



Fondation  
Terre des hommes



Institut international des  
Droits de l'Enfant



Fondation suisse du  
Service Social International



## **Nationale Fachachtung Unbegleitete Minderjährige in der Schweiz**

15. Februar 2006  
Universität Bern



## **Colloque national Mineurs non accompagnés en Suisse**

15 février 2006  
Université de Berne

**Nationale Fachtagung  
Unbegleitete Minderjährige  
in der Schweiz**

15. Februar 2006

Universität Bern

**Colloque national  
Mineurs non accompagnés  
en Suisse**

15 février 2006

Université de Berne

## TABLE DES MATIERES

1.	Introduction / <i>Einführung</i> Pierre ZWAHLEN, Porte parole de la Fondation Terre des hommes	
2.	La Situation des mineurs non accompagnés en Suisse / <i>Die Situation von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz</i> Sylvain VITE, Juriste, Docteur en droit international, Responsable Programme Secrétariat général du Service Social International	7
3.	Protection des mineurs isolés en Suisse : des solutions restent à trouver <i>Schutzmassnahmen für unbegleitete Minderjährige in der Schweiz : Lösungen müssen noch gefunden werden /</i> Isabelle UEHLINGER, Avocate, Fondation Suisse du Service Social International	32
4.	Separated Children in Europe Programme SCEP / <i>Programme en faveur des enfants séparés en Europe</i> Christophe BRAUNSCHWEIG, Sozialarbeiter, Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes	39
5.	Le point de vue du Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU <i>Sichtweise des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes /</i> Jean ZERMATTEN, Membre du Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU	41
6.	Zur Unterbringung von unbegleiteten Asyl suchenden Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich / <i>La prise en charge des requérants d'asile mineurs non accompagnés dans le canton de Zurich</i> Daniela DUFF, Leiterin Fachstelle MNA	53
7.	Ziel und Aufgaben der Zentralstelle MNA im Kanton Zürich / <i>Buts et tâches de la Zentralstelle MNA dans le canton de Zurich</i> Thomas BAUMANN, Leiter des Zentralstelle MNA	56
8.	Rapport des Ateliers	
	A. Mineurs sans statut / <i>Minderjährige ohne Status</i>	58
	B. Prise en charge au quotidien et perspectives d'avenir / <i>Alltagsbewältigung und Zukunftsförderung</i>	59
	C. Dangers spécifiques aux filles / <i>Frauenspezifische Gefahren</i>	61
	D. MNA : Proie facile pour la délinquance ? / <i>MNA : Leichtes Abdriften in die Delinquenz ?</i>	62
	E. Clé de répartition entre les cantons / <i>Zuteilung des MNA an die Kantone</i>	64
9.	Synthèse de la journée / <i>Zusammenfassung des Tages</i> Paola RIVA GAPANY, Directrice Adjointe IDE	67
10.	Communiqué de presse Berne, le 16 février 2006 / <i>Pressemitteilung Bern vom 16. Februar 2006</i>	74

## INTRODUCTION

Pierre ZWAHLEN, Porte parole de la Fondation Terre des hommes

Mesdames, Messieurs,

Au nom des trois organisations qui ont préparé cette journée, j'ai le plaisir de vous accueillir pour ce colloque consacré à la situation des mineurs non accompagnés en Suisse. Nous sommes heureux de saluer la présence parmi vous de représentant-e-s d'une quinzaine de services cantonaux, de l'Office fédéral des migrations, de l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), de l'Organisation Internationale des Migrations ou encore de l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés (OSAR), qui fédère plusieurs œuvres d'entraide nationales. Vos participations permettent d'envisager des débats prometteurs, en vue d'une collaboration intercantonale associant tous les acteurs concernés.

La moitié des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde sont des enfants, à savoir des personnes de moins de 18 ans, selon la définition de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Ils fuient leur pays pour échapper aux persécutions, aux violations des droits de l'homme, à l'exploitation, aux sévices ou aux catastrophes naturelles; certains risquent de devenir la proie de trafiquants sans scrupules.

Les enfants sont plus vulnérables encore quand ils se trouvent dans un pays étranger auquel ils demandent asile et qu'ils sont séparés de leurs parents ou de leurs principaux tuteurs légaux ou coutumiers. Les enfants séparés représentent environ 4 % du nombre de demandeurs d'asile en Europe.

Ces citations sont tirées d'une recommandation adoptée le 28 avril dernier par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (dont la Suisse est membre), que vous trouvez dans le dossier remis ce matin et dont je désire souligner la pertinence. Encore un dernier extrait :

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

Laissez-moi toutefois indiquer une illustration remarquable de ce que peut être une loi dans notre propre pays. En première lecture il y a 8 jours, le parlement vaudois vient d'accepter une section « assistance aux mineurs non accompagnés » dans la nouvelle loi sur l'aide aux requérants d'asile. La disposition réglant l'hébergement est explicite : « *L'établissement (cantonal d'accueil des requérants) gère, en conformité avec les exigences de la Convention internationale des droits de l'enfant, des structures adaptées à la prise en charge des mineurs non accompagnés placés par l'Office du tuteur général, quel que soit leur statut.* »

Quelques mots sur les instigateurs de ce colloque. L'Institut des Droits de l'Enfant (Sion), la Fondation suisse du Service Social International (Genève), et la Fondation Terre des

hommes (Lausanne) sont toutes trois des organisations non gouvernementales à vocation internationale qui ont leur siège en Suisse.

- la Fondation suisse du SSI, qui tisse un réseau mondial dans plus de 140 pays, traite de situations sociales et juridiques transnationales impliquant la protection des mineurs,
- l'IDE promeut les droits de l'enfant, par le biais notamment de formations spécifiques destinées aux acteurs professionnels de nombreux pays parmi les plus pauvres de la planète. Son outil de travail, la Convention relative aux droits de l'enfant rencontre le souci d'une application concrète dans le domaine de l'asile
- la Fondation Terre des hommes est active en Suisse et dans trente pays auprès d'un demi-million d'enfants et plaide pour leurs droits, en particulier dans son combat contre la traite et l'exploitation d'enfants comme en faveur d'alternatives à la prison pour les mineurs.

Les organisations invitantes ont déjà collaboré sur le thème qui nous occupe aujourd'hui pour rédiger un document publié en 2003 sur la situation des MNA en Suisse.

Face à ces jeunes, la Suisse se confronte directement à la dimension internationale : la Convention des droits de l'enfant a été ratifiée par notre pays en 1997 et nous oblige depuis lors en tant qu'instrument de notre droit helvétique. Sa mise en œuvre ne va pas sans peine et nécessite souvent d'adapter nos pratiques. Les comportements et pratiques à l'égard des enfants étrangers et les procédures applicables aux mineurs requérants d'asile posent des questions que nous aborderons aujourd'hui dans le cadre des conférences de ce matin, puis par groupes restreints cet après-midi dans les ateliers.

Ce colloque s'inscrit dans le partage d'expériences entre services cantonaux, instances fédérales ou internationales et organisations d'entraide impliquées. Nous espérons faire ressortir des réflexions du jour, des pistes, des recommandations pour entreprendre ensemble les changements qu'implique le respect des droits de *tous* les enfants qui se trouvent dans notre pays.

A vous toutes et tous, je souhaite une riche journée d'échanges qui nous rapprochent!

---

## **EINFÜHRUNG**

Pierre ZWAHLEN, Pressesprecher der Stiftung Terre des hommes

Sehr geehrte Damen und Herren,

Im Namen der drei Organisationen, die den heutigen Tag vorbereitet haben, heisse ich Sie zur Tagung zum Thema der unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz herzlich willkommen. Wir freuen uns über die Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertreter von fünfzehn verschiedenen Kantonen, des Bundesamtes für Migration, des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge (UNHCR), der internationalen Organisation für Migration, und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), die mehrere Schweizer Hilfsorganisationen vereint. Dank Ihrer Mitwirkung erhoffen wir uns fruchtbare Diskussionen im Hinblick auf eine interkantonale Zusammenarbeit, die sämtliche betroffenen Akteure mit einbezieht.

Die Hälfte der Flüchtlinge und vertriebenen Personen weltweit sind Kinder. Sie fliehen aus ihrem Land, um Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Ausbeutung, Misshandlung und Naturkatastrophen zu entkommen. Manche von ihnen laufen dabei Gefahr, in die Fänge skrupelloser Menschenhändler zu geraten.

Kinder sind noch verletzlicher, wenn sie sich in einem fremden Land befinden, wo sie Asyl beantragen und von ihren Eltern oder gesetzlichen Vertretern getrennt sind. Von ihren Angehörigen getrennte Kinder stellen ungefähr 4 % der Asylsuchender in Europa dar.

Diese Fakten stammen aus einer Empfehlung, die am 28. April dieses Jahres von der parlamentarischen Versammlung des Europarates (die Schweiz ist Mitglied) angenommen wurde. Die Empfehlungen befinden sich in den Unterlagen, die Sie erhalten haben, und ich kann ihre Wichtigkeit nicht genug betonen. Hier ein letzter Auszug davon:

Die parlamentarische Versammlung des Europarates ist der Meinung, dass die Situation von minderjährigen Asylbewerbern, die von ihren Angehörigen getrennt sind, für die Mitgliedstaaten des Europarates ein dringendes Problem darstellt. Die nationalen Gesetze und politischen Gepflogenheiten entsprechen den Anforderungen des dreifachen Schutzes dieser Bevölkerungskategorie nicht: Als Kinder; als von ihren Angehörigen getrennte Kinder; als Kinder, die den Schutz des Asylstaates beantragen.

Gerne möchte ich ein bemerkenswertes Beispiel des Kantons Waadt aufzeigen. Vor acht Tagen hat das Waadtländer Parlament im neuen Asylgesetz einen Abschnitt über die «Hilfeleistung an unbegleitete Minderjährige» in erster Lesung verabschiedet. Die Bestimmung bezüglich der Unterkunft lautet ausdrücklich: «Das kantonale Aufnahmezentrum für Asylbewerber verwaltet gemäss den Anforderungen der internationalen Kinderrechtskonvention geeignete Unterkunftsstrukturen für die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, die ihm von den Waadtländer Vormundschaftsbehörden zugewiesen werden. Dies unabhängig vom rechtlichen Status der Jugendlichen.»

Ein paar Worte zu den Organisatoren dieser Tagung. Das Institut der Rechte des Kindes (Sitten), die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (Genf) und die Stiftung Terre des hommes (Lausanne) sind drei Nichtregierungsorganisationen mit internationaler Ausrichtung und Sitz in der Schweiz.

- die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI) ist Teil eines weltweiten Netzwerkes von über 140 Ländern und beschäftigt sich mit transnationalen sozialen und rechtlichen Aspekten des Kinderschutzes.
- das Institut der Rechte des Kindes (IDE) fördert die Kinderrechte durch die spezifische Ausbildung von Berufsleuten in vielen der ärmeren Ländern der Welt. Das Institut erachtet, die Anwendung von der Kinderrechtskonvention als konkretes Arbeitsinstrument auch im Asylwesen.
- die Stiftung Terre des hommes arbeitet für eine halbe Million Kinder in der Schweiz und in dreissig Ländern, wo sie sich für ihre Rechte einsetzt. Die Stiftung bekämpft im speziellen Kinderhandel und -ausbeutung und sucht Alternativen zur Gefängnisstrafe für jugendliche Straftäter.

Die Organisationen arbeiteten bereit zuvor zum gleichen Thema zusammen und verfassten ein Dokument über unbegleitete Minderjährige in der Schweiz, das 2003 veröffentlicht wurde.

Die Situation dieser Jugendlichen konfrontiert die Schweiz mit dem internationalen Kontext: Unser Land unterzeichnete 1997 die Kinderrechtskonvention, und diese stellt seither ein verpflichtender Bestandteil der schweizerischen Gesetzgebung dar. Ihre Anwendung ist schwierig und bedingt oft die Anpassung unserer Gepflogenheiten. Die Haltung gegenüber ausländischen Kindern sowie die bei minderjährigen Asylbewerbern anzuwendenden Verfahren werfen einige Fragen auf, die wir am Morgen der heutigen Tagung besprechen werden. Am Nachmittag werden wir diese dann auch in kleineren Gruppen in Workshops aufgreifen.

Diese Tagung dient als Erfahrungsaustausches zwischen den betroffenen kantonalen Behörden, nationalen oder internationalen Instanzen und Hilfsorganisationen. Wir hoffen, auf diese Weise Denkanstösse, Lösungsansätze und Empfehlungen erarbeiten zu können, um zusammen die notwendigen Änderungen vorzunehmen, die zur Einhaltung der Rechte *aller* Kinder in unserem Land erforderlich sind.

Ihnen allen wünsche ich einen austauschreichen Tag, der uns einander näher bringen soll!

---

**LA SITUATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNES EN SUISSE**  
/  
**DIE SITUATION VON UNBEGLEITETEN MINDERJÄHRIGEN IN  
DER SCHWEIZ**

Sylvain VITE, Juriste, Docteur en droit international,  
Responsable de Programme Service Social International, Secrétariat Général

**Table des matières**

Abréviations

Introduction

1. Le cycle migratoire des MNA

- 1.1 Principales caractéristiques
- 1.2 Les causes de la migration des MNA
- 1.3 L'entrée en Suisse

2. Le cadre juridique de l'accueil et de la prise en charge des MNA en Suisse

- 2.1 Les principaux traités et autres textes de droit international
- 2.2 Le droit fédéral
- 2.3 Le droit cantonal

3. Les modalités d'accueil et de prise en charge des MNA en Suisse

- 3.1 L'accueil et la prise en charge des MNA clandestins
- 3.2. L'accueil et la prise charge des MNA requérants d'asile

- 3.2.1 L'enregistrement des MNA
- 3.2.2 Les mesures de protection
- 3.2.3 Les mesures d'accueil, d'assistance et d'encadrement
- 3.2.4 La scolarisation et la formation
- 3.2.5 L'audition sur les motifs d'asile
- 3.2.6 La décision de renvoi
- 3.2.7 L'exécution du renvoi
- 3.2.8 La coordination et la coopération entre les cantons

4. La prise en charge des MNA : quelques perspectives

En conclusion : principales suggestions

Remerciements



## **Abréviations**

Asile 23.2 :	Directive de l'Office fédéral des réfugiés relative aux demandes d'asile émanant de requérants mineurs non accompagnés et d'adultes incapables de discernement
CCS :	Code civil suisse
CDE :	Convention relative aux droits de l'enfant
CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme
CERA :	Centre d'enregistrement pour requérants d'asile
CR :	Convention relative au statut des réfugiés
CRA :	Commission suisse de recours en matière d'asile
HCR :	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
JICRA :	Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile
LAsi :	Loi fédérale sur l'asile
LDIP :	Loi fédérale sur le droit international privé
LSEE :	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
MNA :	Mineurs non accompagnés
OA 1 :	Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure
ODM :	Office fédéral des migrations
ODR :	Office fédéral des réfugiés
OMCT :	Organisation mondiale contre la torture
OSAR :	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
SSI-Suisse :	Service social international, Fondation suisse.

## **Introduction<sup>1</sup>**

La prise de conscience de la présence de MNA en Suisse date de la fin des années 1980. C'est essentiellement dans le cadre de la procédure d'asile que les autorités ont pu constater le développement de ce phénomène. Chaque année, plusieurs centaines d'adolescents cherchent à être reconnus comme réfugiés en vue d'obtenir le droit s'installer en Suisse.

Selon le droit de ce pays, est **mineur** « quiconque n'a pas encore 18 ans révolus (...) ».<sup>2</sup> Cette règle est identique à la définition de la notion d'enfant qui prévaut en droit international. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), à laquelle la Suisse est partie depuis le 26 mars 1997, prévoit ainsi qu'un « enfant s'entend de 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 ».

De plus, doit être considéré comme **non accompagné** le mineur « qui n'est pas accompagné par son représentant légal et dont le représentant légal ne se trouve pas en

---

<sup>1</sup> L'auteur est juriste et de nationalité suisse. Il a obtenu un doctorat en droit international à l'Université de Genève en 1998. Il a enseigné le droit public et le droit international humanitaire à l'université de Genève. Il a par ailleurs été délégué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en Colombie et Conseiller juridique à l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT). Il est actuellement Coordinateur adjoint du Centre international de référence pour les enfants privés de famille du Service social international (SSI-CIR) et Responsable de projet au Centre universitaire de droit international humanitaire (CUDIH).

<sup>2</sup> Art. 14 CCS. Voir aussi art. 1 let. d OA1.

Suisse ».<sup>1</sup> Selon la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), les frères et sœurs majeurs ne détiennent pas l'autorité parentale sur un mineur. Ainsi, même si ces derniers se trouvent sur le territoire national lors de la requête, le mineur sera tout de même considéré comme non accompagné.<sup>2</sup>

Le phénomène des MNA n'est toutefois pas uniquement lié au contexte des réfugiés. Certains de ces mineurs n'ont pas l'intention de déposer une demande d'asile à leur arrivée en Suisse. Les raisons de leur migration ne découlent donc pas, en principe, de violences ou de persécutions dont ils auraient été victimes dans leur pays d'origine. Ces personnes s'établissent en Suisse sans en avoir l'autorisation. Elles n'ont donc pas de statut légal et appartiennent à la population dite des « clandestins » ou des « sans-papiers ».

Le traitement des MNA en Suisse s'inscrit dans la structure fédérale du pays. En application de l'article 121 de la Constitution fédérale suisse,<sup>3</sup> la compétence législative en matière d'asile relève de la Confédération. La prise en charge des requérants d'asile, notamment des MNA, est en revanche une compétence partagée entre le pouvoir central et les cantons. Ces derniers bénéficient d'une marge de manœuvre importante dans l'exercice de cette fonction. L'encadrement des MNA peut donc varier considérablement d'une région à l'autre de la Suisse.

## **1. Le cycle migratoire des MNA**

### **1.1 Principales caractéristiques**

En chiffres absolus, le nombre des MNA enregistrés dans le cadre de la **procédure d'asile** en Suisse est en très nette diminution. Entre 2002 et 2004, il a baissé de plus de la moitié, passant de 1673 à 824. Cette évolution correspond à une diminution plus générale du nombre total de requérants d'asile enregistrés chaque année. Ainsi, le pourcentage de MNA par rapport au nombre de requérants d'asile reste à peu près constant. Il s'élevait à 6,4 % en 2002, 6,9 % en 2003 et 5,7 % en 2004.<sup>4</sup>

Par ailleurs, les autorités suisses estiment que 10 à 20 % de ces requérants qui se déclarent comme mineurs non accompagnés ne correspondent pas en réalité à cette catégorie, soit parce que leur majorité est prouvée en cours de procédure, soit parce que l'un de leurs représentants légaux se trouve en Suisse.<sup>5</sup>

Depuis ces dernières années, les MNA identifiés en Suisse dans le cadre de la procédure d'asile, ceux en tout cas dont l'identité a pu être établie, sont majoritairement originaires d'Afrique. Parmi les principaux pays d'origine figurent notamment, la Guinée, le Nigeria, la Sierra Leone et la Somalie. Par ailleurs, dans leur la grande majorité, ces MNA ont entre 15 et 18 ans et sont de sexe masculin. Le pourcentage de filles identifiées dans ce contexte s'élevait à 10,5 en 2002, 13,6 en 2003 et 14 en 2004.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 7 par. 2 OA1.

<sup>2</sup> JICRA, 2004/9.

<sup>3</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/>

<sup>4</sup> Selon statistiques de l'ODM.

<sup>5</sup> Office fédéral des réfugiés (ODR), *Rapport final du groupe de projet UMA/MNA*, 20.10.2004, p. 5.

<sup>6</sup> Selon statistiques de l'ODM.

En revanche, il est plus difficile d'évaluer la situation des MNA qui ne s'engagent pas dans une procédure d'asile et qui s'installent clandestinement en Suisse. La **clandestinité** est en effet un phénomène indéterminé par nature. C'est ainsi que les estimations du nombre de personnes qui relèvent de cette catégorie en Suisse, adultes et enfants confondus, varient considérablement. Les chiffres avancés se situent entre 70'000 et 300'000.<sup>1</sup> L'ODM a notamment estimé récemment que la Suisse compte environ 90'000 résidents illégaux.<sup>2</sup> Quant au pourcentage d'individus de moins de 18 ans au sein de cette population, il est inconnu. Reste que l'existence de MNA clandestins en Suisse est une réalité.<sup>3</sup> Il est même sans doute en augmentation. Etant donné que la politique d'asile a tendance à devenir plus restrictive, il est possible que les personnes concernées, et notamment celles qui sont mineures, renoncent à s'engager dans cette procédure pour entrer dans la clandestinité.<sup>4</sup>

Ce phénomène se manifeste *grosso modo* sous trois formes différentes.<sup>5</sup> Un grand nombre des enfants sans papiers vivent avec des proches, en général des membres de leur famille élargie, qui en assurent de fait la responsabilité parentale. D'autres ont passé par la procédure d'asile et sont devenus clandestins une fois que leur requête a été rejetée, en principe suite à une décision de non-entrée en matière. Enfin, une réalité nouvelle tend à se développer, celle des mineurs « errants », à savoir ceux qui se retrouvent en Suisse sans aucune attache particulière. Ils sont en principe laissés à eux-mêmes après avoir été introduits sur le territoire national par des passeurs et, dans certains cas, sont victimes de trafic.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques des nouveaux mouvements migratoires en Suisse est liée à l'augmentation importante du nombre de femmes migrantes et à l'évolution de leur rôle.<sup>6</sup> Tandis que ces dernières arrivaient en Suisse par le passé essentiellement en compagnie de leurs maris, il est désormais fréquent de rencontrer des femmes clandestines seules ou accompagnées d'un enfant. Nombre d'entre elles viennent d'Amérique du Sud et travaillent comme employées de maison (garde d'enfants, travaux ménagers, soins aux personnes âgées).<sup>7</sup> Les employées travaillant dans l'économie domestique constitueraient environ la moitié des sans papiers.<sup>8</sup> D'après une étude effectuée dans la ville de Lausanne, il a été montré que ces femmes ont entre 17 et 30 ans.<sup>9</sup> Il est donc établi que certaines d'entre elles sont mineures, sans qu'il soit possible d'en connaître la proportion exacte. Si donc les MNA qui passent par la procédure d'asile sont majoritairement des garçons, la population des étrangers dépourvus d'autorisation de séjour semble connaître un nombre de filles en augmentation.

La réalité de l'immigration clandestine en Suisse implique ainsi le besoin de développer une politique d'accueil et de prise en charge adaptée aux MNA qui relèvent de cette catégorie, en portant une attention particulière à la situation des filles. Cette politique devrait commencer par une évaluation du phénomène aussi précise que possible.

---

<sup>1</sup> VALLI M., *Les migrants sans permis de séjour à Lausanne*, Lausanne 2003, p. 27.

<sup>2</sup> ODM, *Communiqué de presse* du 26 avril 2005.

<sup>3</sup> WATA A., *La situation des mineurs non-accompagnés en Suisse*, en collaboration avec Terre des Hommes, la Fondation suisse du Service social international et l'Institut universitaire Kurt Bösch, 2003, p. 48.

<sup>4</sup> Daniel Burnat, Entretien du 3 août 2005. Christoph Braunschweig, Entretien du 5 août 2005.

<sup>5</sup> *Colloque national sur les mineurs non-accompagnés*, Berne, 15 février 2005.

<sup>6</sup> VALLI M., *op. cit.*, p. 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 33s.

<sup>8</sup> Travail.Suisse, « Clandestines de l'économie domestique : régularisons leur situation », Communiqué de presse, mai 2005.

<sup>9</sup> VALLI M., *op. cit.*, p. 39.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a ainsi recommandé récemment que les Etats concernés développent des systèmes nationaux de récoltes de données sur les MNA. Selon cet organisme, ces données devraient être à la fois détaillées et complètes. Elles devraient notamment comprendre les étapes principales de la biographie de chaque enfant, ainsi que des informations relatives à leur statut juridique (requérants d'asile, réfugiés, sans statuts, etc.), leurs conditions d'hébergement, leur accès à l'éducation, le nombre de représentants légaux assignés, les cas de refus d'accès au territoire, les cas de réunification familiale et le pourcentage de retour. Sur cette base, le Comité a incité les Etats à étudier plus particulièrement le cas des MNA qui disparaissent ainsi que les risques de traite qu'ils encourent.<sup>1</sup>

## **1.2 Les causes de la migration des MNA**

Les causes profondes de la migration des MNA vers la Suisse restent **empreintes d'incertitudes**. Les motivations exactes qui poussent ces jeunes à quitter leur famille et leur pays n'ont jamais fait l'objet d'une étude systématique.<sup>2</sup> S'il est possible, sur la base des témoignages des MNA eux-mêmes et des professionnels qui les accompagnent, d'identifier certaines causes récurrentes, il est en revanche difficile de quantifier l'importance relative de chacune d'entre elles ni d'en décrire les éventuelles combinaisons. Les MNA, qu'ils soient requérants d'asile ou non, sont souvent motivés dans leur démarche par plusieurs raisons.

