de protection, faire l'objet de contrôles externes réguliers et être responsables de leur action devant la population. Tous les enfants qui s'y trouvent doivent disposer d'un accès gratuit à un conseil et une assistance juridiques. Les États membres devraient également développer d'urgence des alternatives à caractère communautaire à la rétention pour enfants.

84. La rapporteur considère que les organismes locaux de protection doivent assurer le contrôle et la gestion de toutes les structures de ce type et que tout enfant accueilli dans l'une d'elles doit être officiellement sous la responsabilité des autorités locales de protection de l'enfance et d'un tuteur désigné. Ces organismes devront élaborer un plan individuel de prise en charge pour chacun des enfants concernés, aussi court que soit son séjour dans la structure, et doivent être habilités à faire appliquer les normes. Les organismes locaux de protection de l'enfance devraient aussi élaborer des services de prise en charge et d'hébergement alternatifs en vue de prévenir, de tempérer, de raccourcir et de réduire le placement d'enfants dans des structures fermées (voir la recommandation du Conseil de l'Europe aux États membres sur les projets de vie pour les mineurs migrants non accompagnés).

85. Concernant la tutelle, les organismes nationaux et locaux de protection de l'enfance doivent investir dans la mise en place de services de tutelle et de placement en famille d'accueil et travailler ensemble à développer des modèles adaptés aux contextes et aux ressources de chaque collectivité locale et conformes aux normes internationales de bonne pratique. Les organes nationaux devraient définir des politiques et des normes destinées à garantir la prestation uniforme de services de qualité à un coût avantageux, qui répondent aux besoins de l'enfant et respectent ses droits. Il est particulièrement important que les gouvernements nationaux veillent à ce que les enfants réfugiés aient pleinement accès à la justice et bénéficient d'une représentation légale effective et adéquate à tous les stades de la procédure d'asile, afin de permettre aux tuteurs de se consacrer à l'accompagnement, la prise en charge et le soutien à l'enfant. Les collectivités locales doivent élaborer et gérer des services locaux de tutelle adaptés à leur contexte et leurs ressources.

ANNEXE I**Abréviations et acronymes**

AIDA	Base de données sur le droit d'asile
AIE	Access Info Europe
B92	Service d'informations serbe
CdE-NU	Comité des droits de l'enfant des Nations Unies
CDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
CdE	Conseil de l'Europe
CE	Commission européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté d'États indépendants
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
COMPAS	Centre sur la migration, les politiques migratoires et la société (Université d'Oxford)
Convention de 1951	Convention relative au statut des réfugiés
Cour	Cour européenne des droits de l'homme
CRIN	Réseau d'information des droits de l'enfant
CSE	Charte sociale européenne
DCI	Defence for Children International
DIS	Détermination de l'intérêt supérieur
DJE	Développement des jeunes enfants
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
ECO	Europe centrale et orientale
ECRE	Conseil européen pour les réfugiés
EEE	Espace économique européen
ENOC	Réseau européen des Ombudsmans pour enfants
EPRS	Service de recherche du Parlement européen
FER	Fonds européen pour les réfugiés
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GDP	Global Detention Project
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains
HCR	Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
IASC	Comité permanent interinstitutionnel sur les affaires humanitaires
IRC	Comité international de secours
ISP	Institut de santé publique
JRS	Jesuit Refugee Service
MNA	Mineur non accompagné
MNAS	Mineur non accompagné ou séparé
MPI	Institut des politiques migratoires
NEET	Sans emploi, non scolarisé et ne suivant aucune formation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PICUM	Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers
PMMI	Public Policy and Management Institute
RAEC	Régime d'asile européen commun
REM	Réseau européen des migrations

R.-U.	Royaume-Uni
SEPAC	Enfants séparés demandeurs d'asile dans des États membres de l'UE
SGBV	Violence sexuelle et fondée sur le genre
SMI	Santé maternelle et infantile
TB	Tuberculose
TdP	Traite des personnes
UE	Union européenne
UE28	États membres de l'Union européenne
UE+	UE28 + la Norvège et la Suisse
ONU-CDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
VIH	Virus d'immunodéficience humaine
WRC	Women's Refugee Commission

ANNEXE II

Glossaire

Dans le présent rapport, le terme « enfant » s'entend tel qu'il est défini dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et désigne tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. Par ailleurs, le rapport utilise d'autres termes tels qu'ils sont définis par des organisations internationales telles que l'UNICEF, le HCR, le Conseil de l'Europe ou le Réseau européen des migrations, sauf lorsqu'il s'appuie sur des sources nationales ou autres utilisant des termes génériques ou non spécifiques.