De toute évidence, ces questions mériteraient de faire l'objet d'une étude approfondie, basée sur des données statistiques, en vue d'acquérir la compréhension nécessaire à la prévention et l'accompagnement de ce type de migration.

Parmi les raisons le plus souvent invoquées, notamment par les MNA eux-mêmes, figurent les **situations de violence** prévalant dans les pays d'origine.<sup>3</sup> Il est très rare que ces mineurs soient personnellement ciblés par des persécutions orchestrées par des autorités gouvernementales, ce qui leur donnerait accès au statut de réfugiés en Suisse.<sup>4</sup> En revanche, nombre d'entre eux quittent leur pays pour échapper à des situations de guerre ou de troubles internes affectant la population dont ils sont issus. Ces enfants deviennent non accompagnés, soit parce qu'ils sont envoyés délibérément à l'étranger par leurs parents pour assurer leur protection, soit parce qu'ils ont perdu contact avec leur famille en raison même du chaos qu'ils tentent de fuir, soit, enfin, parce que leurs parents sont décédés.

Les raisons **économiques et sociales** constituent elles aussi un facteur important.<sup>5</sup> De nombreux MNA décident de quitter leurs pays faute d'un revenu suffisant et de perspectives professionnelles. Les statistiques montrent en effet que la quasi-totalité d'entre eux viennent de pays qui traversent des crises sérieuses.

Dans bien des cas, ces mineurs portent le projet de toute une famille, qui a réuni les fonds nécessaire pour leur permettre d'atteindre l'Europe et envers laquelle ils sont redevables. Ils subissent alors une forte pression psychologique que beaucoup d'entre eux ne

---

<sup>1</sup> *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, General Comment no 6 (2005), 3 June 2005, CRC/GC/2005/6 (en anglais uniquement).

<sup>2</sup> BOLZMAN C., ROSSEL L., FELDER A., « Jeunes requérants d'asile séparés de leurs parents : quelle transition vers la vie adulte ? », *Interdialogos*, 2004, p. 3.

<sup>3</sup> WATA A., *op. cit.*, p. 5.

<sup>4</sup> ROSSEL L., « Protection des enfants migrants : un statut d'exception », *Interdialogos*, no2, 2004, p. 16.

<sup>5</sup> WATA A., *op. cit.*, pp. 6ss. Voir aussi VALLI M., *op. cit.*, p. 16.

supportent pas.<sup>1</sup> L'évolution de leur vie en Suisse ne les concerne pas uniquement à titre personnel, mais doit répondre aux attentes et aux espoirs de toute une communauté dans leur pays d'origine. Un échec, c'est-à-dire un renvoi dans un bref délai, risque donc non seulement d'affecter leur estime de soi, mais encore de les marginaliser dans leur propre cercle social.

Dans certains cas, les MNA viennent en Suisse avec un projet déterminé, notamment celui de suivre des **études**. En principe, ces mineurs sont accueillis dans des familles qu'ils connaissent déjà. Tel est notamment souvent le cas des mineurs en provenance d'Ethiopie et d'Erythrée, ainsi que des pays latino-américains.<sup>2</sup> Ils sont alors fréquemment confrontés à des difficultés d'adaptation à un système scolaire différent de celui qu'ils ont connu dans leur pays d'origine. Il arrive ainsi qu'ils soient placés dans des classes qui correspondent à leur niveau scolaire réel et qu'ils se retrouvent à étudier avec des enfants beaucoup plus jeunes qu'eux. Ces difficultés peuvent entraîner à terme des réactions de découragement et de rejet, notamment à l'adolescence.<sup>3</sup>

Enfin, dans beaucoup de cas, les MNA arrivent en Suisse **sans formuler de raisons particulières**. Leur objectif consiste simplement à « quitter leur pays » ou à « venir en Europe ».<sup>4</sup>

La population des MNA en Suisse est donc très diversifiée. Elle englobe notamment des personnes de formation et de niveaux culturels différents, dont les motivations répondent à des besoins difficilement comparables. Toute réponse politique à ce phénomène devrait donc tenir compte de ces différences. Si les « réfugiés de la violence » ont besoin à titre prioritaire de protection et, le cas échéant, d'un suivi médical et psychologique, les autres MNA devraient se voir proposer des perspectives essentiellement en termes de projets d'avenir, sous la forme notamment d'études ou de formation professionnelle. La seule procédure d'asile ne permet donc pas de couvrir toutes ces particularités.

### **1.3 L'entrée en Suisse**

Les MNA arrivent en Suisse selon deux processus principaux. Certains d'entre eux passent par des **filières clandestines de migration** d'autres sont accueillis par des proches résidant dans le pays.<sup>5</sup> Dans le premier cas, la majorité des mineurs concernés viennent d'Afrique de l'ouest. Ils empruntent vraisemblablement les voies ouvertes, au travers de la Méditerranée, entre les pays du Maghreb et le sud de l'Europe. Ils gagnent ensuite la Suisse en se faisant aider par des passeurs.<sup>6</sup> Leur voyage peut durer plusieurs mois, voir des années.<sup>7</sup> En revanche, ils n'arrivent jamais en Suisse par avion.

Les enfants qui passent par des filières clandestines de migration sont les plus vulnérables. Ils risquent constamment de se voir enrôler dans des réseaux d'exploitation économique ou

---

<sup>1</sup> Mireille Chervaz Dramé, Entretien du 3 août 2005.

<sup>2</sup> Voir l'exemple de Margarita, une jeune Mexicaine, qui a vécu en Angleterre, puis en Italie, avant de s'installer en Suisse, in *Interdialogos*, no 2, 2004, p. 41.

<sup>3</sup> Mireille Chervaz Dramé, Entretien du 3 août 2005.

<sup>4</sup> Mireille Chervaz Dramé, Daniel Burnat, Entretien du 3 août 2005.

<sup>5</sup> Pour une analyse détaillée de ces phénomènes, voir VALLI M., *op. cit.*

<sup>6</sup> WATA A., *op. cit.*, p. 14.

<sup>7</sup> FRIEDEN J., « L'Afrique en Suisse », *Asile et migration : Eléments d'analyse et de politique*, Berne, 2002, p. 3.

sexuelle tout au long de leur parcours.<sup>1</sup> Ce sont en principe ces mineurs qui tentent d'obtenir l'asile en Suisse.

Il est toutefois difficile d'élaborer une claire représentation de ce phénomène en raison de la structure fédérale de la Suisse. La coopération entre les différentes autorités fédérales et cantonales en la matière est encore lacunaire. Les problèmes principaux identifiés à cet égard sont « le cloisonnement de l'information à l'échelle cantonale, le manque de communication et l'absence d'évaluation ». <sup>2</sup> En particulier, il n'existe pas de statistiques sur ces questions.

D'autres MNA sont quant à eux **invités par des membres de leur famille ou par des proches** vivant en Suisse. Ils y entrent généralement avec un visa de touristes et y restent une fois que leur visa est échu. Dans bien des cas, ces MNA constituent une deuxième génération de migration en Suisse. Ils sont accueillis par des familles qui ont fait partie d'un premier mouvement migratoire dans les années 70 et 80. Tel est par exemple le cas des mineurs originaires du Chili, du Pérou et du Vietnam. D'autres en revanche sont issus de sources de migrations nouvelles, comme par exemple les MNA boliviens.<sup>3</sup>

Les enfants relevant de cette catégorie ne s'inscrivent pas dans une démarche de demande d'asile. Ils viennent en Suisse pour travailler ou pour y étudier.

## **2. Le cadre juridique de l'accueil et de la prise en charge des MNA en Suisse**

Le cadre juridique de l'accueil et de la prise en charge des MNA en Suisse est composé de trois niveaux : les normes internationales, fédérales et cantonales.

### **2.1 Les principaux traités et autres textes de droit international**

La **Convention relative aux droits de l'enfant** (CDE), du 20 novembre 1989, est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997. Elle impose notamment l'intérêt supérieur de l'enfant comme principe fondamental d'action étatique (art. 3). Les Etats parties doivent ainsi assurer que les enfants temporairement ou définitivement privés de leur milieu familial bénéficient de la protection et des soins nécessaires (art. 3 et 20). En matière d'asile, l'article 22 prévoit que :

1. Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.
2. A cette fin, les Etats parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations

---

<sup>1</sup> WIDMER R., « Comment prévoir un projet de vie pour les enfants réfugiés », *Interdialogos*, no 2, 2004, pp. 28s.

<sup>2</sup> *Rapport sur la migration illégale*, IMES, ODR, fedpol et Corps des gardes-frontière (AFD), 23 juin 2004, pp. 33s.

<sup>3</sup> Mireille Chervaz Dramé, Entretien du 3 août 2005.

intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations Unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit.

Cette disposition, selon la jurisprudence de la CRA ne s'applique qu'aux requérants d'asile mineurs, ainsi qu'à ceux qui ont obtenu le statut de réfugiés. Les mineurs dont la demande d'asile a été rejetée ne peuvent donc pas s'en prévaloir.<sup>1</sup>

D'autres principes pertinents de la CDE dans le contexte qui nous intéressent sont notamment énumérés à l'article 2 (non discrimination), l'article 6 (droit à la vie, à la survie et au développement), et l'article 12 (droit d'être entendu).

En ce qui concerne plus directement les MNA, le Comité des droits de l'enfant, qui est l'organe d'application de la CDE, vient de publier un **Commentaire général sur le « traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine »**.<sup>2</sup> Ce document, même s'il ne lie pas formellement les Etats parties, constitue tout de même une interprétation autorisée des articles pertinents en la matière. Il s'applique d'une part aux « enfants non accompagnés », c'est-à-dire à ceux « qui ont été séparés à la fois de leurs parents et d'autres membres de leur famille et qui ne sont pas pris en charge par un adulte responsable de le faire en vertu de la loi ou de la coutume ». <sup>3</sup> Il couvre d'autre part les « enfants séparés », c'est-à-dire ceux « qui ont été séparés de leurs parents, ou de la personne originellement responsable de les prendre en charge en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas forcément d'autres membres de leur famille ». <sup>4</sup> Par ailleurs, il ne concerne que les mineurs non accompagnés ou séparés qui se trouvent en dehors de leurs pays d'origine, à savoir le pays de nationalité ou, dans le cas des apatrides, celui de résidence habituelle.

Ce commentaire général propose ainsi une récapitulation systématique des principes et règles qui découlent de la CDE et qui sont applicables à ces enfants, que ce soit dans ou hors du cadre de la procédure d'asile. Il vise en outre à en déterminer la portée dans certains domaines particuliers, tels que la prévention de la traite, la réunification familiale, la réintégration dans le pays d'origine et l'adoption internationale.

Enfin, les Etats parties à la CDE se sont engagés à remettre à intervalles réguliers au Comité des droits de l'enfant des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptés pour assurer la mise en œuvre de la Convention sur leur territoire. Sur la base de ces rapports et d'un dialogue sur leur contenu, le Comité publie des « observations finales » sur chaque pays concerné. A propos de la Suisse, le Comité a rendu ses dernières **observations finales** en juin 2002.<sup>5</sup> Ces observations constituent une évaluation du rapport initial de la Suisse du

---

<sup>1</sup> JICRA 1998/13

<sup>2</sup> *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, General Comment no 6 (2005), 3 June 2005, CRC/GC/2005/6 (en anglais uniquement).

<sup>3</sup> Chapitre III (traduction de l'auteur).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> JICRA, 1998/13.

1<sup>er</sup> novembre 2000.<sup>1</sup> En ce qui concerne les « enfants réfugiés, demandeurs d'asile et non accompagnés », le Comité a adressé les recommandations suivantes au gouvernement helvétique :

Enfants réfugiés, demandeurs d'asile et non accompagnés

50. Tout en se félicitant de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 1999, de la législation fédérale en matière d'asile (loi fédérale sur l'asile et ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure), le Comité demeure préoccupé de constater que la procédure applicable dans le cas des mineurs non accompagnés ne sert pas toujours leurs intérêts supérieurs et n'est pas pleinement conforme aux dispositions pertinentes de la Convention. À propos de la réserve à l'article 10 de la Convention, le Comité constate avec préoccupation que le droit à la réunification familiale est trop limité.
51. Le Comité recommande à l'État partie de simplifier la procédure de demande d'asile et de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'accélérer et faire en sorte qu'elle tienne compte des besoins particuliers des enfants, notamment les enfants non accompagnés. Ces mesures devraient inclure la désignation d'un représentant légal, le placement des enfants non accompagnés dans des centres et l'accès pour eux aux soins de santé et à l'éducation. En outre, le Comité recommande à l'État partie de revoir son système de réunification familiale, notamment pour les réfugiés en séjour prolongé dans l'État partie.

D'autres Conventions relevant des **droits humains** de manière générale peuvent en outre trouver application dans le cas des mineurs non accompagnés en Suisse. Il s'agit notamment du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>2</sup> et de la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>3</sup>

Dans le domaine du **droit des réfugiés**, la Suisse est partie à la Convention relative au statut des réfugiés (CR) du 28 juillet 1951. Ce texte est d'application générale et ne contient pas de disposition spécifique sur les mineurs non accompagnés. Son contenu a toutefois été détaillé et interprété par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sous forme de principes directeurs. Ces principes traitent notamment de la protection et de l'assistance des enfants réfugiés,<sup>4</sup> de l'audition des mineurs non accompagnés et de la préparation de dossiers sur leurs antécédents sociaux,<sup>5</sup> ainsi que des politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile.<sup>6</sup>

Enfin, le droit international prévoit aussi des **règles de conflit de droit** qui peuvent s'appliquer aux mineurs non accompagnés. Il s'agit en l'occurrence de la Convention concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs, dite Convention de La Haye du 5 octobre 1961.

---

<sup>1</sup> *Rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant (Rapport initial de la Suisse)*, Berne, le 1<sup>er</sup> novembre 2000, ONU Doc. CRC/C/78/Add.3.

<sup>2</sup> Ces deux traités, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966, sont entrés en vigueur en Suisse le 18 septembre 1992.

<sup>3</sup> Entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974.

<sup>4</sup> Principes directeurs du HCR sur la protection et l'assistance des enfants réfugiés, 1994.

<sup>5</sup> Principes directeurs du HCR sur l'audition des mineurs non accompagnés et la préparation de dossiers sur leurs antécédents sociaux, avril 1990

<sup>6</sup> Principes directeurs du HCR sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, février 1997.



## 2.2 Le droit fédéral

De manière générale, la protection des enfants en Suisse, et donc des MNA, est régie par le **Code civil**.<sup>1</sup> Sont plus particulièrement pertinents à cet égard les articles 11 et suivants (jouissance et exercice des droits civils), 307 et suivants (protection de l'enfant) et 360 et suivants (tutelle et curatelle).

En vertu de l'article 121 de la **Constitution fédérale**, les législations qui traitent d'une part du séjour et de l'établissement des étrangers et d'autre part du droit d'asile relèvent de la compétence de la Confédération.

Cette disposition, trouve d'abord concrétisation dans la **Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**, du 26 mars 1931.<sup>2</sup>

En matière d'asile, c'est la **Loi fédérale sur l'asile**, du 26 juin 1998 (LAsi), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999, qui constitue, en Suisse, la référence juridique principale. L'article 17 de ce texte traite spécifiquement du cas des MNA. Il confie d'une part au gouvernement suisse (Conseil fédéral) le soin d'adopter des normes tenant compte de la situation particulière des mineurs dans la procédure d'asile. Il prévoit d'autre part que les cantons doivent nommer immédiatement une « personne de confiance » chargée de représenter les intérêts de l'enfant pendant toute la procédure.<sup>3</sup>

Cette délégation de pouvoir au Conseil fédéral a été concrétisée avec l'adoption de **l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure**, du 11 août 1999 (OA 1), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999. Outre des règles relatives à la détermination de l'âge et à la protection des MNA, cette disposition prévoit que « les personnes chargées de l'audition d'un requérant d'asile mineur tiennent compte des différentes caractéristiques de la minorité ».<sup>4</sup>

Enfin, une **Directive administrative de l'Office fédéral des réfugiés** est consacrée aux « demandes d'asile émanant de requérants mineurs non accompagnés et d'adultes incapables de discernement ».<sup>5</sup> Sa portée juridique reste souple. Comme le mentionne son premier paragraphe, elle a pour but « d'informer les autorités fédérales et cantonales sur certains aspects procéduraux particuliers » relatifs à ce type de demandes.

Enfin, le droit fédéral prévoit aussi des règles de conflit de droit. La **Loi fédérale sur le droit international privé** (LDIP), du 18 décembre 1987, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989, peut ainsi trouver application dans le cas des MNA. Sont notamment pertinents à cet égard les articles 24 (apatrides et réfugiés), 35 (exercice des droits civils) et 85 (tutelle et autres mesures protectrices).

## 2.3 Le droit cantonal

Les textes législatifs qui relèvent du droit cantonal sont tellement nombreux et diversifiés qu'il serait impossible de les présenter dans le cadre de cette étude.

---

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/rs/c210.html>

<sup>2</sup> [http://www.admin.ch/ch/f/rs/142\\_20/](http://www.admin.ch/ch/f/rs/142_20/)

<sup>3</sup> [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c142\\_31.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c142_31.html)

<sup>4</sup> Par. 7.

<sup>5</sup> Asile 23.2, du 20 septembre 1999, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999.

Les **compétences cantonales** liées à la prise en charge des MNA relèvent principalement des mesures de protection de la jeunesse, notamment de la mise en place de services de tutelle. Par ailleurs l'instruction et la formation professionnelle constituent aussi un domaine qui appartient aux cantons. Dans le domaine de l'asile, ces derniers sont chargés de mettre en œuvre la politique nationale d'accueil et d'assistance des requérants et, le cas échéant, d'exécuter leur renvoi.

### **3. Les modalités d'accueil et de prise en charge des MNA en Suisse**

La **prise en charge** des MNA en Suisse se fait principalement par le biais de la procédure d'asile. Elle découle donc de la LAsi et de l'OA1. Par ailleurs, en vue d'adapter cette procédure aux exigences de la CDE, et notamment au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3), l'ODR a adopté une Directive relative aux demandes d'asile émanant de requérants mineurs non accompagnés et d'adultes incapables de discernement.

Comme nous l'avons vu, un nombre croissant de MNA ne s'inscrivent toutefois pas dans ce type de démarche. Il s'agit pour l'essentiel de mineurs qui arrivent et s'installent clandestinement en Suisse sans chercher à obtenir un statut de réfugié.

#### **3.1 L'accueil et la prise en charge des MNA clandestins**

Il n'existe pas à proprement parler de politique d'accueil et de prise en charge des MNA clandestins en Suisse.<sup>1</sup> Cette politique ne pas fait l'objet d'une procédure particulière, mais relève des mesures de protection de la jeunesse mises en place dans chaque canton. La pratique en la matière varie d'un canton à l'autre et dépend en partie du monde associatif.

A **Genève**, par exemple, l'Office de la jeunesse (SPJ) est chargé de s'occuper de cette catégorie de personnes. Il suit en permanence entre 80 et 100 MNA, qui ont, pour la plupart d'entre eux, entre 12 et 18 ans. Sa tâche consiste principalement à autoriser les familles qui accueillent ces enfants et cette mission est assurée par le service de l'Evaluation des lieux de placement ELP. En effet, environ 80 % des MNA suivis sont accueillis par des proches installés dans le canton, en général des membres de la famille élargie. L'Office s'assure en outre que les enfants sont inscrits à l'école et exerce un « certain droit de regard ». Les familles d'accueil fonctionnent donc comme des « parents nourriciers » de fait (voir art. 300 CCS).<sup>2</sup> Pour les enfants non accueillis dans une famille d'accueil, ou isolés, leur situation est signalée à la PDJ qui peut faire une évaluation à l'intention des tribunaux. L'enfant sera alors pourvu d'un curateur le cas échéant.

Les MNA accueillis par des familles résidant officiellement à Genève entrent en général facilement en contact avec l'ELP. Celui-ci est généralement informé de leur présence soit par l'Office cantonal de la population, soit par le Département de l'instruction publique (par le biais de l'école). En ce qui concerne les MNA clandestins accueillis par des familles qui sont elles-mêmes clandestines, leur identification et la mise en place de mesure de protection se révèlent plus incertaines. L'ELP prend en général connaissance de leur présence dans le canton lorsqu'ils font l'objet d'un contrôle par la police.

---

<sup>1</sup> WATA A., *op. cit.*, p. 47.

<sup>2</sup> Mireille Chervaz Dramé et Corine Spiess, Entretien du 3 août 2005.

A Genève toujours, les MNA clandestins peuvent bénéficier de **soins médicaux** auprès d'une unité mobile de l'hôpital et peuvent recevoir des médicaments auprès d'un réseau de bénévoles.<sup>1</sup> A Lausanne, ils sont pris en charge par l'« Hôpital de l'enfance », dans lequel ils reçoivent des soins gratuits et adaptés à leurs besoins particuliers. Ils y trouvent aussi des orientations d'ordre social. Toutefois, étant donné que ces enfants ne bénéficient pas d'assurance médicale, il n'est pas certain qu'ils puissent obtenir les médicaments qui leurs sont prescrits. A cet égard, une collaboration avec les pharmacies devrait être développée.<sup>2</sup>

De manière générale, seule **l'instruction** publique semble faire l'objet d'une politique coordonnée au niveau national vis-à-vis des mineurs en situation de séjour illégale.<sup>3</sup> La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique a en effet recommandé que tous les enfants étrangers soient intégrés dans les écoles publiques. Par ailleurs, il a été précisé par le président et le secrétaire général de cet organisme que les autorités scolaires ne doivent pas dénoncer les enfants clandestins à la police des étrangers. En pratique, ces principes semblent respectés, même s'ils n'ont pas été intégrés dans les législations cantonales.<sup>4</sup> Il arrive toutefois que certains enfants dépourvus d'autorisation de séjour ne fréquentent pas l'école, soit qu'ils n'ont pas été informés de cette possibilité, soit qu'ils craignent d'être identifiés par la police, soit qu'ils se trouvent dans la nécessité de travailler pour survivre.<sup>5</sup>

En ce qui concerne les MNA qui ont dépassé l'âge de la formation obligatoire, « les possibilités de poursuivre des études ou d'accéder à une formation professionnelle sont [...] minces, voire inexistantes ».<sup>6</sup> Les jeunes clandestins n'ont notamment pas le droit de conclure un contrat d'apprentissage.

### **3.2. L'accueil et la prise charge des MNA requérants d'asile**

#### 3.2.1 L'enregistrement des MNA

La **demande** d'asile est un droit strictement personnel relatif (Asile 23.2, chap. 2). Ceci implique que les MNA peuvent introduire une requête soit directement (mineurs capables de discernement), soit par l'intermédiaire d'un représentant légal (mineurs incapables de discernement) (art. 19 CCS).<sup>7</sup> Les autorités ne sont pas compétentes pour intervenir d'office.

Conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, les demandes déposées par les MNA doivent être traitées en priorité par les fonctionnaires des centres d'enregistrement (CERA). Le paragraphe 3.3 prévoit ainsi que la décision d'attribution d'un MNA à un canton « doit intervenir en peu de jours ouvrables ».

**Une brève audition** du requérant est effectuée au CERA, dans la mesure où sa capacité de discernement est vraisemblable. Aucune mesure tutélaire ou d'accompagnement (personne

---

<sup>1</sup> WATA A., *op. cit.*, p. 47.

<sup>2</sup> VALLI M., *op. cit.*, pp. 37s.

<sup>3</sup> *Rapport sur la migration illégale*, IMES, ODR, fedpol et Corps des gardes-frontière (AFD), 23 juin 2004, p.33. ([http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/Aktuell/Pressemitteilungen\\_franz/IMES/2004/illegal\\_e1\\_f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Pressemitteilungen_franz/IMES/2004/illegal_e1_f.pdf))

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> VALLI M., *op. cit.*, p. 43.

<sup>6</sup> VALLI M., *op. cit.*, p. 43.

<sup>7</sup> JICRA, 1996/3, 1996/5.

de confiance) n'est prévue à ce stade. Les données personnelles du requérant ainsi que des informations préliminaires sur les raisons de son départ de son pays de provenance y sont enregistrées. Par ailleurs, l'âge exact et la capacité de discernement du requérant doivent être évalués.

Cette pratique a été critiquée par certaines organisations qui estiment que les MNA ne devraient pas être entendus avant la nomination d'un représentant légal ou d'une personne de confiance et que l'entretien préliminaire devrait être limité au strict minimum.<sup>1</sup> Il semble en effet que les auditions dans les CERA tendent à se prolonger. Il arrive ainsi que des MNA restent jusqu'à six semaines dans ces structures qui ne sont pas adaptées à leurs besoins particuliers.<sup>2</sup> Il a par ailleurs été suggéré que cet entretien ne soit pas effectué dans les Centre d'accueil fédéraux, mais dans des structures cantonales garantissant la présence d'un représentant légal.<sup>3</sup>

En pratique, rares sont les MNA qui n'ont pas la **capacité de discernement**. La plupart d'entre eux ont en effet entre 15 et 18 ans et sont donc capables de comprendre le but de la procédure à laquelle ils participent.

**L'établissement de la minorité** du requérant est une étape cruciale de la procédure. Elle détermine non seulement le déroulement même de celle-ci, mais aussi les conditions d'encadrement et d'hébergement dont bénéficiera le requérant.

Lorsque la minorité du requérant ne fait pas de doute, il est confié à un canton. Dans certains cas toutefois, il peut être envoyé vers un pays tiers, si des proches y sont en mesure de le prendre en charge. Les procédures de rapatriement sont réglées dans ce cas par des Conventions de réadmission conclues entre la Suisse et le pays concerné.

Lorsque la minorité du requérant ne peut pas être établie de manière certaine, par exemple faute de document d'identité fiable, des démarches sont entreprises, à titre préjudiciel,<sup>4</sup> pour en déterminer l'âge. A cet égard, la CRA a considéré qu'il appartient au requérant lui-même de « rendre vraisemblable » qu'il est mineur.<sup>5</sup> Le fardeau de la preuve repose donc sur les épaules du requérant, mais ce fardeau est allégé, puisqu'il pose une exigence de vraisemblance et non de certitude. Le requérant doit ainsi expliquer pourquoi il n'est pas en mesure de produire ses documents d'identité. Il peut aussi être amené à expliquer comment il a eu connaissance de son âge et à décrire son parcours de vie, notamment les étapes de sa scolarité.

En cas de besoin, il est possible d'évaluer l'âge du requérant en recourant à des méthodes scientifiques (art. 7 par. 1 OA 1). Il arrive ainsi que les autorités suisses procèdent à un examen sur la base d'une radiographie osseuse. Compte tenu des limites scientifiques de ce procédé, les autorités pourront considérer qu'il y a eu tromperie lors de l'audition, seulement lorsqu'il y a une différence de plus de trois ans entre l'âge déclaré et l'âge

---

<sup>1</sup> Service social international - Fondation suisse (SSI - Suisse), *Switzerland : Questionnaire for Country Assessment*, Save the Children (Separated Children in Europe Programme), October 1999-April 2000, par. 4 c).

<sup>2</sup> Christoph Braunschweig, Entretien du 5 août 2005.

<sup>3</sup> Organisation mondiale contre la torture (OMCT), *Les droits de l'enfant en Suisse*, Mai-Juin 2002, p. 28.

<sup>4</sup> La CRA a reconnu la licéité de cette évaluation effectuée avant l'audition sur les motifs d'asile et la désignation d'une personne de confiance. Voir JICRA 2004/30.

<sup>5</sup> JICRA, 2001/23.

évalué.<sup>1</sup> Dans ce cas, le requérant risque de se voir signifier une décision de non entrée en matière et d'être renvoyé. En pratique toutefois, cette technique est d'une utilité limitée, puisque la plupart des requérants déclarent avoir entre 15 et 18 ans et qu'au-delà de 19 ans, il n'est plus possible de déterminer l'âge d'une personne à l'aide d'une radiographie osseuse.

En cas de doutes persistants, un examen plus poussé peut-être effectué par l'Institut de médecine légale de l'Université de Zurich, si le requérant y consent. Dans ce cas, quatre analyses sont prises en compte : une anamnèse (examen morphologique), une radiographie osseuse du poignet, un examen des dents de sagesse et une tomographie des clavicules par ordinateur. Les autorités concluent à la majorité de requérant seulement si ces quatre étapes démontrent un âge supérieur à 18 ans. Le doute profite donc au requérant.

A chaque étape de cette procédure, le requérant bénéficie du droit d'être entendu.

Enfin, un **examen médical** du requérant est effectué lors de l'enregistrement en vue de détecter d'éventuelles maladies et de procéder, le cas échéant, à un traitement.

### 3.2.2 Les mesures de protection

Si un MNA est confié à un canton, les autorités dudit canton doivent ordonner sans retard des mesures tutélaires conformément au Code civil suisse (**curatelle ou tutelle**) (art. 368ss et 392ss CC,) dès que la décision d'attribution est adoptée (art. 7 par. 2 OA1). Toutefois, s'il n'est pas possible de mettre en place des mesures tutélaires, l'autorité cantonale doit nommer immédiatement une **personne de confiance** chargée de représenter les intérêts du mineur pendant la durée de la procédure (art. 17 par. 3 LAsi, art. 7 par. 3 et 5 OA1). Cette personne se charge principalement des questions administratives et organisationnelles du mineur. Au besoin, elle peut demander la nomination d'un représentant légal (Asile 23.2, par. 3.4.1). Le mandat de personne de confiance cesse dès qu'un curateur ou un tuteur est attribué à l'enfant. La loi prévoit donc que la désignation d'une personne de confiance doit être une solution temporaire, conçue uniquement dans l'attente d'une mesure tutélaire.

Les conditions requises pour être désigné comme « personne de confiance » ne sont pas précisément déterminées. La pratique à cet égard reste souple. En tout état de cause, la personne doit être majeure et avoir les capacités et connaissances nécessaires qui lui permettront d'assister le MNA dans la procédure d'asile. Elle doit en principe remplir des exigences similaires à celles qui prévalent pour la désignation d'un tuteur ou d'un curateur.<sup>2</sup> De plus, la CRA a estimé que ces personnes doivent avoir des connaissances juridiques de base en matière d'asile. Elle a toutefois précisé que cette exigence ne devait pas être interprétée de manière trop stricte. Elle a ainsi admis qu'un directeur de foyer d'accueil pour requérant d'asile répondait à cette condition.<sup>3</sup>

**La pratique de la prise en charge des MNA en Suisse** est très diversifiée.<sup>4</sup> Elle dépend de la politique adoptée par chaque canton. Ainsi, les grands cantons ont confié cette tâche à des services spécialisés, tandis que dans les petits cantons d'autres mesures sont appliquées en fonction de l'importance du phénomène et de certaines particularités locales. A Genève et à Bâle-Campagne, par exemple, les MNA sont confiés à des tuteurs qui assurent non

---

<sup>1</sup> Selon la jurisprudence de la CRA : JICRA, 2000/19, 2001/23.

<sup>2</sup> Philippe Tinguely, Entretien du 7 juillet 2005.

<sup>3</sup> JICRA, 1998/13, 2003/1.

<sup>4</sup> Pour une description de la pratique dans certains cantons, voir WATA A., *op. cit.*, pp. 39ss.

seulement un suivi dans la procédure d'asile, mais sont aussi chargés des autres interventions de type juridique. A Lucerne, Saint Gall et Zurich, en revanche, la prise en charge relève d'un service spécialisé qui décide, de cas en cas, si une mesure tutélaire s'impose.<sup>1</sup> Dans les Grisons, une « personne de confiance », issue des services de police, est présente lors des auditions. Le cas échéant, c'est elle qui peut solliciter une mesure tutélaire auprès des autorités compétentes.<sup>2</sup>

La prescription de mesures tutélaires, contrairement à ce que prévoit la loi, n'est donc pas systématique dans les faits. Les requérants MNA ne se voient pas octroyer le même type de protection, selon qu'ils sont confiés à un canton ou à un autre. Cette pratique est donc discriminatoire et devrait être changée.<sup>3</sup> Pour certains observateurs, la notion de personnes de confiance « ressemblent fort à un passe-droit permettant d'éviter la représentation légale des mineurs définie par le Code civil, et peut aboutir à la nomination de personnes dont les intérêts ne convergent pas nécessairement avec ceux des jeunes requérants ». <sup>4</sup> Certaines organisations non gouvernementales demandent ainsi que des mesures tutélaires soient systématiquement accordées aux MNA impliqués dans une procédure d'asile.<sup>5</sup> La jurisprudence de la CRA tend toutefois à diminuer cette inégalité, puisqu'elle prescrit qu'il faut « attribuer au mineur capable de discernement non accompagné et non représenté une assistance juridique pour la durée de la procédure d'asile (au moins) jusqu'au moment de la première audition sur les motifs d'asile ». <sup>6</sup> Cette exigence découle du droit d'être entendu.<sup>7</sup>

Par ailleurs, quelle que soit la solution retenue, il est essentiel que la prise en charge des MNA soit complète et coordonnée. Elle ne doit pas se limiter à un accompagnement dans la procédure d'asile uniquement, mais doit aussi englober toutes les démarches juridiques de type civil, ainsi que les mesures d'accueil, d'assistance et d'encadrement.<sup>8</sup> A cet égard, le rôle et les responsabilités de la « personne de confiance » devraient être précisés. Ni la LAasi ni l'OA 1 ne définissent la charge de cette personne en matière de représentation juridique. Ce type d'assistance n'est donc pas pleinement assuré.

### 3.2.3 Les mesures d'accueil, d'assistance et d'encadrement

Les mesures d'accueil, d'assistance et d'encadrement varient elles aussi en fonction des cantons. Les MNA peuvent ainsi être **placés** dans des familles d'accueil, notamment les plus jeunes d'entre eux, dans des institutions spécialisées, comme par exemple à Genève, Lucerne, Saint Gall, Schaffhouse et Zurich, ou dans des centres pour requérants d'asile. Dans ce dernier cas, il arrive que les MNA soient hébergés avec des adultes, par exemple

---

<sup>1</sup> A Zurich, par exemple, une mesure tutélaire est ordonnée dans environ 10 % des cas.

<sup>2</sup> Ces données cantonales ont été recueillies par l'Office fédéral des réfugiés, à l'occasion d'une étude comparative lancée en novembre 2003. Ces conclusions couvrent la pratique de 9 cantons représentatifs. ODR, *op. cit.*, 21 pp.

<sup>3</sup> Voir en ce sens le *Rapport des ONG suisses : Commentaire concernant le rapport du gouvernement suisse au Comité des droits de l'enfant*, p. 20.

<sup>4</sup> ROSSEL L., "Protection des enfants migrants : un statut d'exception", *Interdialogos*, no 2, 2004, p. 17. Christoph Braunschweig remarque aussi que dans certains cantons, les personnes de confiance sont nommées au niveau communal. Il est donc fréquent que ces personnes ne soient pas du tout sensibilisées à l'intérêt et aux droits de l'enfant (Entretien du 5 août 2005).

<sup>5</sup> Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), *Die Bedeutung der Kinderrechtskonvention im Asylbereich*, Juin 2000, p. 14. OMCT, *op. cit.*, p. 28.

<sup>6</sup> JICRA 1998/13.

<sup>7</sup> JICRA 1999/2.

<sup>8</sup> ODR, *op. cit.*, pp. 8s.

dans le Jura et aux Grisons. Il arrive aussi qu'ils partagent même des dortoirs communs avec des adultes.<sup>1</sup> Cette situation n'est de toute évidence pas satisfaisante. Elle est notamment contraire à l'article 20 de la CDE qui prévoit que « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial [...] a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat » (par. 1), notamment à être placé « dans un établissement pour enfants approprié » (par. 3).

La législation suisse devrait donc prévoir que les MNA bénéficient de structures d'accueil spécialisées. En aucun cas ils ne devraient être amenés à dormir dans le même endroit que des adultes.

Les MNA placés dans des institutions ou dans des centres sont pris en charge par des personnes ayant une **formation professionnelle spécifique**, notamment des assistants sociaux.<sup>2</sup> Dans certains cas toutefois, ces personnes ont pour fonction d'accueillir les requérants d'asile de manière générale, sans qu'une compétence spécifique pour les mineurs ne leur soit demandée.<sup>3</sup> De plus, certains cantons n'ont pas de réglementation particulière à ce sujet. Il est dès lors souhaitable qu'un encadrement adapté soit prévu sur l'ensemble du territoire suisse. Une personne de référence devrait être désignée pour chaque MNA et les fonctions de cette personne devraient être clairement définies et adaptées aux besoins des mineurs. Par ailleurs, le nombre de professionnels affectés à l'encadrement des mineurs devrait être proportionnellement plus important que celui qui est prévu pour les adultes.<sup>4</sup>

En Suisse, les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger et les réfugiés statutaires reçoivent une **aide sociale** dès qu'ils se trouvent dans le besoin. Ils touchent un minimum d'existence sociale et sont assurés en cas de maladie.<sup>5</sup> Le montant que verse la Confédération aux cantons pour prendre en charge les mineurs s'élève à 73 francs par jour. Il arrive en outre que les cantons augmentent cette somme.<sup>6</sup>

En ce qui concerne les requérants dont la demande a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou de renvoi, l'assistance sociale est réduite au minimum. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004, en vertu d'un « programme d'allègement budgétaire », ces personnes n'ont le droit d'obtenir qu'une « aide dans des situations de détresse » que la Confédération a l'obligation de verser, en vertu de l'article 12 de la Constitution fédérale, à toute personne se trouvant sur le territoire suisse. Au cours des neuf premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de ces amendements, 168 MNA, dont deux âgés de moins de 16 ans, se sont vus notifier une décision de non-entrée en matière sur leur demande d'asile.<sup>7</sup>

En février 2005, l'Office fédéral de la justice (OFJ) s'est prononcé sur la compatibilité de cette législation avec la CDE.<sup>8</sup> Il a notamment estimé qu'« il y a (...) lieu d'apprécier, en fonction des circonstances, si les prestations visées à l'article 12 Cst. garantissent à l'enfant

---

<sup>1</sup> A Bâle-Campagne et dans le Jura. ODR, *op. cit.*, pp. 9, 18.

<sup>2</sup> *Rapport initial de la Suisse, op. cit.*, p. 150.

<sup>3</sup> Notamment à Bâle-Campagne, dans le Jura et en Thurgovie.

<sup>4</sup> Voir en ce sens, ODR, *op. cit.*, p. 10.

<sup>5</sup> Voir <http://www.asyl.admin.ch/index.php?id=93&L=1>.

<sup>6</sup> Philippe Tinguely, Entretien du 7 juillet 2005.

<sup>7</sup> ODM, *Rapport de monitoring NEM*, 3<sup>e</sup> trimestre 2004, p. II. ODM, *Rapport de monitoring NEM*, 4<sup>e</sup> trimestre 2004, p. 13.

<sup>8</sup> Office fédéral de la justice, *Rechtsgutachten über die Anforderungen des Kinderrechtskonvention an die Ausgestaltung der Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)*, 25. Februar 2005.

la protection et les soins nécessaires à son bien-être exigés par ladite convention, ou si des mesures de soutien complémentaires s'imposent ».<sup>1</sup> On peut toutefois se demander si ces prestations limitées aux « situations de détresse » ne sont pas, par nature, insuffisantes compte tenu des exigences de la CDE en la matière. Il ne s'agirait donc pas d'« apprécier » chaque cas en particulier, mais plutôt de prévoir systématiquement des prestations complémentaires pour les enfants concernés. Il est donc souhaitable que la Confédération édicte des directives claires sur cette question. A défaut, les MNA risquent d'être soumis à des régimes d'assistance très différents en fonction des appréciations respectives de chaque autorité cantonale.

Dans la même expertise, l'OFJ a estimé que la protection et les soins nécessaires doivent être accordés d'office, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire que les mineurs concernés en fassent expressément la demande. Il a en outre ajouté que les autorités cantonales sont tenues d'appliquer les règles pertinentes en matière de tutelle, y compris lorsque les mineurs ont reçu une décision de non-entrée en matière.

Ces principes sont tirés d'une « expertise » d'un département administratif. En tant que telles, elles n'ont pas de valeur juridique contraignante. Il revient désormais aux autorités compétentes, notamment l'ODM, de leur donner force de droit.

#### 3.2.4 La scolarisation et la formation

La scolarisation et la formation des MNA relève des cantons. De manière générale, les MNA sont intégrés au **système scolaire** primaire et secondaire dans les trois mois qui suivent leur arrivée en Suisse. L'expérience montre toutefois que certains MNA attendent jusqu'à un an avant d'être scolarisés.<sup>2</sup> De toute évidence, ce délai est beaucoup trop long. Les MNA non accompagnés devraient être intégrés au système scolaire dans les plus brefs délais. La coalition suisse des ONG pour les droits de l'enfant suggère à cet égard un délai maximum de deux semaines.<sup>3</sup>

Dans tous les cantons, l'école est obligatoire pour les mineurs, y compris les requérants d'asile, au moins jusqu'à 15 ans. Toutefois, si une décision négative a été rendue en première instance sur la demande d'asile et qu'un renvoi peut être effectué à court terme, il arrive que le mineur concerné ne soit pas scolarisé.<sup>4</sup>

Quant aux MNA qui ont dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, ils peuvent bénéficier de **programmes d'occupation ou de formation** en vue de faciliter leur réinsertion et de renforcer leurs perspectives professionnelles.<sup>5</sup> En pratique, la fréquentation de ces programmes est très variable selon les cantons. Certains de ceux-ci enregistrent une faible participation, tandis que d'autres arrivent à faire en sorte que tous les MNA bénéficient d'une mesure de scolarisation ou de formation.<sup>6</sup>

Enfin, les MNA ont en principe la possibilité d'effectuer un **apprentissage professionnel**. Les personnes concernées ont toutefois besoin d'une autorisation pour pouvoir accéder à

---

<sup>1</sup> Traduction partielle en français dans : ODM, *Rapport de monitoring NEM*, 4<sup>e</sup> trimestre 2004, p. 13.

<sup>2</sup> *Rapport des ONG suisses : Commentaire concernant le rapport du gouvernement suisse au Comité des droits de l'enfant*, p. 20.

<sup>3</sup> *Rapport des ONG suisses, op. cit.*, p. 21.

<sup>4</sup> *Rapport initial de la Suisse, op. cit.*, pp. 150s.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>6</sup> ODR, *op. cit.*, p. 11.



une telle formation. En pratique, certaines autorités cantonales se montrent plus restrictives que d'autres pour l'octroi de cette autorisation, ce qui est cause de discriminations.<sup>1</sup> Par ailleurs, il est rare que les mineurs qui ont l'occasion de commencer un apprentissage puissent le mener à terme.<sup>2</sup> Certains employeurs hésitent donc à engager des apprentis requérants d'asile, car ils craignent que leurs efforts de formation n'aboutissent pas. Il a ainsi été suggéré que les MNA qui séjournent plus d'un an en Suisse et pour lesquels aucun renvoi n'est prévu à court terme devraient bénéficier d'une formation professionnelle et pouvoir l'achever sans restriction.<sup>3</sup>

### 3.2.5 L'audition sur les motifs d'asile

**Lorsque la capacité de discernement du requérant mineur est considérée comme « tout à fait vraisemblable »** (Asile 23.2, par. 3.4.3), il est entendu par la police des étrangers sur les motifs de sa demande. A cet égard, le droit suisse ne prévoit pas de motifs particuliers pour les mineurs. Au même titre que les adultes, le requérant doit rendre vraisemblable qu'il est victime de persécutions personnelles dans son pays.<sup>4</sup> Cela suppose par exemple qu'il soit membre actif d'une organisation politique et que les activités qu'il y mène le mettent directement en danger. En pratique, il est très rare que ces conditions soient remplies.<sup>5</sup>

Les personnes chargées de l'audition doivent tenir compte des « différentes caractéristiques de la minorité » (art. 7 par. 7 OA 1). Elles doivent notamment s'enquérir des relations familiales et de l'encadrement du mineur dans l'Etat de provenance (Asile 23.2, par. 3.4.3). L'audition doit avoir lieu en présence du représentant légal du requérant, de sa personne de confiance ou d'un représentant mandaté (art. 29, par. 2 LAsi), à moins que ces personnes ne renoncent expressément à leur présence. La CRA a par ailleurs considéré que « lorsque le mineur est particulièrement jeune, et qu'il n'a pas exposé ses motifs de manière suffisamment claire et complète, on ne peut en principe lui reprocher une violation de son devoir de collaboration ».<sup>6</sup>

En pratique, la coalition des ONG suisses pour les droits de l'enfant souligne que les particularités de la minorité ne sont pas toujours prises en compte. Ces organisations recommandent ainsi que « les requérants d'asile mineurs soient impérativement interrogés par des auditeurs et des auditrices instruits et formés spécialement, au plan psychologique,

---

<sup>1</sup> OMCT, *op. cit.*, p. 29.

<sup>2</sup> ODR, *op. cit.*, pp. 11 et 19.

<sup>3</sup> *Rapport des ONG suisses, op. cit.*, p. 21.

<sup>4</sup> Voir art. 3 de la LAsi :

Définition du terme de réfugié

<sup>1</sup> Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.

<sup>2</sup> Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

<sup>5</sup> ROSSEL L., "Protection des enfants migrants : un statut d'exception", *Interdialogos*, no 2, 2004, p. 16.

<sup>6</sup> JICRA 1999/2.

pour être en contact avec des enfants ». <sup>1</sup> Elles ajoutent que la crédibilité, l'âge et le degré de maturité de l'enfant devraient être systématiquement évalués. <sup>2</sup>

**Lorsque le requérant n'a pas la capacité de discernement**, il n'est pas soumis à une audition sur ses motifs d'asile. Des mesures d'investigations sont entreprises auprès du représentant du mineur en vue de confirmer la demande et de clarifier les faits. D'éventuels proches se trouvant en Suisse, ainsi que les représentations diplomatiques concernées peuvent aussi être contactées. <sup>3</sup>

### 3.2.6 La décision de renvoi

Lorsque la demande du MNA fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou est rejetée, le renvoi du requérant est envisagé. Le renvoi n'est exécuté que s'il est à la fois licite, exigible et possible (art. 44 par. 2 LAsi).

En vertu de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, l'exécution du renvoi n'est pas **licite**, lorsqu'elle est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international (art. 14 a par. 3 LSEE). Ces engagements relèvent en premier lieu de la CDE. Seules peuvent être invoquées à cet égard par le requérant les normes considérées comme directement applicables. A propos de l'article 22 de la CDE, la CRA a souligné que cette disposition se limite à prévoir la collaboration des Etats parties en vue de favoriser la réunification familiale. Elle n'oblige pas ces derniers à procéder à des recherches sur le lieu de résidence des parents du MNA en vue de son renvoi. <sup>4</sup>

Parmi les autres engagements internationaux de la Suisse figurent le principe de non refoulement prévu à l'article 33 CR et 3 CAT, et confirmé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'exécution du renvoi n'est pas **exigible**, lorsqu'elle implique la mise en danger concrète de la personne concernée. <sup>5</sup> Dans le cas particulier des MNA, les autorités doivent prendre en compte le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE) pour déterminer l'exigibilité du renvoi. Selon la jurisprudence de la CRA, ce principe implique que les éléments suivants soient pris en compte dans la décision d'exécution du renvoi : « l'âge, le degré de maturité, le degré de dépendance, le genre et la qualité de ses relations (degré de parenté, intensité et solidité des liens) dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil, les caractéristiques des personnes de référence (en particulier leur volonté et leur capacité de soutien), le degré de développement/formation actuel et les possibilités futures dans ce domaine, le degré d'intégration en relation avec la durée du séjour en Suisse ainsi que les possibilités et obstacles éventuels au niveau de la réintégration dans le pays d'origine ». <sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> *Rapport des ONG suisses, op. cit.*, p. 21. Voir aussi en ce sens Service social international (SSI) - Fondation suisse, *op. cit.*, par. 4 c). OMCT, *op. cit.*, p. 28.