« **apatride** » : personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation.

« **bénéficiaire d'une protection internationale** » : enfant ayant le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, qu'il soit accompagné ou non accompagné.

« **Conseil** » : dans le présent rapport, désigne le Conseil de l'Europe.

« **demandeur d'asile (ou demandeur d'une protection internationale)** » : personne qui a déposé une demande de protection et attend son résultat (c'est-à-dire n'ayant pas épuisé les recours prévus par la procédure nationale d'asile).

« **détermination de l'intérêt supérieur (DIS)** » : processus formel comportant des garanties procédurales strictes, destiné à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant pour les décisions particulièrement importantes le concernant. Elle doit faciliter une participation adéquate de l'enfant sans discrimination, impliquer les décisionnaires ayant l'expérience requise et concilier tous les facteurs pertinents afin d'évaluer la meilleure option.

« **enfant** » : tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

« **enfant séparé** » : enfant qui a été séparé de ses deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Les enfants séparés peuvent donc être accompagnés par un autre membre adulte de leur famille.

« **évaluation de l'intérêt supérieur** » : évaluation conduite par un professionnel agissant auprès d'un enfant spécifique – sauf si une procédure de DIS est nécessaire – destinée à s'assurer que toute action de ce professionnel privilégie l'intérêt supérieur de l'enfant. L'évaluation peut être conduite seul ou en concertation, par un ou plusieurs professionnels compétents, et requiert la participation de l'enfant.

« **intégration de la perspective de genre** » : selon la définition du Conseil économique et social des Nations Unies, processus d'évaluation des incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social – de manière que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes.

« **migrant** » : dans le contexte mondial, personne se trouvant hors du territoire de l'État dont elle est un ressortissant ou un citoyen, et qui réside dans un pays étranger depuis plus d'un an, quels que soient les causes – volontaires ou involontaires – et les moyens – réguliers ou irréguliers – utilisés pour la migration.

« **mineur non accompagné (MNA)** » : enfant arrivant ou résidant entre les frontières nationales, sans ses parents ou sans un adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, doit le prendre en charge.

« **personne faisant l'objet d'une ordonnance de renvoi** » : demandeur d'asile débouté après épuisement de la procédure nationale de recours, ou tout ressortissant d'un État tiers restant dans le pays au-delà de la durée de son visa. Le retour peut être volontaire ou forcé, assisté ou spontané.

« **protection subsidiaire** » : protection accordée pour une durée limitée à un ressortissant d'un État tiers ou un apatride ne remplissant pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié.

« **réfugié** » : dans le contexte mondial, personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle pour les raisons susmentionnées, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. Dans le présent rapport, les termes « réfugié » et « enfant réfugié » s'appliquent aux demandeurs d'asile, aux demandeurs d'une protection internationale, aux mineurs non accompagnés et séparés (MNAS) et aux personnes définies légalement comme des mineurs non accompagnés (MNA), aux bénéficiaires d'une protection internationale et aux enfants visés par une procédure de recours, ainsi qu'aux enfants auxquels le statut de réfugié a été octroyé dans le pays.

« **solution durable** » : solution qui garantit que l'enfant peut se développer jusqu'à l'âge adulte, dans un environnement répondant à ses besoins et respectueux de ses droits tels que définis par la CDE, et qui n'expose pas l'enfant à un risque de persécution ni à un grave danger. L'élaboration et la mise en œuvre d'une telle solution supposent une détermination minutieuse de l'intérêt supérieur.

« **soins d'urgence** » : mesures de secours et traitements médicaux nécessaires pour éviter de graves dommages pour la santé d'une personne.

« **soins primaires** » : traitement de base de maladies mineures relativement communes de type ambulatoire ou non hospitalier (par exemple les services de médecins généralistes).

« **tuteur** » : personne indépendante désignée pour soutenir et assister des mineurs non accompagnés et séparés lors des processus et procédures d'asile les concernant, pour défendre l'intérêt supérieur et le bien-être de l'enfant et pour servir de lien entre l'enfant et les organismes et personnes qui en ont la responsabilité.