<sup>2</sup> *Rapport des ONG suisses, op. cit.*, p. 21.

<sup>3</sup> *Rapport initial de la Suisse, op. cit.*, p. 151.

<sup>4</sup> JICRA, 1998/13.

<sup>5</sup> *Rapport initial de la Suisse, op. cit.*, p. 152.

<sup>6</sup> *Rapport initial de la Suisse, op. cit.*, p. 152. La CRA a par ailleurs précisé que « l'exécution du renvoi d'un mineur suppose qu'il ait été éclairci, lors de l'instruction déjà, dans quelle mesure il pourra être pris en charge, après son retour, par un membre de sa famille ou une institution spécialisée. La présence du tuteur durant l'audition peut se révéler indispensable », JICRA 1999/2.

Sur ce point, la CRA a considéré que le renvoi d'un mineur est exigible lorsque des proches parents vivant dans le pays d'origine peuvent transférer leur domicile à l'intérieur de ce pays dans un lieu sûr où ils pourront accueillir l'enfant.<sup>1</sup> Par ailleurs, toujours selon la CRA, si le mineur a des proches à la fois dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine, son renvoi n'est pas contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, sous certaines conditions comme le principe de l'unité familiale, même si les conditions de vie sont plus difficiles à l'étranger qu'en Suisse.<sup>2</sup> Dans la même optique, il a été décidé que la situation économique et les possibilités de formation du MNA ne sont pas les seuls éléments déterminants dans la détermination de l'intérêt de l'enfant.<sup>3</sup>

Des **recherches** particulières peuvent être effectuées pour éclaircir ces questions. Ces recherches sont notamment conduites par les représentations diplomatiques suisses situées dans les pays d'origine des requérants. En pratique, il semble qu'elles soient entreprises principalement pour les MNA les plus jeunes. Leur fiabilité a par ailleurs été mise en cause. Dans un cas particulier, la CRA a refusé de tenir compte des informations réunies par une représentation diplomatique, en estimant que la personne qui avait transmis ces informations aux autorités suisses n'était pas consistante dans ses déclarations et non fiable.<sup>4</sup>

La Fondation suisse du Service social international (SSI-Suisse)<sup>5</sup> a ainsi recommandé que des évaluations sociales soit effectuées pour tous les MNA qui en ont besoin, y compris pour les plus âgés d'entre eux, soit jusqu'à l'âge de 18 ans révolus. Par ailleurs, cette organisation a suggéré que le personnel des ambassades soit spécialement formé pour traiter ce genre de cas, au moins en ce qui concerne les pays d'où provient un grand nombre de requérants d'asile.<sup>6</sup> Dans ce cas, ce travail devrait être effectué en étroite collaboration avec les services sociaux concernés.

Il arrive également que les autorités suisses sollicitent certaines organisations internationales, comme le Comité international de la Croix Rouge (CICR) ou le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), en vue de retrouver des proches du mineur.<sup>7</sup>

Enfin, en vertu de la LSEE, l'exécution du renvoi n'est pas **possible**, lorsque le requérant ne peut quitter la Suisse, ni être renvoyé, ni dans son Etat d'origine ou de provenance, ni dans un Etat tiers (art. 14 a par. 3 LSEE). Tel est le cas, par exemple, lorsque le pays d'origine ou de provenance est inconnu ou lorsque ce pays s'oppose au retour du requérant.

Si le renvoi n'est pas exécutable, notamment en cas de détresse personnelle grave, le requérant bénéficie d'une **admission provisoire** en Suisse (art. 14 a par. 1 LSEE). En pratique, il est rare que les MNA obtiennent ce type de décision. Il est fréquent que les autorités notifient une décision de renvoi et attendent que les personnes concernées

---

<sup>1</sup> JICRA, 1999/24.

<sup>2</sup> Philippe Tinguely, Entretien du 7 juillet 2005.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> JICRA, 27 mars 2000.

<sup>5</sup> <http://www.ssiss.ch/>

<sup>6</sup> SSI-Suisse, *op. cit.*, par 8 b.

<sup>7</sup> TINGUELY Ph., « Le statut de l'enfant migrant : L'avancée des pratiques. La problématique des requérants d'asile mineurs en Suisse », *Etrangers, migrants, réfugiés, requérants, clandestins... et les droits de l'enfant ?*, Sion, IUKB/IDE, 2001, p. 152.

atteignent leur majorité pour exécuter cette décision. Elles évitent ainsi de devoir appliquer les garanties particulières prévues pour les mineurs.<sup>1</sup>

### 3.2.7 L'exécution du renvoi

Si le renvoi est exécutable, des **mesures d'accompagnements** peuvent être envisagées (par exemple une aide financière ou un accueil à l'arrivée). La décision de renvoi peut faire l'objet d'un recours devant la CRA dans les 30 jours.

En application de la LSEE, les étrangers qui ne possèdent pas d'autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse peuvent être soumis à une mesure de **détention administrative**, dite mesure de contrainte, pendant qu'il est statué sur leur statut (détention préparatoire). Cette mesure est prévue pour une durée maximale de trois mois et peut être appliquée, par exemple, lorsque la personne concernée « refuse [...] de décliner son identité, qu'elle dépose plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ou qu'à réitérées reprises, elle ne donne pas, sans raisons valables, suite à une convocation ».<sup>2</sup>

Lorsqu'une décision de renvoi a été adoptée en première instance, une décision de détention administrative de trois mois peut en outre être prononcée, notamment s'il y a des éléments qui laissent penser que la personne a l'intention de ne pas se soumettre à la décision ou si sa demande est considérée comme abusive (refus de présenter des documents d'identité sans justification, refus de collaborer, etc.) (détention en vue du refoulement).<sup>3</sup> Le cas échéant, la détention peut être prolongée de six mois, si une autorité judiciaire l'autorise.<sup>4</sup>

La LSEE prévoit par ailleurs que les mesures de contrainte sont applicables aux mineurs à partir de 15 ans révolus.<sup>5</sup>

En pratique, il est difficile de savoir dans quelle mesure cette législation est appliquée aux MNA. L'opportunité de la détention administrative relève de l'appréciation des cantons. Tandis que certains d'entre eux n'ont jamais adopté ce type de mesure lorsque des mineurs sont concernés,<sup>6</sup> d'autres en revanche n'hésitent pas à recourir à cette forme de contrainte pour assurer l'exécution de renvoi.<sup>7</sup>

Cette législation a été critiquée par de nombreuses organisations et spécialistes. Plusieurs d'entre eux se sont notamment interrogées sur la compatibilité des mesures de contraintes avec la CDE.<sup>8</sup> Par ailleurs, M. Alvaro Gil-Robles, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a récemment dénoncé un projet législatif visant à prolonger jusqu'à 12 mois la durée de la détention administrative en vue du renvoi. Le Commissaire

---

<sup>1</sup> OMCT, *op. cit.*, p. 30. WATA A., *op. cit.*, p. 38. ROSSEL L., *op. cit.*, p. 16.

<sup>2</sup> Art. 13 a LSEE.

<sup>3</sup> Art. 13 b par. 1 let. b et d LSEE.

<sup>4</sup> Art. 13b par. 2.

<sup>5</sup> Art. 13c par. 3 LSEE.

<sup>6</sup> Daniel Burnat, Entretien du 3 août 2005.

<sup>7</sup> Voir par exemple ODM, *Rapport de monitoring NEM*, 4<sup>e</sup> trimestre 2004, p. 13.

<sup>8</sup> Voir notamment LÜCKER-BABEL M.-F., « Les enfants migrants vus au travers de la Convention relative aux droits de l'enfant », *Etrangers, migrants, réfugiés, requérants, clandestins ... et les droits de l'enfant ?*, Sion, 2001, p. 85. GRANT Ph., *Les mesures de contraintes en droit des étrangers, Mise à jour et rapport complémentaire de l'OSAR*, Berne, 2001, p. 25. OMCT, *op. cit.*, p. 32.

a ainsi déclaré que de pareils délais seraient clairement « incompatibles avec les normes internationales de protection des enfants ».<sup>1</sup>

En tout état de cause, il est souhaitable que la Suisse modifie sa législation en la matière afin que ces mesures ne soient pas applicables aux requérants d'asile de moins de 18 ans.<sup>2</sup>

### 3.2.8 La coordination et la coopération entre les cantons

L'une des difficultés de la politique suisse d'accueil des MNA est liée à la **structure fédérale** de ce pays. Nombre de cantons suisses, en raison de leurs faibles capacités structurelles et financières, n'ont pas les moyens de mettre en place un cadre d'accueil suffisant. Le Jura et les Grisons, par exemple, ont dû renoncer à la mise en place d'une structure spéciale d'hébergement, faute de moyens financiers. Cette réalité est d'autant plus évidente que le nombre de MNA sur le territoire suisse est en diminution, ce qui décourage certains cantons d'établir des structures relativement importantes, pour des besoins progressivement réduits. Des solutions alternatives à une répartition de cette responsabilité strictement proportionnelle entre cantons doivent donc être trouvées.

Il serait ainsi souhaitable que certains cantons unissent leurs ressources pour offrir des prestations satisfaisantes pour les MNA. Les services tutélaires ou les établissements d'hébergement pourraient ainsi être régionalisés et donc fonctionner pour plusieurs cantons à la fois. Une autre possibilité serait d'attribuer les MNA aux seuls cantons qui se sont déjà dotés de structures adaptées. Une répartition financière de cette charge devrait alors être prévue. Enfin, à l'instar de ce que propose le canton de Thurgovie,<sup>3</sup> la compétence d'encadrer les MNA pourrait aussi être confiée aux autorités fédérales, ce qui permettrait une harmonisation de la pratique sur tout le territoire. Il faudrait alors un accord de tous les cantons.

## **4. La prise en charge des MNA : quelques perspectives**

Selon la Responsable de l'évaluation des lieux de placement à Genève, plus que la migration en tant que telle, c'est véritablement le manque de **perspective d'avenir** qui est au cœur de la problématique des MNA qui arrivent en Suisse.<sup>4</sup> Que ce soit en Suisse ou dans les pays d'origine, il est indispensable de proposer des projets, à moyen ou à plus long terme, aux enfants concernés. Ceci est d'autant plus important pour les plus jeunes d'entre eux, puisque leurs capacités d'apprentissage sont particulièrement ouvertes.

**En Suisse**, cela implique qu'il faudrait commencer par reconnaître aux MNA un certain statut. Sous certaines conditions, une autorisation de séjour adaptée à leur situation pourrait leur être attribuée. Cela leur permettrait d'accéder à certains services et faciliterait leurs contacts avec leurs proches restés dans leur pays d'origine. Il s'avère en effet que les MNA, en raison de leur statut, ont souvent de la peine à garder des liens avec leur famille

---

<sup>1</sup> *Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Suisse, 29 novembre - 3 décembre 2004 à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, Strasbourg, le 8 juin 2005, CommDH(2005)7, par. 49.*

<sup>2</sup> Voir en ce sens, Service Social International, Fondation suisse, *Switzerland, National Assessment, Separated Children in Europe Programme, October 1999-April 2000*, par. 6. OMCT, *op. cit.*, p. 36.

<sup>3</sup> ODR, *op. cit.*, p. 13.

<sup>4</sup> Mireille Chervaz Dramé, Entretien du 3 août 2005.

et sont donc souvent abandonnés à eux-mêmes, avec les risques que cela implique.<sup>1</sup> Les mineurs concernés bénéficieraient ainsi d'une certaine stabilisation sociale, même dans l'hypothèse où leur séjour en Suisse resterait limité. Il serait alors possible de leur proposer un projet concret, planifié, projet qui leur serait ensuite utile à leur retour dans leurs pays d'origine.

Cette autorisation de séjour devrait être accompagnée en tout état de cause d'une procédure systématique **d'évaluation des conditions d'accueil du mineur en Suisse**. Il faudrait que cette évaluation soit basée sur plusieurs critères complémentaires, notamment les conditions de vie de l'enfant en Suisse, les raisons de son déplacement, la nature de ses liens (juridiques, affectifs) avec sa famille d'accueil, ses contacts avec sa famille d'origine et ses projets d'avenir. Lorsque l'enfant est pris en charge informellement par une famille en Suisse, il faudrait aussi qu'un tribunal compétent établisse que l'autorité parentale a été valablement déléguée à cette famille. En fonction de chaque situation, différentes solutions pourraient ensuite être appliquées, en tenant compte de l'avis du mineur concerné, en vue de répondre au mieux au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Selon les cas, l'autorité parentale de la famille d'accueil pourrait être reconnue ou, au contraire, une mesure de tutelle pourrait se révéler préférable. Enfin, la prise en charge du mineur devrait faire l'objet d'une supervision régulière par les services de protection de la jeunesse concernés.

L'identification des MNA permettrait en outre d'emmagasiner le plus tôt possible les informations nécessaires pour statuer sur leur retour. L'évaluation des possibilités de retour devrait notamment s'appuyer sur l'élaboration d'un rapport social approfondi analysant les conditions de vie du mineur dans son pays. Cette évaluation devrait être mise en balance avec un autre rapport qui présenterait sa situation en Suisse. La comparaison entre les deux documents permettrait alors de décider, sur la base d'informations précises, quelle solution serait la plus conforme au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.<sup>2</sup>

L'identification de ces MNA permettrait en outre de **préparer au mieux les conditions de leur retour**, notamment en l'organisant en collaboration avec leur famille et en leur proposant un projet de réinsertion.

La Confédération suisse a mis ainsi en place un programme d'encouragement au retour des requérants d'asile. Ce programme, qui est mis en œuvre en collaboration avec l'Organisation internationale des migrations (OIM), propose un service de conseils, une aide au retour individuel, une formation destinée à favoriser la réintégration des personnes concernées dans leur pays ainsi qu'un soutien structurel à l'étranger. Dans certains pays, la Suisse a aussi mis en place des projets pilotes de structures d'accueils. En ce qui concerne l'assistance accessible dans le pays de retour, des mesures en faveur de la population locale sont aussi proposées parallèlement à l'accompagnement des personnes qui rentrent chez elles. On évite ainsi que les populations restées sur place soient défavorisées par rapport aux individus qui ont fait le choix d'émigrer vers la Suisse.<sup>3</sup> L'aide au retour doit donc être mise en œuvre dans le cadre d'un projet plus vaste de coopération au développement.

---

<sup>1</sup> Mireille Chervaz Dramé et Corine Spiess, Entretien du 3 août 2005.

<sup>2</sup> Christoph Braunschweig, entretien du 5 août 2005.

<sup>3</sup> Pour en savoir plus, voir le site Internet de l'ODM (<http://www.asyl.admin.ch/index.php?L=1>).

En plus de ces prestations générales, les MNA, en tant que personnes particulièrement vulnérables, peuvent bénéficier d'une aide supplémentaire, consistant, par exemple, en un contribution financière ou une assistance dans la recherche d'un logement ou dans l'obtention de soins.<sup>1</sup>

De nombreux requérants d'asile n'ont toutefois pas droit à ces services. Il s'agit notamment de ceux dont le délai de départ est échu, ceux dont la demande a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou ceux « qui ont fait preuve d'un comportement manifestement abusif au cours de la procédure ».<sup>2</sup>

L'aide au retour s'appuie aussi sur le monde associatif. En se basant sur un réseau de partenaires déployé dans plus de 140 pays, le SSI-Suisse, une association à but non lucratif, tente ainsi d'accompagner les MNA dans leurs démarches. Elle leur propose des conseils et un soutien concret en vue de faciliter leur réintégration professionnelle et sociale dans leur pays d'origine. Il s'agit par exemple de financer l'achat d'un bien de production qui permettra aux personnes concernées de générer des revenus. Il arrive aussi que le SSI-Suisse aide financièrement un mineur à terminer ses études dans son pays.<sup>3</sup> Le cas échéant, ce soutien fait l'objet d'un suivi effectué par un partenaire social dans le pays en question.

Enfin, il serait aussi souhaitable que la Suisse développe, en collaboration avec d'autres pays d'accueil, des projets de **prévention** des risques liés à la migration des MNA. Il s'agirait notamment de sensibiliser à ces risques les familles résidant dans les pays de provenance les plus importants. Il faudrait notamment que ces familles s'assurent que le déplacement et l'installation en Suisse se fasse dans des conditions déterminées et sécurisées. A défaut, elles devraient renoncer à envoyer leurs enfants dans des situations potentiellement très dangereuses.

## **En conclusion : principales suggestions**

### Recommandations générales

1. La réalité des MNA en Suisse est surtout connue pour ceux d'entre eux qui passent par la procédure d'asile. En revanche, le cas des **MNA qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour** n'a jamais fait l'objet d'une étude approfondie au niveau national. Les autorités suisses devraient donc procéder à **une évaluation détaillée de la situation** de cette seconde catégorie de MNA. Cette évaluation devrait notamment être basée sur des statistiques complètes. Le cas des filles sans-papier devrait être examiné avec une attention particulière.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le *Programme d'aide au retour en Angola : phase III*, Circulaire de l'ODM, Asile 62.13.2.

<sup>2</sup> Site Internet de l'ODM (<http://www.asyl.admin.ch/index.php?L=1>).

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur ces questions, voir WIDMER R., « Comment prévoir un projet de vie pour les enfants réfugiés », *Interdialogos*, no 2, 2004, pp. 25ss.

2. Sur la base de ces informations, **une politique d'accueil et de prise en charge** adaptée aux MNA sans autorisation de séjour devrait être développée et coordonnée au niveau national. Une forme de reconnaissance des MNA clandestins pourrait être établie en vue de leur accorder une protection et un encadrement adaptés à leurs besoins pendant leur séjour en Suisse et de préparer leur retour dans des conditions satisfaisantes. Il s'agirait notamment de faciliter les contacts entre les mineurs concernés et leur famille restée à l'étranger. Cette politique devrait être élaborée en collaboration avec les organisations associatives concernées.
3. Les autorités suisses devraient renforcer leurs mesures visant à assurer que tous les mineurs accèdent à **l'école obligatoire** dans les plus brefs délais à partir de leur arrivée en Suisse. Le cas des mineurs clandestins mérite à cet égard un effort particulier.
4. **L'accès aux études et à la formation professionnelle** des MNA qui ont dépassé l'âge de l'école obligatoire devrait aussi être facilité. Les MNA qui séjournent plus d'un an en Suisse et pour lesquels aucun renvoi n'est prévu à court terme devraient bénéficier d'une formation professionnelle et pouvoir l'achever sans restriction.<sup>1</sup>
5. L'accueil des MNA devrait faire l'objet d'une **politique coordonnée des cantons**. Il serait souhaitable que certains cantons unissent leurs ressources dans ce but. Les services tutélaires ou les établissements d'hébergement pourraient par exemple être régionalisés et donc fonctionner pour plusieurs cantons à la fois.
6. Les autorités devraient mettre en place une véritable politique **d'aide au retour** adaptée au cas particulier des MNA. Elles devraient renoncer à certaines pratiques actuelles qui consistent à attendre que les personnes concernées atteignent leur majorité en vue d'exécuter leur renvoi. Les conditions d'accueil dans le pays d'origine devraient être intégrées à des programmes existant de coopération au développement et développées en collaboration avec d'autres pays d'accueil concernés.

#### Recommandations spécifiques à la procédure d'asile

7. Les MNA devraient être accompagnés par un **représentant légal** tout au long de la procédure d'asile. Les autorités devraient notamment garantir que les auditions préliminaires dans les CERA, qui se déroulent sans représentant légal, ne s'étendent pas de manière excessive.
8. Les MNA devraient bénéficier systématiquement d'une **mesure tutélaire**. La nomination d'une personne de confiance devrait être exceptionnelle et limitée dans le temps. Les fonctions et responsabilité de la personne de confiance devraient par ailleurs être précisées par voie de directive en d'assurer que le rôle de ces personnes ne se limite pas à un accompagnement dans la procédure d'asile uniquement, mais englobe aussi toutes les démarches juridiques de type civil, ainsi que les mesures d'accueil, d'assistance et d'encadrement
9. Les MNA devraient bénéficier de **structures d'accueil et d'hébergement** spécialisées. Ils devraient notamment être systématiquement séparés des requérants adultes. Une personne de référence, spécialement formée pour la prise en charge d'enfants, devrait être désignée pour chacun des requérants.

---

<sup>1</sup> *Rapport des ONG suisses, op. cit.*, p. 21.



10. La Confédération devrait édicter des règles claires en matière **d'aide sociale** pour les requérants mineurs dont la demande a fait l'objet d'une non entrée en matière ou qui se sont vus signifier une décision de renvoi. Elle devrait notamment imposer une aide complémentaire à celle qui est prévue dans les « situations de détresse » en vertu de l'article 12 de la Constitution.
11. Il semble que les particularités de la minorité ne sont pas toujours prises en compte lors de **l'audition sur les motifs d'asile**. Les MNA devraient donc être interrogés par des personnes spécialement formées pour être en contact avec des enfants
12. La détention administrative en vue de la préparation de la décision et du renvoi (**mesures de contrainte**) devrait être abolie pour les requérants d'asile de moins de 18 ans.<sup>1</sup>

## **Remerciements**

Cette étude a été réalisée en partie sur la base d'informations obtenues directement auprès de personnes directement impliquées dans la pratique relative aux MNA en Suisse. A cet égard, l'auteur souhaite remercier particulièrement les personnes suivantes pour leur ouverture et leur disponibilité (par ordre alphabétique) :

- M. Christoph Braunschweig, Assistant de projet, Fondation suisse du Service social international
- M. Daniel Burnat, Service du Tuteur général, Canton de Genève
- Mme Mireille Chervaz Dramé, Responsable de l'évaluation des lieux de placement, Office de la jeunesse, Canton de Genève
- M. Yann Golay, Juriste, Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
- Mme Corine Spiess, Chargée d'évaluation des lieux de placement, Office de la jeunesse, Canton de Genève
- M. Philippe Tinguely, Chef suppléant, Section procédure d'asile 3, Office fédéral des migrations
- M. Rolf Widmer, Directeur, Fondation suisse du Service social international

Les avis énoncés dans cette étude n'engagent toutefois que son auteur.

L'auteur souhaite aussi remercier le Conseil de l'Europe pour avoir entrepris cette initiative et assuré le financement de ce travail.

**Source :** La situation des mineurs non accompagnés en Suisse, par Sylvain Vité, Conseil de l'Europe, Conférence régionale sur « Les migrations des mineurs non - accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant », Torremolinos, Málaga – Espagne, 27-28 octobre 2005, MG-RCONF (2005) 4.

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens, Service Social International, Fondation suisse, *Switzerland, National Assesment, Separated Children in Europe Programme*, October 1999-April 2000, par. 6. OMCT, *op. cit.*, p. 36.

**PROTECTION DES MINEURS ISOLÉS EN SUISSE :  
DES SOLUTIONS RESTENT À TROUVER**

/

**SCHUTZMASSNAHMEN FÜR UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE  
IN DER SCHWEIZ : LÖSUNGEN MÜSSEN NOCH GEFUNDEN  
WERDEN**

Isabelle UEHLINGER, Avocate, Fondation suisse du Service Social International

## **1. Introduction**

Les quelques constats et propositions figurant ci-dessous sont avant tout le reflet de la pratique de défense juridique développée par la Fondation suisse du Service Social International (SSI) depuis 1992, étant cependant précisé que cette activité se limite à la Suisse romande, et surtout au canton de Genève, avec lequel le SSI exerce un mandat spécifique depuis 1996 en matière de suivi juridique des MNA. Notre axe de travail repose sur deux principes : le travail en réseau, afin de privilégier une approche globale et coordonnée des situations ; un attachement à la notion de loyauté de la procédure d'asile, et en particulier à la constatation aussi complète que possible des faits propres à chaque situation.

Par souci de concision, je vais me concentrer sur la problématique des mesures tutélaires, les mesures d'instruction de la cause (auditions, investigations dans le pays d'origine), les questions de regroupement familial et de renvoi des MNA. Pour l'essentiel, en dehors du droit international, la réglementation de ces questions se trouve à la fois dans la loi sur l'asile du 26 juin 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999 et dans son ordonnance d'application 1 du 11 août 1999, dans les directives correspondantes de l'Office fédéral des Migrations, et en dernier lieu dans la LSEE. Ces deux lois sont comme vous le savez en cours de révision. Bien évidemment, nombre de questions sont également réglées, de manière directe ou indirecte dans le code civil lui-même.

A titre préalable, je m'en tiendrai ici, pour des raisons de temps, à l'analyse de la situation des MNA, même si à mon avis la plupart des remarques que je vais faire seront à mon sens applicables par analogie aux autres mineurs isolés en Suisse.

### **Les mesures tutélaires envers les MNA**

En droit actuel, elles sont régies par l'art. 17 al. 3 LAsi, qui a été ajouté par les parlementaires fédéraux lors des débats aux Chambres. Cette disposition prévoit que « *Si un requérant mineur non accompagné est attribué à un canton, celui-ci nomme immédiatement une personne de confiance chargée de représenter les intérêts de l'enfant pendant la durée de la procédure. Le Conseil fédéral règle les exceptions* ».

C'est ce que le Conseil fédéral a fait dans l'art. 17 OA 1, qui réaffirme heureusement la nécessité pour les cantons – conformément aux règles ordinaires – d'ordonner « *des mesures tutélaires aux termes du code civil suisse* » (al. 2).

La nomination d'une personne de confiance, développée à l'al. 3 est donc subsidiaire, « *lorsqu'il n'est pas possible d'instituer immédiatement une curatelle ou une tutelle* ». Elle semble donc aussi être conçue comme une mesure transitoire, « *jusqu'à la nomination d'un tuteur ou d'un curateur ou lorsque l'intéressé atteint la majorité* ». Cette personne de confiance est chargée d'accompagner et de soutenir le mineur non accompagné tout au long de la procédure d'asile (al. 5).

La directive correspondante de l'ODR indique pour sa part que « *la personne de confiance intervient notamment dans les domaines administratif et organisationnel du mineur non accompagné. Elle peut également organiser ou prendre en charge la représentation légale du mineur qui lui a été confié* » (directive du 20.09.1999, p. 5).

Cependant, cette disposition ne règle pas plusieurs questions à notre sens importantes :

- quel est le profil requis d'une « *personne de confiance* » ? Quelles doivent être ses compétences et son expérience professionnelles ? Est-elle compétente pour représenter civilement l'enfant, lequel n'acquiert le plein exercice des droits civils qu'à sa majorité ?
- quelle est « *l'autorité cantonale* » compétente pour procéder à sa nomination ? S'agit-il de l'autorité tutélaire, désignée dans l'alinéa 2, ce qui serait souhaitable au vu de sa mission centrée autour de la protection de l'enfant ?
- quels sont les mécanismes de contrôle de l'activité de représentation et d'encadrement de la personne de confiance (le code civil institue des responsabilités et prévoit les mécanismes de recours correspondants) ? Car de tels mécanismes de contrôle sont donc le gage d'une amélioration du fonctionnement des instances chargées de la protection de l'enfant.

C'est la CRA qui a donné quelques éléments de réponse, en admettant une application analogique des règles applicables au tuteur curateur du code civil. Ainsi, selon la CRA, il est manifeste qu'il faut déduire de la formulation « *accompagne et soutient tout au long de la procédure d'asile* » que l'assistance que la personne de confiance doit fournir au MNA est relativement large ; la préservation des intérêts du mineur dans la procédure de demande d'asile s'accompagne ainsi de tâches de nature administrative ou organisationnelle (par ex. assistance au lieu de résidence, la gestion des questions d'assurance, l'organisation d'une prise en charge médicale ou psychologique). Cela résulte clairement du fait que la personne de confiance est désignée pour remplacer l'absence de nomination d'un tuteur ou d'un curateur. Selon la CRA ; elle doit donc au minimum assurer une partie des obligations auxquelles ces derniers sont assujettis. » Mais on le voit, le mandat confié à la personne de confiance reste flou tant quant à son contenu qu'à sa durée.

Il est vrai que dans l'absolu, l'introduction de cette personne de confiance dans la loi sur l'asile de juin 1998 a représenté une amélioration, puisqu'auparavant, nombre de cantons ne prenaient tout simplement aucune mesure d'accompagnement des MNA. Il subsistait donc un vide juridique total sur le plan civil, le mineur n'étant pas valablement représenté comme l'exige le code civil (cf. art. 19 CC). Mais il nous semble ainsi regrettable que cette réglementation n'ait pas saisi l'occasion d'harmoniser des pratiques qui étaient jusqu'alors très inégales d'un canton à l'autre et d'imposer enfin aux cantons l'application pure et simple du code civil. Car nous avons là un droit d'exception, issu d'un compromis politique. Par l'instauration d'une notion de personne de confiance, il perpétue les inégalités de pratiques que l'on pouvait observer d'un canton à l'autre. Ensuite, il constitue

manifestement une inégalité de traitement entre les enfants selon leur nationalité et leur statut administratif, inégalité de traitement qui est prohibée par l'art. 2 CDE. Enfin, il donne des attributions à la fois juridiques, administratives et sociales à une seule et même personne, ce qui est peu souhaitable compte tenu des situations souvent complexes et variées qui se présentent dans ce domaine.

### **Ce qui serait souhaitable**

Le SSI préconise donc, conformément au principe de non-discrimination, que des mesures de tutelle/curatelle soit prises comme pour tout autre mineur (le canton de Genève décide d'une mesure tutélaire pour un MNA en quelques heures, par une procédure accélérée), avec la mise en place d'une unité spécialisée au sein même de l'autorité de tutelle cantonale, comme c'est le cas à Genève. On précisera que cette unité est d'ailleurs également chargée des cas problématiques d'enfants migrants non-demandeurs d'asile, et en particulier sans papiers, ce qui permet de regrouper les situations sous un angle migratoire global. Cette unité se charge du suivi social, scolaire et médical de l'enfant, et confie si nécessaire à un service juridique comme le nôtre le suivi juridique en lien avec la procédure d'asile. Au besoin, des services médicaux spécialisés sont aussi impliqués. Ce travail dans la complémentarité est à notre avis la meilleure approche. C'est aussi celui qui est le plus à même de cerner les perspectives de chaque enfant, soit sous l'angle de son séjour en Suisse, soit sous l'angle d'un départ et de l'accompagner dans toutes les démarches nécessaires dans ce contexte.

Cette solution est d'autant plus souhaitable qu'à la faveur de la révision en cours du droit de la tutelle, qui prévoit une certaine professionnalisation (notion d'autorité spécialisée) et une régionalisation (au niveau de l'arrondissement/Kreis, et non plus communal) des organes de tutelle (pour l'instant, en Suisse alémanique surtout, les attributions tutélares sont le plus souvent exercées par des instances ou personnes non-professionnelles et isolées, de sorte que le système tutélaire est fortement morcelé et souvent inefficace). Or, on peut penser que c'est précisément la pratique, pour certains de ces cantons, de procéder à des nominations de tuteurs/curateurs privés qui a conduit le législateur à introduire cette notion de personne de confiance. Elle n'aura donc plus le même intérêt pour les cantons après cette modification législative.

Le remplacement de la notion de personne de confiance par celle de mandataire professionnellement qualifié, que l'on rencontre surtout dans les juridictions administratives spécialisées (en matière de droit du travail, par ex.), avec la possibilité, pour l'autorité, de nommer d'office, avec octroi de l'assistance juridique, un tel mandataire lorsque l'affaire est complexe ou que le mineur a un besoin de protection accru (au vu de son jeune âge ou de son vécu traumatique, par ex.). L'autorité devrait alors dûment tenir compte, aussi des enjeux en présence et des difficultés d'ordre linguistique pour décider de l'octroi de l'AJ.

### **Procédure**

En matière de procédure, jusqu'à maintenant, la directive de l'ODR du 29.09.99 relative aux demandes d'asile émanant de MNA, évoque une « *brève audition* » au CERA, sur les données personnelles, les liens familiaux et l'encadrement dans le pays de provenance, les premières informations concernant les raisons du départ du pays de provenance. Elles prévoient aussi, le cas échéant, l'interrogatoire des personnes accompagnant le requérant.

Toutefois, en pratique, la phase d'enregistrement sera de plus en plus prédominante, puisque le projet de loi en discussion prévoit, dans un souci d'accélérer la procédure, que celle-ci sera autant que possible effectuée dans les CERA. C'est pour nous un sujet de préoccupation important.

Je pense pour ma part qu'il faudrait dispenser les MNA de toute procédure d'enregistrement. A l'instar de ceux qui sollicitent un autre statut de droit des étrangers (regroupement familial, permis écolier ou étudiant) : pour ceux ayant déjà des proches en Suisse, il faudrait prévoir une possibilité d'enregistrement auprès du canton où ceux-ci résident, par analogie à ce qui prévaut pour les enfants de moins de 14 ans rejoignant leurs parents en Suisse. Pour ceux qui n'ont pas de proches dans notre pays, ils devraient se présenter auprès d'un centre d'enregistrement, avant d'être immédiatement affectés à un canton, avant toute mesure d'instruction. Au cas où la procédure au CERA était maintenue, si audition il y a, elle devrait se limiter au simple relevé des données personnelles et familiales. La suite de la procédure devrait se dérouler dans le canton d'attribution du mineur, et ceci seulement après nomination du représentant légal. Un tel déroulement nous paraît essentiel, afin que les autorités compétentes sur le plan de la protection de l'enfant soient en mesure de rencontrer le mineur et de prendre toutes les mesures qui s'imposent, notamment au regard de l'évaluation de sa capacité de discernement et en vue d'une éventuelle prise en charge médicale ou psychologique. Une telle faculté ne devrait pas être vue comme une intrusion, mais comme une approche pluridisciplinaire, laquelle résulte déjà de la directive, qui prévoit un mécanisme de consultation de l'autorité tutélaire en cas de doute sur cette capacité.

Pour les mêmes motifs, les MNA ne devraient pas, ou alors à des conditions très restrictives, être l'objet d'une décision de non-entrée en matière, et leur besoin de protection devrait être présumé

Il faudrait également prévoir le droit du MNA d'être attribué dans le canton de résidence de proches déjà en Suisse. Il faudrait également prévoir un mécanisme particulier de changement simplifié et accéléré du canton d'attribution du MNA, lorsqu'il s'avère par la suite qu'il a déjà de la famille présente dans un autre canton et que ce changement correspond à son intérêt supérieur. Le plus simple serait que l'ODM puisse simplement procéder à une reconsidération de sa première décision d'attribution sans nécessité de consulter les cantons concernés, charge à cet Office de déduire ensuite une unité au quota de répartition du canton accueillant l'enfant.

### **Dans la procédure d'asile en général**

La directive prévoit que « *en règle générale, les MNA doivent être entendus en présence de la personne désignée par l'autorité tutélaire, d'un éventuel mandataire ou, au moins d'une personne de confiance. Toute exception à cette règle nécessite l'approbation expresse de la personne de confiance ou du mandataire* ». Par ailleurs, l'auditeur est tenu de « *veiller d'une part, à instaurer un climat adapté à l'âge et au niveau de développement de l'intéressé, d'autre part à aborder ou à préciser toutes les caractéristiques de la minorité de manière adéquate* ».

Outre ces règles minimales, pas toujours simples à saisir, on pourrait souhaiter les adaptations suivantes :

- Droit pour le mandataire de consulter le dossier avant l'audition.
- Droit de faire citer des témoins (psychologue, proche, assistant social, enseignant, etc.) et de solliciter des mesures d'instruction.
- Droit pour le représentant de faire déplacer l'audition en cas d'impossibilité objective d'y assister, lorsque le cas l'exige (complexité de l'affaire, jeune âge du requérant). Le fait d'obtenir au préalable copie du procès-verbal du CERA permettrait de mieux évaluer dans quelle mesure sa présence est nécessaire lors de la prochaine audition du mineur.
- Possibilité de demander l'enregistrement de l'audition (je serais personnellement pour un enregistrement systématique des auditions cantonales et fédérales, avec possibilité pour le requérant de refuser).
- Obligation pour les autorités cantonales et fédérales de mettre sur pied un pool d'auditeurs et de traducteurs spécialement formés pour l'audition des MNA (et j'ajouterais même des personnes fortement traumatisées), avec modules de formation continue.

Ces auditeurs pourraient diriger seuls l'audition ou alors assister un collègue qui serait quant à lui plutôt spécialisé sur le pays ou la région de provenance du requérant, afin que celui-ci ait le sentiment d'être compris sur ses spécificités tant personnelles et psychologiques que culturelles.

- Obligation pour les autorités fédérales de mettre sur pied un pool d'investigation chargé des recherches sur place, dans le pays de provenance du MNA. Il s'agirait dans l'idéal d'effectuer des investigations à la fois en vue de vérifier les allégations du MNA que d'identifier les solutions de prise en charge familiale, sociale, scolaire et médicale de l'enfant en cas de renvoi. En effet, pour l'instant, les autorités ne recourent qu'aux rapports d'Ambassade, moyen qui est à notre sens tout à fait insuffisant pour des raisons multiples. Le personnel d'Ambassade est peu informé des particularités d'une procédure d'asile. En outre, il semble déjà totalement surchargé par ses tâches usuelles. D'autre part, les personnes de confiance déléguées par l'Ambassade ne semblent pas toujours très fiables. Certes, il y a une certaine tendance à bloquer les dossiers de MNA jusqu'à leur accession à la majorité, sauf pour les plus jeunes d'entre eux, où une admission provisoire leur est la plupart du temps accordé sans délai. Il nous semblerait toutefois préférable d'évaluer dès que possible de cas en cas la situation personnelle et familiale de l'enfant, ce dans son pays de provenance comme en Suisse, afin de lui proposer de réelles perspectives d'avenir sans attendre qu'il soit plus ou moins intégré ici avant de le renvoyer.

## **Conclusion**

Je conclurai sur deux réflexions :

Le concept de MNA me paraît inadapté, ce d'autant plus depuis que la majorité a été ramenée à 18 ans, conformément à l'art. 1 CDE. La notion de personnes vulnérables, qui a été développée par le HCR [(Dans son guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, le HCR distingue 2 types de « *cas dans lesquels*

*l'établissement des faits soulève des problèmes particuliers* », appelant dès lors « *des techniques d'examen différentes* » : les personnes atteintes de troubles mentaux ou affectifs, le HCR rappelant qu'on « *constate souvent un certain dérangement de l'esprit chez les personnes qui ont été exposées à de graves persécutions* » (Guide des procédures HCR, p. 54)], me paraît nettement plus adaptée, parce que plus souple et permettant de tenir compte de la spécificité de la situation d'un mineur ou d'un jeune adulte migrant, arrivant seul dans un pays qui peut être pour lui une autre planète et dont le vécu avant son arrivée peut constituer un handicap à la nécessité de s'adapter à ce nouveau contexte de vie si différent. Pour la plupart, ces personnes nécessitent une protection accrue, soit de par leur [très] jeune âge, soit de par leur vécu, soit de par leur incapacité à se faire entendre, pour des raisons linguistiques, psychologiques, culturelles ou d'isolement social. Pour moi, leur assurer une protection ou un accompagnement particulier constitue aussi une mesure de prévention et elle devrait s'effectuer de manière adaptée, sans qu'on affirme automatiquement que parce qu'il a atteint un âge donné, tel jeune n'a par définition plus besoin du moindre encadrement.

Par ailleurs, il me paraît nécessaire de relativiser la notion d'intérêt public de la Suisse, qui requiert d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente et d'améliorer la structure du marché du travail (cf. art. 1 let. a et c OLE). Car aujourd'hui, à mon sens, les perspectives économiques et démographiques de la Suisse ont changé et laissent de plus en plus entrevoir le besoin, pour notre pays, de s'ouvrir à l'immigration.

En effet, comme le souligne l'Office fédéral de la statistique, la Suisse se caractérise comme « *une société vieillissante (...). On compte aujourd'hui beaucoup plus de personnes âgées qu'il y a 50 ans. Ainsi, le nombre des plus de 64 ans a plus que doublé depuis 1950, celui des personnes à partir de 80 ans et plus a même plus que quadruplé. En revanche, le nombre des moins de 20 ans a progressé beaucoup plus lentement; il recule même depuis le début des années 70. Le vieillissement de la population résulte de la progression de l'espérance de vie et du faible taux de fécondité. Comme le montrent les scénarios démographiques de l'OFS, il devrait se poursuivre ces prochaines décennies et engendrer des problèmes importants, notamment dans le domaine de la sécurité sociale* ». (réf. [http://www.statistik.admin.ch/stat\\_ch/ber01/fufr01.htm](http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber01/fufr01.htm), 2002, nous soulignons).

*« Les étrangers restent indispensables au fonctionnement de l'économie suisse. Dans certains types d'emplois (en particulier ceux qui n'exigent qu'un minimum de qualification et ceux qui exigent un haut niveau de qualification) et dans certains groupes de professions, l'évolution démographique future risque même d'agrandir les lacunes que comblaient autrefois les immigrants. Mais les migrations entre pays européens (surtout du Sud au Nord) continueront à diminuer en nombre. L'afflux de requérants d'asile et de ressortissants de pays extra-européens, en revanche, s'intensifiera »*<sup>1</sup>

Force est dès lors de constater que ce n'est pas faire preuve d'angélisme que d'affirmer que l'arrivée de jeunes migrants ne constitue pas nécessairement une charge ou un danger pour notre pays, mais bien plutôt une chance de ralentir, voire d'inverser une tendance

---

<sup>1</sup> **Le défi démographique : perspectives pour la Suisse** Office fédéral de la statistique  
Rapport de l'Etat- major de prospective de l'administration fédérale, 1996, p. 135  
Incidences des changements démographiques sur différentes politiques sectorielles

migratoire négative évoquée ci-dessus. Pour ma part, c'est sur ce gain que représente la migration que je veux parier.

---



**DAS SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME SCEP**  
/  
**PROGRAMME EN FAVEUR DES ENFANTS SEPARES EN EUROPE**

Christoph BRAUNSCHWEIG, Sozialarbeiter, Internationaler Sozialdienst

Die nationale Fachtagung MNA gibt uns Gelegenheit, das « Separated Children in Europe Programme » vorzustellen. Das Programm wurde 1997 gegründet aus einer gemeinsamen Initiative von UNHCR und Mitgliedern der internationalen « Save the Children alliance ». Es umfasst mittlerweile 29 Länder, wobei jeweils eine Nichtregierungsorganisation und eine UNHCR-Vertretung aus jedem Land diesem Netzwerk angehören. Nebst den Ländern der Europäischen Union gehören auch Albanien, Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Norwegen und die Schweiz dazu. Die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes SSI ist seit Gründung des Programms der Schweizer NGO-Netzwerkpartner.

Übergeordnetes Ziel des Programms ist es, eine grössere Anerkennung der Rechte unbegleiteter Minderjähriger und die Einhaltung dieser Rechte zu erreichen. Das Programm soll Unterstützung bieten bei der Verbesserung von Standards bei politischen Vorhaben, bei Vorgehensweisen und bei konkreten Angeboten, die Einfluss auf die Situation unbegleiteter Minderjähriger haben.

Dieses Ziel hat drei Hauptgesichtspunkte, die in direkter Wechselwirkung zueinander stehen :

- Die Notwendigkeit von internationalen Schutzmassnahmen für unbegleitete Minderjährige
- Die Notwendigkeit, dass das Wohlergehen und das Recht auf persönliche Entwicklung von unbegleiteten Minderjährigen sichergestellt sind; und drittens
- Die Wichtigkeit von Beteiligung und Empowerment von unbegleiteten Minderjährigen.

In diesem Sinne gilt es zu prüfen, inwiefern in einer nächsten Fachtagung unbegleitete Minderjährige direkt beteiligt werden können.

Die Arbeit des Programms basiert auf einer klaren Aufstellung von allgemeinen Grundsätzen und Standards, die erforderlich sind, um die Wahrnehmung und den Schutz der Rechte unbegleiteter Minderjähriger sicherzustellen. Diese Grundsätze sind im « Statement of Good Practice » aufgeführt. Das Statement basiert in erster Linie auf der UN-Konvention über die Rechte des Kindes und zwei weiteren Dokumenten; nämlich den UNHCR-Richtlinien zu allgemeinen Grundsätzen und Verfahren im Umgang mit unbegleiteten asylsuchenden Kindern von 1997 und der Position zu Flüchtlingskindern von 1996 des European Council on Refugees and Exiles ECRE.

Im Rahmen eines EU-Projektes wurden diese Standards Ende Jahr 2005 in 23 europäische Sprachen übersetzt. Im Rahmen dieses EU-Projektes erhielten die Mitgliedstaaten zusätzlich finanzielle Unterstützung für die nationale Verbreitung dieser Standards. Die Schweiz hat als Nicht-Mitglied der EU keinen Anspruch auf diese Unterstützung. An dieser Stelle gilt unser Dank an unsere Kolleginnen und Kollegen vom deutschen Bundesfachverband für unbegleitete Minderjährige. Sie haben uns die Deutsche Fassung « Standards für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen » rechtzeitig für die

Fachtagung zur Verfügung gestellt. Die französische Version « Déclaration de bonne pratique » und die englische Originalversion existiert bereits seit rund sieben Jahren. Dieses Statement soll den Verantwortlichen wie auch betreuenden Personen in den Kantonen als Grundlage bei der Ausgestaltung, respektive bei den Anpassungen ihres Betreuungssystems und den Unterstützungsmassnahmen dienen. Es soll dem Bundesamt für Migration dazu dienen, Minimalstandards für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen zu entwickeln, die sie zumindest als dringliche Empfehlung den Kantonen unterbreiten können.

Nebst vielen anderen Dokumenten und Publikationen enthält die Internetseite des Programms den vierteljährlich erscheinenden Newsletter mit Neuigkeiten und Informationen aus allen europäischen Ländern :

[www.separated-children-europe-programme.org](http://www.separated-children-europe-programme.org)

---

**LE POINT DE VUE DU COMITE DES DROITS DE L'ENFANT DE  
L'ONU  
/  
SICHTWEISE DES UN-AUSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DES  
KINDES**

Jean ZERMATTEN, Membre du Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU

## **1. Introduction**

Le respect des droits de la personne peut être évalué à la manière dont une société – un pays – traite les enfants, tous les enfants, et pas seulement les siens ! Et, s'il est vrai que les Etats parties à la Convention des droits de l'enfant (ci-après la Convention ou la CDE), promulguée adoptée par les NU le 20 novembre 1989, sont principalement tenus envers les enfants relevant directement de leur juridiction, aucune catégorie d'enfants ne peut, en même temps, être laissée pour compte. Dès qu'un enfant est sur le territoire d'un Etat partie à la CDE, il bénéficie des droits reconnus par celle-ci aux moins de 18 ans. **Ce principe s'applique donc aussi aux mineurs non accompagnés**; cette catégorie d'enfants vulnérables constitue, sans doute, un des soucis récurrents exprimés par le Comité des droits de l'enfant lors de l'examen des rapports périodiques des Etats parties.

La ratification presque universelle de la Convention (192/194) a été le point de départ d'une démarche globale (mondialisée faudrait-il dire) pour demander aux Etats de mettre leur législation en harmonie avec la Convention elle-même et ses deux Protocoles facultatifs, mais aussi avec un certain nombre de grands textes internationaux où les enfants sont concernés. Jamais jusqu'à présent dans l'histoire de l'homme, on n'a autant donné de droits, de soins, d'attention spéciale à ses enfants; paradoxalement, jamais on n'a autant exposé à des risques ses enfants : enfants des rues, exploitation économique, vente d'enfants, prostitution des enfants, pornographie impliquant des enfants, participation d'enfants aux conflits armés, trafics et déplacements illicites d'enfants, enfants victimes des migrations, dont les mineurs non accompagnés...

La question de ces derniers pose à elle seule autant de questions et autant de défis à relever. Bien sûr, chaque Etat a une compétence normative exclusive pour décider des conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur son territoire. Mais les Etats sont, en même temps, parties à nombre d'instruments internationaux, y compris la CDE, dont **l'article 10**, en particulier, appelle à considérer « *dans un esprit positif, avec humanité et diligence* » toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale.

De plus, **l'article 22** de la Convention prescrit :

*« les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de tout autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties ... ».*

C'est pourquoi les institutions et organes internationaux chargés de la coordination et du suivi des politiques des Etats en ce domaine tentent de mieux faire respecter les droits proclamés par la Convention, en incitant les Etats, notamment les Etats européens concernés au premier chef par l'afflux massif des enfants demandeurs d'asile, voire en quête de regroupement familial d'adopter une série de mesures et de programmes respectueux des principes et garanties de la CDE et des autres instruments internationaux de protection pertinents.

### **Quelques textes importants**

Même si les textes cités ci-après n'ont pas la même valeur contraignante que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ils présentent un intérêt évident pour toutes les parties impliquées dans le traitement des MNA, qu'il s'agisse d'organes publics ou d'ONG.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a, notamment, élaboré en **1994 les *Principes directeurs du HCR***<sup>1</sup> concernant la protection et l'assistance aux enfants réfugiés, lesquels reconnaissent le caractère central de la Convention en tant que cadre de référence pour toute action en ce domaine. En 1997, le HCR a élaboré un autre document concernant les enfants isolés<sup>2</sup> (HCR, 1997), prenant systématiquement pour appui le principe général de l'« intérêt supérieur de l'enfant » proclamé par l'article 3 de la Convention et visant à assurer auxdits enfants une protection et une assistance systématique, complète et intégrée.

Il faut aussi noter les *Principes directeurs inter-agences* relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille de 2004, qui impliquent le HCR, le CICR, l'UNICEF, World Vision International, Save the Children et International Rescue Committee<sup>3</sup>. Ce long texte fait état non seulement des droits élémentaires de l'enfant séparé ou non accompagné, des principes qui devraient présider à leur prise en charge, mais surtout de toutes les bonnes pratiques en la matière. Il part aussi du principe peu développé : celui de l'unité de la famille (ou de l'intégrité de la famille) qui reconnaît que tous les enfants ont droit à une famille et qu'à la réciproque, toutes les familles ont le droit de prendre soin de leurs enfants. D'où la nécessité de regrouper les familles dès que possible et de prendre particulièrement soin des enfants séparés ou non accompagnés.

On peut aussi indiquer la dernière **Recommandation 1703** (2005) du Conseil de l'Europe en la matière et qui se nomme « Protection et Assistance pour les Enfants séparés demandeurs d'asile »<sup>4</sup> et qui indique que les MNA ont besoin d'une triple protection : comme enfants, comme enfants séparés de leurs parents ou tuteurs légaux et comme enfants demandeurs d'asile. La Recommandation prend appui largement sur la Convention et sur les grands principes que nous allons rappeler plus loin. Ce texte se termine par six recommandations à l'intention des Etats, notamment celle de collaborer au programme PESE (voir ci-dessous).

---

<sup>1</sup> Les enfants réfugiés –Principes directeurs concernant la protection et l'assistance, HCR, Genève, 1994

<sup>2</sup> Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, HCR, Genève, 1997

<sup>3</sup> Document publié par le CICR, Genève, juillet 2004

<sup>4</sup> Recommandation 1703 (2005) du Conseil de l'Europe, adoptée le 28.04.2005

Il s'agit de l'initiative commune entre le HCR et l'Alliance Internationale *Save The Children* qui a donné naissance au **Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe (PESE)**<sup>1</sup>. Le Programme est basé sur la complémentarité des mandats et des domaines de compétence des deux organisations : la responsabilité du HCR est d'assurer la protection des enfants réfugiés et des enfants demandeurs d'asile; l'Alliance Internationale *Save The Children* est chargée d'assurer le respect des droits de tous les enfants.

Sur la base de ce partenariat, le Programme a mis sur pied un réseau d'organisations non - gouvernementales (ONG) travaillant avec les enfants, les demandeurs d'asile et les réfugiés de 17 pays d'Europe occidentale (les Etats membres de l'Union Européenne (UE), la Norvège et **la Suisse**). Dès 2000, le Programme est étendu afin d'inclure huit autres pays d'Europe centrale ainsi que les trois Etats de la mer Baltique.

Devant cette préoccupation récurrente et pas seulement dirigée vers la Suisse, le Comité a décidé de consacrer son **Observation générale n°6** (2005)<sup>2</sup> au « **Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine** », pour essayer de mettre ensemble les préoccupations légitimes des Etats et les besoins particuliers des mineurs non accompagnés. Difficile équilibre entre des intérêts parfois divergents.

## **2. La Convention des droits de l'enfant et les MNA**

S'il faut évoquer avant tout la Convention (et surtout son approche holistique des problèmes), c'est pour donner un cadre de référence à la réflexion sur le sujet des MNA; comme on le sait, la CDE ne donne pas de recettes miracles ou de systèmes tout faits de traitement des enfants qui seraient applicables en tout lieu et en tout temps. De plus, les MNA constituent une question en constante évolution, où les approches changent vite, selon les tendances du moment, soit vers plus de générosité, soit vers plus de besoin de sécurité.

Les MNA, dans beaucoup de pays, dont le nôtre, sont principalement envisagés sous l'angle de la réglementation définissant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, en favorisant l'action administrative et policière au détriment de l'action sociale et humanitaire. Les besoins et droits spécifiques des enfants isolés en matière de politique d'asile sont, en fait, généralement peu compris ou reconnus. Cette lacune est potentiellement très préjudiciable pour les MNA, qui représentent un groupe d'enfants très vulnérables.

**Les droits spécifiques** relatifs à la problématique des MNA sont :

- le droit à la réunification familiale (art. 10),
- le droit à la protection et à l'assistance due aux enfants réfugiés ou demandeurs d'asile (art. 22),
- le droit des enfants de ne pas être séparés de leurs parents (art. 9).

---

<sup>1</sup> Programme en faveur des enfants séparés en Europe (PESE) : Déclaration de bonne pratique, Alliance internationale *Save the Children* et HCR, 3<sup>e</sup> édition 2004

<sup>2</sup> Observation générale no 6 (2005) CRC/GC/2005/6

**Les droits généraux** qui peuvent intervenir régulièrement dans ce type de situation sont :

- le droit d'être protégé contre la violence (art. 19),
- le droit à la santé (art. 24),
- le droit à l'éducation et aux loisirs (art. 28 et 31),
- le droit d'être protégé contre l'exploitation économique et contre l'exploitation et la violence sexuelles (art. 32, 34 et 36).

Disons que, dans les faits, tous les droits de la Convention peuvent intervenir à un moment ou à un autre en faveur des MNA. Les droits listés ci-dessus sont ceux qui sont liés au statut de MNA ou ceux qui représentent des dangers potentiels de ne pas être appliqués en raison du fait d'être séparé, isolé ou non accompagné, ce qui représente un état de vulnérabilité très élevé.

Rappelons cependant que la CDE a établi un autre grand principe dans son application, celui de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'enfant.

#### **a) La définition d'un « enfant non accompagné ou séparé »**

Les enfants non accompagnés ou séparés sont des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine et n'ayant pas de parents ou de tuteur pour s'occuper d'eux et les protéger, définition reprise par les Principes directeurs inter-agences. Ils souffrent socialement et psychologiquement de cette séparation. Bien que certains d'entre eux semblent « accompagnés » lorsqu'ils arrivent dans le pays d'accueil, les adultes qui sont avec eux ne sont pas nécessairement en mesure ou capables d'assumer leur responsabilité.

En fait, la façon dont les Etats définissent un « MNA » varie. Certains Etats utilisent une définition relativement large (par exemple la Norvège) ce qui rejoint fort l'approche adoptée dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PESE. D'autres appliquent une définition similaire en pratique bien qu'elle ne soit pas concrétisée dans des lois sur l'asile ou les enfants (par exemple, la Finlande, l'Irlande).

Mais il existe également d'autres pays où l'on applique une définition plus restrictive. Par exemple, en Belgique, aux Pays-Bas et au Portugal, la notion « d'enfant isolé » ne comprend pas les enfants qui voyagent avec un membre de leur famille. Et en Grèce, les définitions varient entre les différentes agences, ce qui implique des conséquences potentiellement dommageables pour les enfants.

Afin de veiller à ce que les besoins et droits des enfants isolés soient entièrement reconnus, il est essentiel que les différents Etats mettent sur pied une définition commune. Le terme d'« enfant isolé » devrait également être défini dans la Directive de l'UE sur les Procédures d'Asile et tous les autres instruments pertinents de l'UE, conformément à la *Déclaration de Bonne Pratique* du PESE.

#### **b) Le droit à la non-discrimination (art. 2)**

La discrimination accroît la vulnérabilité des enfants étrangers isolés et a de sérieuses répercussions sur la vie de ces enfants et leur aptitude à mener une vie sociale normale. Toutes les pratiques discriminatoires à leur égard constituent des violations des droits de l'enfant énoncés dans la Convention. L'article 2 de la Convention fait obligation aux États

parties de garantir le respect de tous les droits énoncés dans la Convention, sans distinction aucune, « indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ». Selon le Comité, l'expression « **ou de toute autre situation** » figurant à l'article 2 de la Convention s'applique notamment à la situation de l'enfant non accompagné. Les lois, politiques, stratégies et pratiques doivent viser à éliminer toutes les formes de discrimination qui constituent autant d'obstacles à la réalisation des droits de ce groupe d'enfants.

On peut lire également dans l'article 22 de la CDE, la volonté du législateur international d'assurer un traitement égal aux enfants nationaux ou assimilés comme aux enfants qui font l'objet d'une procédure d'asile.

### **c) L'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3)**

Selon les termes du paragraphe 1 de l'article 3 de la CDE, « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Les obligations liées à ce droit sont fondamentales pour guider l'action des États dans le contexte de la mise en place et de l'adaptation constante des politiques d'asile. Cela requiert que l'impact des enfants sur le développement, l'administration et les ressources de la politique gouvernementale soit évalué et que les intérêts de l'enfant soient tenus comme une « considération prioritaire ».

Cela s'applique également aux décisions relatives aux cas d'enfants isolés. Bien que cela puisse s'avérer difficile, déterminer « l'intérêt supérieur » doit occuper une position centrale en vue d'établir une action appropriée afin de résoudre la situation de tout enfant isolé. Cela peut impliquer qu'il faille équilibrer les droits conflictuels potentiels. Par exemple, lorsque l'on cherche à regrouper une famille (CDE, article 10), cela peut donner lieu à des conflits avec les désirs propres exprimés par l'enfant (CDE, article 12). Il peut également en aller de même lorsque l'on se penche sur la question de savoir si oui ou non un enfant devrait retourner dans son pays d'origine. Les opinions des enfants seront fortement affectées par les conditions et les attentes liées à leur départ; les attentes de leur famille et de leur communauté d'origine ainsi que la qualité des informations dont ils disposent.

«Un enfant peut être un orphelin vivant dans un camp de réfugiés, avec ses grands-parents dans son pays d'origine, un oncle dans un deuxième pays d'asile, dans une famille avec laquelle il n'a aucun lien de parenté dans un autre pays et désireuse d'adopter l'enfant. Lorsque l'on décide de ce qu'il y a de mieux pour l'enfant, de nombreux facteurs devraient entrer en ligne de compte, y compris « le désir de continuité » en termes de culture et de langue (article 20 al. 3 CDE), la préservation de la famille et de la nationalité (article 8 CDE) et les desiderata propres de l'enfant dont on doit tenir compte en fonction de l'âge et de la maturité de l'enfant (article 12 des Principes directeurs HCR, 1994).

La loi finlandaise sur les étrangers de 1999 et la loi suédoise sur les étrangers de 1997 stipulent que l'on devrait accorder une attention toute particulière au principe de l'intérêt supérieur. Cependant, les tentatives visant à assurer une prise de décision logique sur la base de l'article 3 de la CDE sont relativement réduites et, en pratique, il s'avère que les intérêts supérieurs des MNA ne sont pas pris en considération comme il se doit. Par

exemple, les tuteurs ou conseillers ne sont pas désignés de manière régulière pour les soutenir; la représentation juridique peut être inexistante; le manque de toute forme de statut légal signifie parfois que les enfants vivent dans l'incertitude pendant de longues périodes; dans de nombreux cas, les enfants sont couramment détenus, parfois dans des conditions pénales et/ou sans adultes à leurs côtés.

#### **d) La participation de l'enfant (art.12)**

L'art 12 de la CDE consacre le droit à la participation, de deux manières : la participation dans les procédures (judiciaires et administratives) dont l'enfant est l'objet et la participation à la vie sociale. Cette disposition est très liée à l'art 3 évoqué ci-dessus, puisque la meilleure manière de prendre en compte l'intérêt de l'enfant est d'abord de donner la parole à l'enfant.

C'est la participation dans le sens d'être entendu dans les procédures qui le concernent qui est évoqué ici en priorité.

Les MNA, comme les autres enfants, sont détenteurs de droits et ont notamment le droit de participer, en fonction du niveau de développement de leurs capacités (notion de *evolving capacity*<sup>1</sup> de l'art. 5 CDE), aux décisions se rapportant à une demande d'asile ou de regroupement familial, et d'être entendu dans toute procédure l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale (art. 12, par. 2 CDE).

En pratique, on essaie d'incorporer le principe du droit de participation au processus concernant les réfugiés ou l'asile. Normalement, les enfants ont bel et bien le droit de voir leurs opinions représentées lors d'entretiens et la plupart des Etats ont établi une limite d'âge au-dessus de laquelle l'enfant devrait ou doit être consulté (généralement 12 ans). Néanmoins, dans certains pays, les droits de l'enfant dans ce domaine sont marginalisés. Par-delà la procédure de détermination, il apparaît que les enfants sont capables de prendre part dans une plus large mesure aux décisions relatives à la planification de la prise en charge.

Dès lors, toute législation nationale sur les procédures d'asile devrait inclure le principe de la consultation des enfants et devrait tenir compte de leurs opinions chaque fois que des décisions les concernant sont prises.

### **3. Les Règles minima en matière de traitement des MNA**

De l'examen de la Convention et du Commentaire général du Comité, il semble possible de tirer les enseignements suivants, sous forme d'un essai de règles minima à respecter pour que la législation nationale soit en ligne avec les droits de l'enfant.

Cet essai de synthèse n'a pas la prétention d'être exhaustif; les principaux problèmes que connaissent les Etats (ou les problèmes récurrents remarqués par le Comité) ont été regroupés autour de huit thèmes. Mais, il ne s'agit que d'une démarche pédagogique, plus que scientifique : montrer où sont les difficultés et établir quelques règles minimales.

---

<sup>1</sup> Lansdown G. *The Evolving Capacity of the Child*, Innocenti Center, Firenze (UNICEF), 2005



## **1. Accès au territoire et aux procédures d'asile; position du Comité**

Nécessité d'établir le principe selon lequel les enfants à la recherche d'une protection ne devraient jamais être refusés ou refoulés au point d'entrée.

Les enfants doivent être enregistrés immédiatement et munis d'un titre individuel d'identité. Les enfants qui naissent dans le pays d'accueil doivent être systématiquement enregistrés à l'état-civil, même s'ils sont enfants de clandestins.

L'enfant a un droit personnel à demander l'asile : le MNA peut introduire lui-même (ou par son représentant) une demande d'asile.

Dès que des enfants cherchent asile, ils doivent avoir accès à la procédure normale de détermination du statut de réfugié : ils devraient y avoir accès immédiatement et ne pas devoir attendre jusqu'à ce qu'ils aient 18 ans

## **2. Tutelle et représentation juridique**

- Dans certains cantons, les tuteurs ou conseillers ne sont pas désignés systématiquement en vue de conseiller et de protéger les enfants non accompagnés ou séparés.
- Dans d'autres cantons, ils le sont.
- D'autres problèmes surgissent concernant les systèmes de tutelle, comme le rôle des tuteurs peut être uniquement à court terme et leur désignation peut prendre un certain temps.
- Les tuteurs manquent parfois de formation (gens de bonne volonté), de compétences et de connaissances en ce qui concerne les problèmes des réfugiés.

### **Position du Comité des droits de l'enfant à ce sujet :**

- Nécessité pour tout enfant non accompagné ou séparé d'être assisté par un tuteur ou conseiller tout au long de la procédure d'asile, conformément aux principes directeurs du HCR.
- Garantir la représentation par un représentant légal qualifié et gratuit tout au long de la procédure d'asile ou pour d'autres démarches administratives ou judiciaires.
- Désignation de tuteurs le plus rapidement possible (en tout cas dans le mois qui suit l'arrivée de l'enfant dans le pays).
- L'enfant devrait pouvoir disposer des informations relatives au système de tutelle dès son arrivée.
- Améliorer la coordination entre les tuteurs et le personnel d'autres agences compétentes.
- Développer la formation des personnes en charge des MNA.
- Garantir l'établissement de contacts réguliers et ouverts entre le tuteur et le représentant légal.

### 3. Détermination de l'âge

- Les enfants non accompagnés ou séparés arrivent fréquemment en Suisse avec de faux documents ou pas de documents du tout.
- Dans de nombreux cas, c'est leur seule façon d'échapper au danger, comme le reconnaît d'ailleurs l'article 31 de la Convention de 1951 sur les Réfugiés.
- Variété des procédures suivies « bénéfice du doute », conformément aux *Principes directeurs du HCR*, d'autres non.
- Dans la plupart des cantons, on se livre à une forme d'évaluation médicale en vue d'essayer de déterminer l'âge de l'enfant, ce qui contredit les *Principes directeurs du HCR* selon lesquels les méthodes « doivent être sûres et respecter la dignité humaine ».

#### Position du Comité des droits de l'enfant à ce sujet :

- Le principe du « bénéfice du doute » devrait être respecté (un délai de 20-24 mois est suggéré).
- La détermination de l'âge ne devrait pas être basée uniquement sur l'apparence sans prendre en considération l'histoire ethnique / culturelle.
- Tenir compte également de la maturité psychologique.
- Implication d'experts dans le cadre d'une seconde évaluation avant un examen médical détaillé.
- Les registres osseux datent et sont incomplets et l'on ne devrait pas les utiliser pour déterminer l'âge.
- Si un examen médical s'avère nécessaire, il devrait être effectué par un médecin bénéficiant des compétences appropriées et familiarisé avec le passé de l'enfant.
- Les examens médicaux ne devraient jamais violer l'intégrité physique de l'enfant.

### 4. Le recours à la détention

- Dans certains pays, les enfants non accompagnés ou séparés ne sont pas détenus ou très rarement (Danemark, Finlande, Irlande, Italie<sup>1</sup>, Norvège et Espagne).
- Dans d'autres, la détention est plus courante (Belgique<sup>2</sup>, France, Portugal, Royaume-Uni).
- Les enfants sont soit détenus dans ce que l'on appelle les « zones d'attente » dans les aéroports soit dans des centres de détention, des cellules de police ou des prisons.
- L'âge des enfants pouvant être détenus varie : il semble qu'il existe des cas où des enfants à peine âgés de 13 ou de 14 ans sont détenus.
- En Suisse, mesures de contrainte dès 15 ans dans des lieux de détention. Qu'en est-il de la séparation des adultes ?

---

<sup>1</sup> Fadiga L., Mineurs étrangers isolés en Italie, in Chronique AIMJF, No 2 Vol.14, déc. 2005, p.9 ss

<sup>2</sup> Lire à ce propos la brève de JY Hayez (10.02.2006), sur [www.childsrights.org](http://www.childsrights.org) (accueil, news)

**Position du Comité des droits de l'enfant à ce sujet :**

- Détenir des enfants est une pratique hautement préjudiciable et qui peut s'avérer traumatisante pour ceux qui en sont victimes - tout spécialement dans le contexte des situations qu'ils ont fuies.
- Lorsqu'il y a d'autre raison de détenir un MNA que son statut, cette privation de liberté doit être la mesure du dernier ressort et la plus courte possible.
- Accueillir les enfants dans des centres résidentiels pour enfants, des familles d'accueil, des foyers où les enfants peuvent bénéficier d'un soutien apporté par un personnel spécialement formé à cet effet et habitué à travailler avec des enfants non accompagnés ou séparés.

**5. Critères permettant de prendre une décision relative à la demande d'un enfant**

- Importance de formes de violation des droits de l'homme spécifiques à l'enfant qui, en fonction des circonstances, devraient justifier la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi d'un statut humanitaire.
- Le taux de reconnaissance du statut de réfugié est inférieur parmi les enfants non accompagnés ou séparés à celui constaté parmi la population globale des demandeurs d'asile.
- L'accent n'est pas suffisamment mis sur les formes de violation des droits de l'homme spécifiques à l'enfant même si l'on a des preuves évidentes d'enfants incorporés dans les forces armées dès l'âge de dix ans ou de filles subissant des mutilations génitales et d'enfants soumis au trafic à des fins d'exploitation économique et sexuelle.

**Position du Comité des droits de l'enfant à ce sujet :**

- Nécessité de reconnaître l'importance de formes de violations des droits de l'homme spécifiques à l'enfant et l'application libérale du bénéfice du doute.
- Nécessité d'effectuer des recherches en vue de contrôler et d'explorer la pratique courante en détail dans le but de réaliser le développement d'une politique et d'une pratique appropriée.
- Eviter le retour dès qu'il y a un risque pour l'enfant de subir à nouveau des violations de ses droits.

**6. La Formation destinée aux personnes travaillant avec des MNA**

- Dans certains pays (Autriche, France, Italie, Portugal, Espagne), il n'existe aucune formation spécifique destinée aux fonctionnaires qui interrogent les enfants.
- Dans d'autres pays (Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni), la formation existe même si elle n'est pas suffisamment étendue.
- Et en Suisse ?

**Position du Comité des droits de l'enfant à ce sujet :**

- Du fait que les rôles des fonctionnaires, représentants, tuteurs, interprètes et autre personnel d'encadrement différent, les programmes de formation devraient être adaptés aux besoins spécifiques des groupes concernés.
  
- Les points suivants devraient figurer comme éléments clés de la formation :
  - principes et normes de la CDE et les autres instruments et directives-clés;
  - connaissance des pays d'origine;
  - entretiens appropriés;
  - développement et psychologie de l'enfant;
  - problèmes culturels;
  - utilisation de la langue et
  - création d'environnements adaptés à l'enfant.
  
- La formation initiale devrait être soutenue par la mise sur pied de réseaux et de programmes d'enseignement continus.

**7. Le retour d'un enfant isolé**

- Dans la plupart des pays, il semble que certaines des conditions spéciales ou toutes les conditions définies dans la *Déclaration de Bonne Pratique* du PESE (par exemple, évaluation familiale, préparation d'un encadrement immédiat et à long terme dans le pays d'origine, analyse des conditions dans le pays d'origine) ne sont pas remplies antérieurement au retour d'un enfant isolé.
- Bien que certains pays aient établi des systèmes ou programmes de retour pour les enfants isolés, la plupart n'ont rien fait.
- Certains pays pratiquent également l'expulsion et le retour d'enfants isolés sans prendre les garanties nécessaires.
- En Autriche, en Belgique, en France, en Allemagne, en Grèce, en Italie et au Royaume-Uni, on sait que des déportations ou des retours sans préparation suffisante ont lieu.
- Difficultés d'obtenir des statistiques et des informations générales sur le retour d'enfants isolés.

**Position du Comité des droits de l'enfant à ce sujet :**

- Des directives et procédures devraient être mises en place en vue de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte des mesures de retour.
- Des critères standards devraient être établis afin de déterminer si la prise en charge dans le pays d'origine est conforme à la CDE.
- Fournir une assistance aux enfants isolés avant, pendant et après leur retour dans leur pays d'origine.
- Les tentatives de localisation des parents d'un enfant isolé en vue de déterminer si l'enfant devrait être renvoyé devraient faire partie de la procédure standard.

- L'enfant devrait être informé à tous les stades de la procédure de retour et devrait être impliqué dans toute décision concernant son avenir et
- les retours devraient toujours avoir lieu d'une manière appropriée à l'enfant. Si le retour n'est pas possible sans mettre en péril le bien-être de l'enfant, il faudrait trouver une solution dans le pays d'accueil.

#### **8. Données et recherches relatives aux enfants non accompagnés ou séparés; position du Comité**

Devant l'absence de données objectives, les Etats devraient recueillir les éléments statistiques suivants.

- le développement de systèmes d'information fondés et d'un contrôle continu relatif aux enfants non accompagnés ou séparés est vital tant au niveau local que national ou européen.
- La disponibilité de telles informations est une condition préliminaire importante si l'on veut mettre sur pied et mettre en oeuvre des politiques équitables à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés.
- Manque et inégalité des statistiques tant en termes d'ampleur que de qualité, et tant entre les Etats qu'au sein de ces Etats.
- La plupart des pays - mais pas tous - rassemblent des données de base sur le nombre d'arrivées et / ou de demandes relatives à des enfants non accompagnés.
- Difficultés de trouver des analyses détaillées.
- Les informations devraient inclure au minimum des données biographiques de base (par exemple, l'âge, le sexe, la nationalité, le groupe ethnique); le nombre total d'arrivées; le nombre total de refus ou d'entrées sur le territoire; les nombres de demandes d'asile; les tuteurs et représentants légaux désignés; le type d'accueil (par exemple détention, centres de réceptions, foyers, vie indépendante); la participation dans l'éducation et la formation des informations sur la détermination du statut (par exemple : statut de réfugié, statut humanitaire, protection temporaire, autres formes); des statistiques sur les retours et le regroupement familial.
- Nécessité de développer des recherches approfondies complémentaires visant à analyser les expériences qualitatives des enfants - surtout en ce qui concerne des zones qui, jusqu'à présent, sont insuffisamment explorées (par exemple, l'impact du trafic, la disparition d'enfants, etc).

#### **4. Conclusions**

Par rapport à la Suisse, n'oublions pas que le Comité des droits de l'enfant s'est penché sur la situation des droits dans notre pays en 2002. Le Comité des droits de l'enfant, en sa qualité d'organe chargé du contrôle de l'application de la CDE, joue pour sa part un rôle important et ce, notamment, à l'occasion de l'examen des rapports périodiques soumis par les Etats parties en vertu de l'article 44 de la CDE. Le Comité a fait les remarques suivantes pour la Suisse :

***Dans ses préoccupations au no 50, Le Comité a déploré que la procédure applicable n'est pas complètement conforme à la CDE et que le droit à la réunification familiale est trop limité (cf. réserve à l'art.10 CDE).***

***Dans ses recommandations au no 51, le Comité fait une série de recommandations sur la simplification de la procédure, son accélération, la désignation d'un représentant égal, l'accès aux soins de santé et d'éducation et de faciliter la réunification familiale<sup>1</sup>.***

La Suisse doit rendre un nouveau rapport en 2007. Sera-t-elle à même de faire valoir des progrès dans le traitement de ses MNA ?

Un grand nombre de textes normatifs de portée diverse ont été promulgués ces dix dernières années. Ils font tous référence à la Convention des droits de l'enfant, comme socle sur lequel s'appuyer. Des guides de bonnes pratiques ont également été élaborés pour éviter les plus grandes violations des droits des MNA ou des enfants isolés. C'est dire que la Communauté internationale est consciente des grandes difficultés que posent ces enfants, qui sont sur le territoire d'Etats dont ils ne sont pas les ressortissants et où ils ne sont souvent pas véritablement les bienvenus. Il est certain que les Etats détiennent les prérogatives d'accueillir, sur leur territoire, le nombre de demandeurs d'asile qu'ils souhaitent. Néanmoins, ils ne peuvent, ce faisant, se dérober aux obligations internationales qu'ils ont ratifiées.

Parmi elles, la Convention des droits de l'enfant, qui sans aller dans les détails de toutes les démarches à faire, ou à respecter, fixe des principes assez clairs pour les gouvernements et les personnes en charge de ces domaines. Pour faire un pas de plus, le Comité des droits de l'enfant a produit son Observation générale no 6, qui est assez explicite; même si elle n'a pas force de loi, son contenu lie les Etats, puisqu'elle va servir de base pour l'examen de la politique menée par les parties dans ce domaine.

Les textes existent, il ne faut pas en faire d'autres ou multiplier les normes. Il faut surtout les connaître et les appliquer. C'est là que le bât blesse actuellement.

Les Etats européens ne pourront pas réguler les flux migratoires, qui en grande partie leur échappent; de plus, leur situation démographique rend nécessaire une certaine immigration. Dès lors, ces Etats ont un intérêt direct de traiter correctement les MNA et d'essayer soit de les intégrer dans le pays d'accueil, soit de préparer leur retour dans des conditions dignes et humaines. N'oublions jamais l'état de particulière vulnérabilité de cette tranche de population, qui est confrontée à plusieurs défis à la fois : celui d'être enfant ou adolescent, donc souvent en crise identitaire, d'être séparés des parents ou des personnes qui ont la responsabilité éducative et de devoir affronter des procédures administratives lourdes et souvent peu respectueuses de leur personne.

---

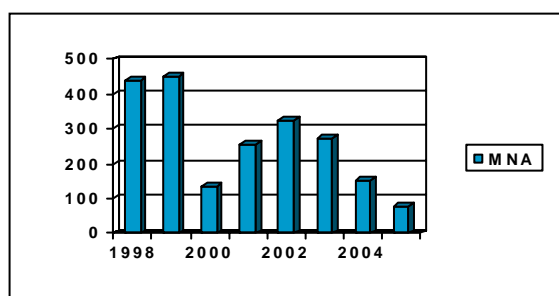
<sup>1</sup> Version résumée par l'auteur. Pour la version complète : Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Switzerland du 13.06.2002. CRC/C/15/Add. 182

## ZUR UNTERBRINGUNG VON UNBEGLEITETEN ASYL SUCHENDEN KINDERN UND JUGENDLICHEN IM KANTON ZÜRICH

### LA PRISE EN CHARGE DES REQUERANTS D'ASILE MINEURS NON ACCOMPAGNES DANS LE CANTON DE ZURICH

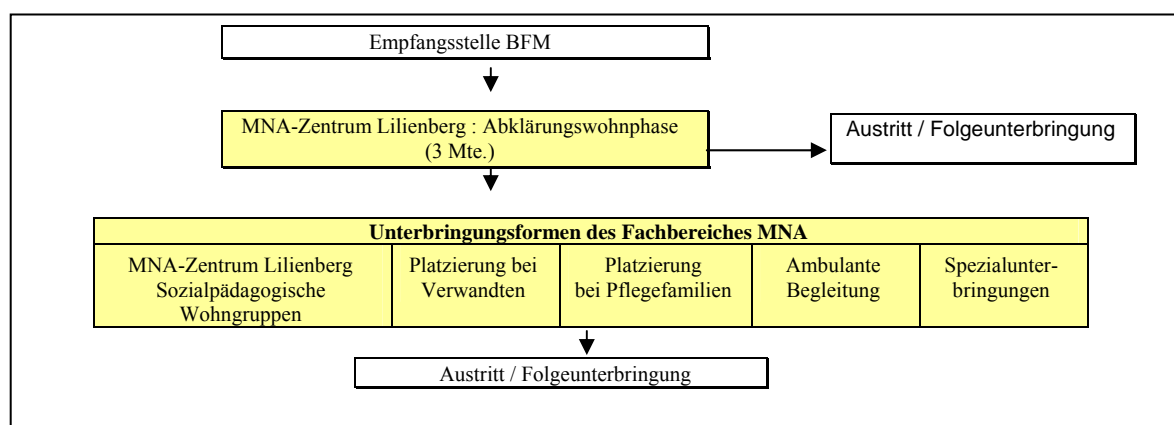
Daniela DUFF, Leiterin Fachstelle MNA

1995 initiierten die AOZ Asyl-Organisation Zürich und die Jugendanwaltschaft Zürich ein Projekt zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asyl Suchenden. Die steigende Nachfrage und der stetige Ausbau der Unterbringungsstrukturen führten 1998 schliesslich zur Gründung eines eigenständigen Fachdienstes MNA innerhalb der AOZ. Ende 2005 drängten sich erneut Änderungen auf und der gesamte MNA-Fachbereich wurde im MNA-Zentrum Lilienberg in Affoltern a.A. zusammengefasst. Der markante Rückgang von Asylgesuchen spiegelt sich auch in weniger Zuweisungen von MNA an den Kanton Zürich, was sich in nachstehender Abbildung deutlich zeigt :



Im Alltag zeigte sich das beispielsweise so, dass im Juli 2003 33 MNA zugewiesen wurden, während zwei Jahre später im Juli nur 6 MNA in die Zürcher MNA-Strukturen eingetreten sind.

Die AOZ führt die Unterbringung der jungen Menschen im Auftrag des Kantons und hat mit der kantonalen Direktion für Sicherheit und Soziales für das Jahr 2006 eine Leistungsvereinbarung über 90 Plätze abgeschlossen. Der grösste Teil der Kinder und Jugendlichen ist nun im MNA-Zentrum Lilienberg untergebracht, gegenwärtig rund 65 Jugendliche. Weiter werden 22 Kinder und Jugendliche, die bei Verwandten oder in Pflegefamilien untergebracht sind, ambulant durch Fachleute des MNA-Zentrums betreut. Alle minderjährigen Asyl Suchenden, welche dem Kanton Zürich zugewiesen sind, werden also seit Anfang 2006 im MNA-Zentrum Lilienberg untergebracht. Dort werden sie in einer ersten Abklärungsphase einer Wohngruppe zugeteilt und gleich in die Tagesstruktur eingebunden.



## **Ziele in der Betreuung**

### **Vernetzte, ressourcenorientierte, geschlechtsspezifische und sozialpädagogische Betreuung im Bezugspersonensystem**

Durch gezielte Unterbringung und Begleitung der Kinder und Jugendlichen, die unmittelbar nach ihrem Eintreffen im Kanton Zürich einsetzt, soll versucht werden, ihnen wieder Boden zu geben, um ihnen ein alters- und entwicklungsgerechtes Leben zu ermöglichen. Die zuständige Fachperson hält die Fäden der multidisziplinären Hilfe zusammen. Sie gibt Orientierung und übernimmt für die altersgerechte Betreuung der Jugendlichen die Verantwortung. Unbegleitete Jungen und Mädchen haben oft Gewalterlebnisse in der Heimat oder auf der Flucht erlebt. Sie brauchen einen speziellen Schonraum und besondere Betreuung, die kompetent und ressourcenorientiert mit den geschlechtsspezifischen Migrations- und Integrationsproblematiken umgeht.

### **Individuelle Alltagsbegleitung der Minderjährigen durch Erwachsene, die ihrem kulturellen Hintergrund nahe stehen.**

Die unmittelbare Begleitung im Alltag wird in der Regel durch MediatorInnen und freiwillige MitarbeiterInnen unterstützt. Um die Rückkehrfähigkeit zu erhalten, sollen die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen wenn immer möglich einen guten Bezug zu Menschen der eigenen Ethnie beibehalten oder aufbauen können. Deshalb stammen diese Bezugspersonen nach Möglichkeit aus demselben oder zumindest aus einem nahen kulturellen Raum wie die zu begleitenden Jugendlichen.

### **Betreuungs- und Wohnformen, die unterschiedliche individuelle Bedürfnisse und Ressourcen berücksichtigen.**

Kinder und Jugendliche brauchen lebendige, anpassungsfähige und flexible Betreuungs- und Wohnmodelle, die ihren individuellen und entwicklungsbedingten Anliegen entsprechen. Eine individuelle Betreuungsform muss in erster Linie die praktische Unterbringung, verbindliche Rahmenbedingungen und eine persönliche Begleitung gewährleisten. Deshalb sollen in erster Linie ein personenzentriertes Unterbringungs- und Betreuungsangebot angestrebt und professionell unterstützt werden.

### **Integration der Minderjährigen in Tagesstrukturen.**

Schulung und Ausbildung müssen sowohl im Hinblick auf eine ordentliche Rückführung, wie auch im Hinblick auf einen längeren Aufenthalt unmittelbar nach der Einreise geplant und umgesetzt werden. MNA sollen möglichst bald nach der Einreise wieder über eine funktionierende Tagesstruktur verfügen. Wenn immer möglich werden sie in die öffentliche Schule eingeschult. Dies betrifft neben der obligatorischen Schulzeit auch weiterführende Brückenangebote, welche zu einer beruflichen Ausbildung führen. Die interne Schule ermöglicht eine (Erst-)Schulung der Kinder und Jugendlichen.

### **Freizeitgestaltung : Aktivierung und Förderung der Minderjährigen mit soziokulturellen Angeboten**

Für unbegleitete, minderjährige Asyl Suchende ist eine aktive Förderung der Freizeitgestaltung besonders wichtig. Im Sinne einer Vielfalt der Sozialisationsangebote und einer sozialräumliche Vernetzung stehen neben dem eigenen Jugendtreff und den



weiteren soziokulturellen Angeboten (Sport, Musik und Gesundheitsvorsorge) des Fachbereiches MNA die Zusammenarbeit mit und die Vermittlung in Sportclubs und Jugendgruppen im Vordergrund.

### **Was bringt die Zukunft?**

Die Unterbringung und Betreuung von MNA ist den sich ständig verändernde Bedingungen im Asyl- und Migrationsbereich ausgesetzt und zwingt die Verantwortlichen rasch zu reagieren und Antworten auf Herausforderungen zu finden wie beispielsweise...

einer weiteren Abnahme von Asylgesuchen durch MNA

der Betreuung und/oder Unterbringung von MNA mit Nichteintretensentscheiden oder hängiger Wegweisung (« Fürsorgestopp »)

Minderjährige ohne gültigen Aufenthaltsstatus (« Sans Papiers »)

---

## **ZIEL UND AUFGABEN DER ZENTRALSTELLE MNA IM KANTON ZÜRICH**

/

## **BUTS ET TACHES DE LA ZENTRALSTELLE MNA DANS LE CANTON DE ZURICH**

Thomas BAUMANN, Leiter des Zentralstelle MNA

Die Zentralstelle MNA (ZS MNA) ist ein Fachbereich der Abteilung Jugend- und Familienhilfe des Amtes für Jugend und Berufsberatung. Sie wurde mit Beschluss vom 7. Juni 2000 vom Regierungsrat des Kantons Zürich geschaffen und nahm ihre operative Tätigkeit am 1. Januar 2001 auf.

Die ZS MNA vertritt die dem Kanton Zürich zugewiesenen, unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden und führt im Auftrag der im Einzelfall zuständigen Vormundschaftsbehörde vormundschaftliche Maßnahmen.

Die Mitarbeiterinnen der ZS MNA begleiten, unterstützen und beraten Kinder und Jugendliche während des Asylverfahrens, längstens jedoch bis zur Erreichung der Volljährigkeit.

### **Die Hauptaufgaben der Zentralstelle MNA**

- Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu den Kindern und Jugendlichen.
- Beantragung und Führung vormundschaftlicher Maßnahmen, in der Regel Vertretungsbeistandschaften nach Art. 392 Ziff. 3 ZGB.
- Begleitung und Beratung im Asylverfahren.
- Interessenvertretung im psychosozialen Bereich.

In einem Abklärungsgespräch/Erstgespräch in der ZS MNA, das vor der kantonalen Anhörung beim Migrationsamt stattfindet, wird dem unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden die ZS MNA und deren Rolle vorgestellt und eine erste Beratung findet statt :

- Vorbereitung zu der Anhörung bei Migrationsamt / BFM.
- Begleitung bei den Anhörungen.
- Unterstützung der Kinder und Jugendlichen bei der Beschaffung von Beweismitteln.
- Ergreifen von Rechtsmitteln.

Die ZS MNA ist bemüht, auf die Bedürfnisse der unbegleiteten Minderjährigen (MNA's) einzugehen, und bietet Unterstützung bei der Suche nach Eltern, Verwandten oder anderen sozialen Strukturen im Heimatland oder in Drittstaaten.

In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Sozialdienst (SSI), Schweizerischen Roten Kreuz (SRK), UNHCR, Botschaften, dem kantonalen Migrationsamt und dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFM) wird nach Möglichkeit auch eine Familienzusammenführung in Drittstaaten oder die Koordination einer gesicherten Rückkehr organisiert.

### **Zusammenarbeit mit Fachstellen und Behörden**

Die ZS MNA arbeitet eng mit den Bezugspersonen aus dem sozialen Umfeld der MNA's (Verwandte, Bekannte, Betreuungs- und Lehrpersonen usw.) zusammen.

Die Abteilung Asylkoordination des Sozialamtes des Kantons Zürich ist für die Platzierung der MNA's zuständig.

Die Asyl-Organisation Zürich führt das MNA Zentrum Lilienberg und ist für die Betreuung und Begleitung aller Kinder und Jugendlichen (mit Ausnahmen von Kleinkindern) welche dem Kanton Zürich zugewiesen werden zuständig.

### **Fallspezifische Zusammenarbeit mit Behörden**

- Vormundschaftsbehörde : die Zentralstelle beantragt und führt vormundschaftliche Maßnahmen für Kinder und Jugendliche bis zum 18 Altersjahr.
  - Jugendanwaltschaft / Stadt- und Kantonspolizei : Rechtsvertretung der Jugendlichen.
  - Migrationsamt, BFM und ARK : Rechtsvertretung bei Anhörungen sowie Beschwerden aller Art.
  - Flughafenpolizei : Rechtsvertretung bei MNA- Anhörungen am Flughafen Zürich (365 Tage Pikettdienst).
  - Durchgangszentren und Gemeinden : Rechtsberatung bei Maßnahmen /Sanktionen der MNA's.
  - Haftanstalten : Informations-und Besuchsrecht.
-

## **Ateliers / workshops – colloque / Fachtagung MNA**

### **A. Mineurs sans statut / Minderjährige ohne Aufenthaltsstatus**

Nous constatons qu'il y a toujours plus d'enfants sans statut légal en Suisse. Est-ce que cette constatation se retrouve dans tous les cantons? Que font les autorités face à un jeune sans-papier? Que devraient-elles faire? Quelles démarches entreprendre? De quelle protection ces jeunes bénéficient-ils? La Suisse produit des sans-papiers en masse : qu'y a-t-il dans notre système qui mène à cette situation? A quel niveau se trouve la faille? Que devrait-on changer?

*Gilt die Feststellung, dass es zunehmend Kinder ohne legalen Aufenthaltsstatus in der Schweiz hat für alle Kantone? Was machen die Behörden mit einem jungen sans-papier? Welche Art von Schutz ist von Nöten? Die Schweiz produziert massenweise sans-papiers: Auf welche Fehler im System ist dies zurückzuführen? Auf welcher Ebene liegen diese Probleme? Was müsste man ändern?*

### **Compte rendu de l'atelier:**

On constate qu'il y a de moins en moins de MNA dans la procédure d'asile, mais de plus en plus de mineurs sans statut. On constate également que certains jeunes demandeurs d'asile disparaissent sans laisser de trace. Personne ne sait vraiment ce qu'ils deviennent.

Les MNA ont ainsi été classés en 3 catégories différentes:

- Ceux qui font l'objet d'une décision de non entrée en matière : les MNA NEM.
- Ceux qui ne font partie d'aucune structure : les mineurs errants.
- Ceux qui sont pris en charge par la famille proche : les mineurs séparés.

### **Recommandations :**

- L'aide d'urgence est insuffisante, les mineurs devraient bénéficier au moins de l'aide sociale.
- Il faut mettre en place des mesures tutélaires pour les mineurs sans statut.
- Un représentant légal doit être nommé pour chaque mineur sans statut. Sa première mission serait de régulariser la situation de l'enfant en Suisse, qu'elle soit temporaire ou durable.

### **Berichterstattung des workshops :**

*Es wird festgestellt, dass immer weniger MNA im Asylverfahren sind, hingegen immer mehr MNA ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz weilen. Es wird auch festgestellt, dass eine Anzahl von jungen Asyl Suchenden untertauchen, ohne eine Spur zu hinterlassen. Niemand weiss wirklich, was mit ihnen ist und wo sie sind.*

So lassen sich die MNA ohne Aufenthaltsstatus in drei Kategorien einteilen:

- *Diejenigen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde: Die MNA mit NEE*
- *Diejenigen, die in keinen offiziellen Strukturen eingebunden sind: Die umherirrenden MNA*
- *Diejenigen, die durch Familienangehörige betreut werden: Die von ihren Eltern / Sorgeberechtigten getrennten MNA*

Empfehlungen :

- *Die Nothilfe genügt nicht, die Minderjährigen müssten mindestens Sozialhilfe beziehen können.*
- *Es müssen vormundschaftliche Massnahmen für Minderjährige ohne Aufenthaltsstatus angeordnet werden.*
- *Ein Rechtsbeistand muss für jede Minderjährige / jeden Minderjährigen ohne Aufenthaltsstatus ernannt werden. Die erste Aufgabe dieses Rechtsbeistandes wäre die Regularisierung des Kindes in der Schweiz, sei es vorübergehend oder längerfristig.*

**B. Prise en charge au quotidien et perspectives d'avenir / Alltagsbewältigung und Zukunftsförderung**

Comment faut-il travailler avec les MNA si nous souhaitons obtenir des résultats ? Qu'en est-il de la protection et de l'intérêt de l'enfant sur le long terme ? Beaucoup de questions se posent, notamment sur les thèmes suivants : éducation, formation, santé, réunification familiale, retour au pays d'origine ou intégration. Quelles sont les perspectives, les projets de vie des MNA ? Quels sont les rôles et les qualifications des personnes de confiance, des encadrants, des tuteurs ou curateurs, des familles d'accueil ?

À l'heure actuelle, aucun pays ne peut être donné en exemple à cause de la politique migratoire européenne. On voit l'étranger avant l'enfant. Cette situation doit changer. Que peut-on imaginer pour aider ces jeunes à se structurer ?

*Wie sollten wir mit MNA arbeiten, wenn wir die gewünschten Resultate erreichen wollen? Wie können wir deren Schutz und das Kindeswohl langfristig sicherstellen? Es stellen sich viele Fragen, allen voran zu folgenden Themen: Erziehung, Ausbildung, Gesundheit, Familienzusammenführung, Rückkehr oder Integration. Welches sind die Perspektiven für ein MNA? Welche Rollen nehmen die Vertrauenspersonen, die Vormünder oder Beistände, die Pflegefamilien ein?*

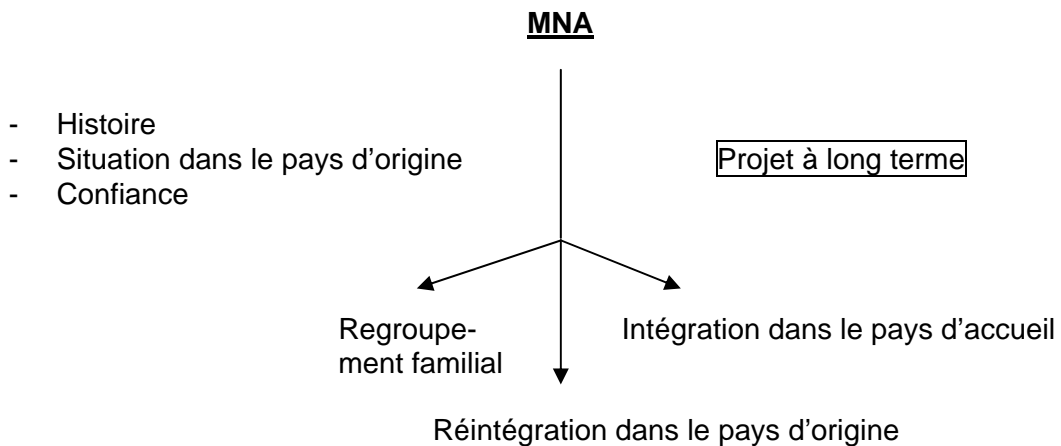
*Es gibt momentan kein Land, welches im europäischen Kontext eine Vorbildrolle einnehmen könnte: Man sieht zuerst den Ausländer und erst danach das Kind. Dies muss sich ändern. Wie kann man sich eine entwicklungsfördernde Betreuung dieser Jugendlichen vorstellen?*

### Compte rendu de l'atelier:

Un cadre spécifique pour la protection et la prise en charge des MNA doit être créé. Pour cela, 3 questions essentielles doivent être posées :

1. Quelles sont les solutions à long terme ?  
→ Perspectives d'avenir du MNA.
2. Comment travailler avec l'enfant ?  
→ Prise en charge au quotidien (processus)  
→ Créer des liens de confiance
3. Que devons-nous savoir dès le début ?
  - a. Histoire du mineur
  - b. Situation sur place

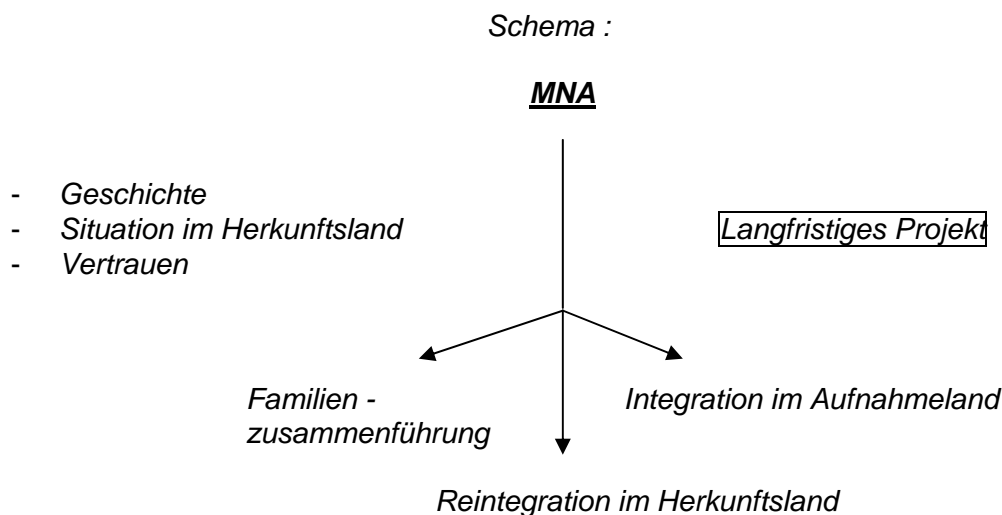
Schéma :



### Berichterstattung des workshops :

*Spezifische Rahmenbedingungen für den Schutz und die Betreuung von MNA müssen geschaffen werden. Dabei geht es um folgende 3 wesentliche Fragenstellungen:*

4. *Um welche langfristigen Lösungen geht es?*  
→ *Zukunftsperspektive für die/den MNA.*
5. *Wie wird mit MNA gearbeitet?*  
→ *Alltagsbetreuung (Prozess)*  
→ *Vertrauensverhältnisse aufbauen*
6. *Was müssen wir möglichst rasch wissen?*
  - a. *Geschichte des Minderjährigen*
  - b. *Situation im Herkunftsland*



### C. Dangers spécifiques des filles / Frauenspezifische Gefahren

Quels sont les problèmes spécifiques rencontrés avec les filles ? Faut-il un hébergement et un encadrement différents ? Quelle est la spécificité des traumatismes, des risques d'exploitation comme le travail domestique, la prostitution, le travail dans les cabarets, etc. ? Le problème des MGF (mutilations génitales féminines) doit-il être pris au sérieux ? Quels sont les dangers à prendre en compte en cas de renvoi ? Que faudrait-il mettre en œuvre pour mieux protéger les filles MNA en Suisse ?

*Welches sind die Mädchenspezifischen Probleme? Braucht es eine unterschiedliche Unterbringung und Betreuung? Was ist die Besonderheit der Traumata, des Ausbeutungsrisikos wie Hausarbeit, Prostitution, die Arbeit in Bordellen etc.? Das Problem der Genitalverstümmelung? Welches sind die Gefahren bei einer Rückführung? Welche Mechanismen müssten geschaffen werden, um diese Mädchen in der Schweiz besser zu schützen?*

#### **Compte rendu de l'atelier:**

Les gros problèmes constatés relatifs aux filles sont les suivants:

- La prostitution des jeunes filles est un phénomène mal connu et nous manquons de renseignements précis, mais nous savons qu'il existe. Chaque année, certaines mineures sont découvertes dans ces milieux en Suisse.
- La prise en charge des filles mineures non accompagnées demandent quelques adaptations spécifiques, surtout en ce qui concerne leur hébergement et les dangers auxquels elles sont confrontées.
- Les filles mineures sans-papiers qui se retrouvent dans notre pays ont très souvent un « travail » illégal en Suisse. Elles peuvent travailler comme domestiques chez des membres de leur parenté ou chez des diplomates ou elles peuvent être exploitées dans des cabarets ou d'autres lieux de ce genre.

### **Recommandations :**

- Les filles doivent avoir automatiquement accès à l'éducation, qu'elles soient au stade de la scolarisation obligatoire ou de la formation professionnelle.
- Elles doivent bénéficier de structures spécialisées et adaptées à leurs besoins. Les appartements mis à leur disposition doivent être réservés aux filles.
- Elles doivent avoir la possibilité de suivre des thérapies si elles en sentent la nécessité ou l'opportunité de s'adresser à une personne de référence.
- Il faut pouvoir créer des liens de confiance avec ces jeunes filles.
- Des perspectives d'avenir doivent être décidées en commun accord avec elles et dans les plus brefs délais.

### **Berichterstattung des workshops :**

*Es wurden folgende grossen Probleme in Bezug auf diese Mädchengruppe festgestellt:*

- *Die Prostitution von Mädchen und jungen Frauen ist ein Phänomen, das existiert aber über das man nicht viel weiss. Jedes Jahr wird eine gewisse Anzahl von Minderjährigen in den Schweizer Milieus beobachtet.*
- *Die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Mädchen verlangt spezifische Anpassungen; allen voran im Bereich der Unterbringung und allgemein in denjenigen Bereichen, wo sie Gefahren ausgesetzt sind.*
- *Mädchen ohne Aufenthaltsstatus „arbeiten“ sehr oft als Hausangestellte bei ihren Verwandten oder in Diplomatenkreisen oder sie werden im Sexmilieu ausgebeutet.*

### Empfehlungen :

- *Die Mädchen müssen automatisch Zugang zu (Aus-)Bildung haben, seien es für die obligatorischen Schuljahre oder für eine Ausbildung.*
- *Sie müssen von spezialisierten Strukturen, die ihren Bedürfnissen angepasst sind, profitieren können. Wohnraum nur für Mädchen soll ihnen zur Verfügung stehen.*
- *Sie müssen die Möglichkeit haben, das Therapieangebot zu nutzen oder eine Fach- oder Vertrauensperson zu sprechen, falls sie das wünschen.*
- *Vertrauensverhältnisse sollen mit ihnen aufgebaut werden.*
- *Zukunftsperspektiven sollen mit ihnen zusammen und möglichst rasch gefördert werden*

### **D. MNA: Proie facile pour la délinquance? / Unbegleitete Minderjährige: leichtes Abdriften in die Delinquenz?**

Comment agir et réagir face aux comportements difficiles de certains MNA? Quelle délinquance les touche particulièrement? Comment les aider à s'en sortir et surtout comment les aider à éviter de tomber dans ce genre de comportement déviant? Quelles structures, quelle protection, quelles mesures d'encadrement sont à leur disposition? Quelle est la collaboration avec la justice des mineurs et la police?

*Wie soll man auf das schwierige Verhalten gewisser MNA reagieren? Wie soll man agieren? Welche Vergehen werden häufig/typischerweise von ihnen begangen? Wie kann man verhindern, dass UMA delinquent werden? Wie kann man sie aus der Delinquenz*



*herausholen? Welche Strukturen/welcher Schutz ist notwendig? Wie soll die Zusammenarbeit mit Jugendgerichten und der Polizei gestaltet werden?*

### **Compte rendu de l'atelier:**

Que faire pour prévenir la délinquance des MNA?

#### Recommandations :

- Lors de l'attribution des MNA dans les cantons, il faut tenir compte du fait que certains jeunes ont de la famille élargie en Suisse. C'est un avantage, mais il ne faut pas négliger le risque de réseau et d'exploitation. Des enquêtes doivent donc être menées sur ces familles.
- Il faut mettre plus de ressources à disposition et surtout ne pas en supprimer. Il faut plus de personnel compétent, organiser des activités pour occuper les MNA qui le désirent et ainsi, les prendre en charge.
- La question de savoir si des familles d'accueil pour certains jeunes seraient mieux appropriées que des centres d'accueil doit être systématiquement posée et la situation analysée.
- Il faut trouver le juste milieu entre intégration et lien avec la culture d'origine. Nous pouvons penser à mettre en place des médiateurs interculturels ou des apprentissages dans la langue d'origine.

En cas de délinquance ou de risque de délinquance, il faut agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Le principe de la non-discrimination doit être appliqué. Pour chaque même problème, les mêmes mesures doivent être appliquées.

### **Berichterstattung des workshops :**

*Was gilt es zu unternehmen, um der Delinquenz von MNA vorzubeugen?*

#### Empfehlungen :

- *In Bezug auf die Kantonszuteilung der MNA soll der Aufenthaltsort in der Schweiz von Verwandten von MNA berücksichtigt werden. Die Nähe oder gar Platzierung der MNA bei den Verwandten ist ein Vorteil, obwohl nicht negiert werden darf, dass damit auch eine Gefahr von Ausbeutung verbunden sein kann. Es muss deshalb erkundigt werden, wie die Situation mit oder bei den Verwandten aussieht.*
- *Es müssen mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden und sicherlich nicht abgebaut werden. Es braucht mehr kompetente Betreuungspersonen, die sich der MNA annehmen und Aktivitäten, um den MNA, die es wünschen, eine Tagesstruktur zu ermöglichen.*
- *Die Frage, ob die Platzierung in eine Pflegefamilie anstatt in ein Aufnahmezentrum für gewisse Minderjährige angezeigt wäre, muss systematisch gestellt und die Situation analysiert werden.*
- *Es braucht eine gute Mischung zwischen Integrationsmassnahmen und der Bindung zur eigenen Kultur. Hier wird an die Einsetzung von interkulturellen Mediatorinnen und Mediatoren oder an eine praktische Ausbildung in der eigenen Sprache gedacht.*

*Auch im Falle von Delinquenz oder bei Gefahr von Delinquenz, muss zum Wohle des Kindes gehandelt werden. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung muss zur Anwendung kommen. Bei gleicher Problemstellung müssen die gleichen Massnahmen gesprochen werden, die auch bei einem einheimischen Kind getroffen würden.*

**E. Clé de la répartition entre les cantons / Verteilungsschlüssel der MNA in die Kantone**

Comment répartir les MNA dans les différents cantons? Quel est le meilleur critère de répartition, au pourcentage d'habitants par canton ou laisser les enfants là où il y a des infrastructures adéquates? Les responsables doivent-ils travailler au niveau régional? Quelle régionalisation pourrait être envisagée? Où sont les obstacles? Faut-il des directives fédérales ou une coopération inter cantonale?

*Wie sollen die MNA auf die Kantone verteilt werden? Welches sind die besten Kriterien, proportional zur Einwohneranzahl des Kantons oder schwerpunktmässig auf einzelne Kantone, die über adäquate Strukturen verfügen? Soll innerhalb einer Region gearbeitet werden? Wen ja, in welcher Art? Wo liegen die Hindernisse? Bedarf es einer Weisung des Bundes oder soll eine interkantonale Kooperation angestrebt werden?*

**Compte rendu de l'atelier:**

Nous constatons que la pratique actuelle au sujet des MNA n'est pas appropriée. Les différentes personnes responsables des MNA dans chaque canton ne sont pas au courant de la situation dans les autres cantons. Il y a peu de travail en commun.

En 2004, l'ODR avait rédigé un rapport sur la situation des MNA en Suisse, mais ce travail n'a pas été distribué de manière systématique et peu sont au courant des résultats de la recherche.

---

**Recommandations:**

- Il faut changer la politique actuelle au sujet des MNA. Les MNA doivent être vus d'abord comme des enfants ayant besoin de protection avant d'être vus comme des étrangers. Le cadre de l'asile n'est donc pas suffisant.
- Il faut agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
- La Suisse a ratifié la CDE. Elle est donc obligée de prendre ce problème sérieusement. Une coordination centrale émanant de la confédération devrait contrôler et coordonner le travail des cantons.
- Il faut diminuer le nombre de cantons capables de recevoir et d'encadrer des MNA. Une question se pose: quels cantons pourraient recevoir des MNA et quel serait le rôle des autres cantons?
- Quelles devraient être les structures? Comment serait l'encadrement?
- Les MNA francophones devraient être placés dans un canton francophone. Cela faciliterait le processus de prise en charge.
- L'ODM devrait publier son rapport et faire connaître ses recommandations.

**Berichterstattung des workshops :**

*Wir stellen fest, dass die derzeitige Praxis in Bezug auf MNA nicht geeignet ist. Die Verantwortlichen für MNA in den Kantonen sind nicht auf dem Laufenden über die Situation in den anderen Kantonen. Es gibt nur wenig Zusammenarbeit.*

*Im Jahre 2004 verfasste das damalige BFF einen Bericht über die Situation von MNA in der Schweiz. Diese Arbeit wurde nicht systematisch schweizweit verbreitet und nur wenige Personen sind auf dem Laufenden über die Resultate dieser Untersuchung.*

### ***Empfehlungen :***

- *Die aktuelle Politik in Bezug auf MNA muss geändert werden. Die MNA müssen zu allererst als Kinder betrachtet werden, die speziellen Schutz bedürfen unabhängig von ihrem Status als ausländische Person. Die Rahmenbedingung des Asylwesens ist nicht genügend.*
- *Es muss stets zum Wohle des Kindes gehandelt werden.*
- *Die Schweiz hat Uno-Konvention über die Rechte des Kindes KRK ratifiziert. Sie ist deshalb verpflichtet, diese Situation ernst zu nehmen. Eine zentrale Koordinationsstelle auf Bundesebene müsste die Arbeit in den Kantonen überwachen und koordinieren.*
- *Die Anzahl Kantone, die MNA aufnehmen und dafür die nötigen Strukturen bereitstellen, soll vermindert werden. Es stellt sich dabei die Frage: Welche Kantone sollen für MNA adäquate Strukturen bereitstellen und wie sieht die Rolle der anderen Kantone aus?*
- *Wie sollen diese Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen gestaltet werden?*
- *Die Französisch sprechenden MNA sollen den Westschweizer Kantone zugewiesen werden. Dies würde die Betreuung vereinfachen.*

*Das BFM müsste ihren oben genannten Bericht publizieren und deren Empfehlungen*

---



## **SYNTHESE DE LA JOURNEE**

Paola RIVA-GAPANY, Directrice Adjointe IDE

L'objectif global de cette journée était la rencontre et les échanges entre les différents responsables cantonaux actifs dans la problématique des MNA. Une partie de la matinée a été consacrée à la présentation de différents documents de lois, en particulier les textes internationaux, ce qui souligne la pertinence du cadre normatif et l'importance des droits propres aux MNA. Cette journée a également permis aux participants de faire part de leurs expériences et de leurs pratiques en matière de prise en charge des MNA.

En ce qui concerne **l'aspect international**, M. Zermatten a souligné l'augmentation et l'importance des normes juridiques internationales telles que la Convention des Droits de l'enfant, le commentaire n°6 du Comité des Droits de l'Enfant ou bien encore la Déclaration de bonne pratique du Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe et a rappelé les engagements de la Suisse eu égard à ces textes. En effet, la Suisse a ratifié en 1997 la Convention des Droits de l'enfant (CDE) qui a pour fondement le bien-être supérieur de tous les enfants sans distinction de nationalité, d'âge ou de sexe. En ratifiant la CDE, la Confédération s'est donc engagée à protéger tous les enfants présents sur son territoire. Dans les conclusions finales du Comité des Droits de l'Enfant de mai 2002, le traitement des enfants étrangers (dont les MNA) en Suisse a été critiqué : les disparités cantonales et le manque d'harmonisation du réseau de prise en charge a notamment été souligné.

Christoph Braunschweig a pour sa part présenté le « Separated Children in Europe Programme », réseau créé en 1997 et réunissant des partenaires issus d'une trentaine de pays européens. Le but d'un tel partenariat est de favoriser la mise en place de standards dans la prise en charge et l'accueil de MNA, mais également de faciliter l'échange d'informations et de « know how ». La mise en place de ce type de réseau doit permettre de déceler les difficultés, les blocages dans le domaine des MNA et de trouver de nouvelles solutions durables à une échelle internationale.

**Le cadre national** a été présenté sous divers aspects : Me Uehlinger et Dr Vitè ont exposé la situation actuelle des MNA en Suisse ainsi que le cadre législatif en vigueur. De manière générale, le nombre de mineurs requérants d'asile a tendance à baisser, au profit des mineurs sans statut, ce qui rend leur identification et leur prise en charge beaucoup plus difficile. Ces mineurs qui ne sont pas pris en charge encourent de nombreux dangers : prostitution, délinquance, trafic d'enfants, etc.

Des lacunes et une terminologie floue ont été mises en évidence en ce qui concerne le cadre juridique suisse actuel : la notion de « personne de confiance » a notamment été critiquée pour son manque de clarté et sa définition trop vague. Il s'agit de clarifier le profil, le rôle ainsi que la formation d'une telle « personne de confiance » si l'on veut garantir une protection et une prise en charge adéquate pour tous les MNA. Les difficultés dans l'accès à la formation/apprentissage pour les MNA ont également été soulignées. La procédure d'asile a été remise en cause, avec comme point d'ancrage les centres d'hébergement, souvent peu adaptés à la situation particulière de ces mineurs. En outre, la notion de personne vulnérable s'arrêtant net à 18 ans pose des problèmes de protection des jeunes adultes. Des mesures de protection doivent également être développées pour les filles qui sont dans la plupart des cas placées dans des locaux mixtes. Enfin, le cadre

législatif devrait prendre en compte de manière plus explicite la notion de perspective d'avenir et favoriser les solutions à long terme.

L'exemple du canton de Zurich présenté par Mme Duff et M Baumann a quant à lui permis de mettre en évidence un des modèles de prise en charge existant en Suisse avec ses avantages et ses limites. Dans ce canton, les structures d'accueil et d'hébergement mises en place doivent permettre au mineur de trouver une solution adaptée à ses besoins et différents type de prise en charge sont possibles : placement en famille d'accueil, placement provisoire en foyer, placement dans un centre socio-pédagogique adapté aux MNA, placement chez des proches avec un suivi renforcé, etc. Néanmoins, ce type de structure n'est de loin pas représentatif de la prise en charge des MNA en Suisse. Cet exemple montre encore une fois la disparité des pratiques dans notre pays et souligne le besoin d'homogénéisation dans la prise en charge des MNA.

Les ateliers réunissant les participants autour de quatre thématiques différentes (la prise en charge au quotidien et les perspectives d'avenir, les problèmes spécifiques aux filles, les dangers liés à la délinquance ainsi que les mineurs sans statut) ont permis aux acteurs de terrain issus de divers cantons suisses de confronter leurs expériences, de souligner les difficultés et les problèmes de la pratique suisse, de définir des priorités et de formuler un certain nombre de recommandations. Les participants ont notamment souligné l'importance de l'écoute, et du dialogue avec le mineur. La prise en charge des MNA est un processus long et complexe qui doit être envisagé dans une perspective à long terme. Il s'agit de créer petit à petit des liens de confiance avec le mineur et de déterminer au cas par cas la meilleure solution en termes d'avenir. La formation des personnes encadrant les MNA ainsi que la mise en place de structures adaptées à leur situation particulière sont des bases essentielles à la protection des MNA.

Trois problèmes majeurs dans la pratique suisse ont été constatés lors de cette journée :

- 1) Le fédéralisme est un obstacle au principe de non-discrimination dans la prise en charge des MNA. En effet, il est du ressort de chaque canton de mettre en place sa propre politique de protection en la matière, ce qui a pour conséquence une grande diversité des pratiques.
- 2) Les MNA sont des personnes particulièrement vulnérables de par leur situation et devraient, par conséquent, faire l'objet d'une attention toute particulière. Or ce n'est pas le cas : le manque de ressources allouées à la protection de ces mineurs a pour conséquence une baisse de qualité des prestations dans le domaine.
- 3) Le manque de volonté politique et institutionnelle constitue un sérieux problème et contribue à une certaine inertie.

En conclusion, il s'agit de rétablir un lien de confiance essentiel : nous devons reprendre confiance en les jeunes étrangers et en leurs capacités et nous devons nous montrer dignes de leur confiance en gardant le cap dans des situations difficiles.

## **RECOMMANDATIONS**

Les **recommandations** suivantes ont été formulées lors de cette journée :

- 1) Attribution des MNA aux cantons en tenant compte de leur langue et de la présence d'éventuels proches du mineur.
  - 2) Nomination d'office d'un représentant légal pour l'enfant et clarifier son mandat, son rôle, sa formation, etc.
  - 3) Mise en place des structures d'accueil appropriées et d'une politique de prise en charge coordonnée.
  - 4) Définition d'un cadre de protection national précis pour les MNA en Suisse.
  - 5) Amélioration de la formation des personnes encadrant les MNA.
  - 6) Abolition de la détention pour les MNA de moins de 18 ans.
  - 7) Amélioration de l'accès à une formation post-obligatoire et permission pour le jeune de terminer toute formation/scolarité/apprentissage commencé en Suisse, même une fois l'âge de la majorité atteint.
  - 8) Reconnaissance des MNA sans papiers.
  - 9) Aide au retour adaptée à la situation particulière des MNA.
-

## ZUSAMMENFASSUNG DES TAGES

Paola RIVA-GAPANY, stellvertretende Direktorin des Instituts für Kinderrechte

Das Hauptziel dieses Tages waren die Begegnung und der Austausch zwischen den im Bereich der MNA aktiven kantonalen Verantwortlichen und Professionellen. Ein Teil des Vormittags war für die Vorstellung verschiedener Gesetzestexte, speziell der internationalen Texte, reserviert. Damit wurden die Bedeutsamkeit des legalen Rahmens und die Wichtigkeit der massgebenden Konventionen unterstrichen. Dieser Tag hat den TeilnehmerInnen auch die Möglichkeit geboten, über ihre Erfahrungen und Praktiken im Rahmen der Betreuung von MNA zu berichten.

Was den **internationalen Aspekt** angeht, hat Herr Zermatt den die Wichtigkeit der internationalen Rechtsnormen wie der Kinderrechtskonvention (KRK), der allgemeinen Bemerkungen Nr. 6 des UNO-Kinderrechtsausschusses sowie die «Standards für den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen» des «Separated Children in Europe Programme » hervorgehoben und an die Verpflichtungen der Schweiz bezüglich dieser Texte erinnert. Die Schweiz hat 1997 die Kinderrechtskonvention ratifiziert, die das Wohl aller Kinder als vorrangiger Gesichtspunkt, ohne Unterschied der Nationalität, des Alters oder des Geschlechts zur Grundlage hat. Mit der Ratifizierung der KRK hat sich die Eidgenossenschaft also verpflichtet, alle sich auf ihrem Staatsgebiet aufhaltenden Kinder zu schützen. In den Schlussfolgerungen des Kinderrechtsausschusses vom Mai 2002 wurde die Behandlung der ausländischen Kinder (u.a. der MNA) in der Schweiz kritisiert; vor allem wurden die kantonalen Ungleichheiten sowie der Mangel an Harmonisierung des Betreuungsnetzes beanstandet.

Christoph Braunschweig hat das im Jahr 1997 gegründete und Partner aus dreissig europäischen Ländern verbindende Netzwerk «Separated Children in Europe Programme» vorgestellt. Ziel dieses Netzwerkes ist es, die Umsetzung von Standards für die Aufnahme und Betreuung von MNA zu fördern und den Austausch von Informationen und von «know how» zu vereinfachen. Diese Art von Netzwerk soll es ermöglichen, Schwierigkeiten und Blockaden im Bereich der MNA ausfindig zu machen und neue, dauerhafte Lösungen auf internationaler Ebene zu finden.

Die verschiedenen Aspekte des **nationalen Rahmens** wurden von Frau Rechtsanwältin Uehlinger und Dr. Vité vorgestellt: Sie haben die aktuelle Lage der MNA in der Schweiz sowie die derzeit gültigen rechtlichen Grundlagen erläutert. Während die Anzahl der minderjährigen Asyl Suchenden generell sinkt, steigt die Anzahl der Minderjährigen ohne Aufenthaltsrecht, was deren Identifizierung und Betreuung sehr erschwert. Diese oft nicht betreuten Minderjährigen sind verschiedenen Gefahren wie der Prostitution, der Kriminalität, dem Kinderhandel, usw. ausgesetzt.

Was den aktuellen gesetzlichen Rahmen in der Schweiz anbelangt, wurden Lücken und eine unklare Terminologie hervorgehoben: Der Begriff «Vertrauensperson» wurde vor allem aufgrund seines Mangels an Klarheit und seiner zu vagen Definition kritisiert. Das Profil sowie die Ausbildung einer solchen «Vertrauensperson» müssen klar definiert werden, sofern man angemessenen Schutz und Betreuung für alle MNA garantieren will. Die Schwierigkeiten der MNA beim Zugang zu (Aus-)Bildung/Lehre wurden ebenfalls hervorgehoben. In Bezug auf das Asylverfahren an sich und die der Situation von Minderjährigen meist kaum entsprechenden Asylunterkünfte im Speziellen wurden Fragen



aufgeworfen. Auch stellt der Begriff der ‚verletzlichen Person‘, dessen Anwendung mit 18 Jahren abrupt ein Ende findet, Probleme beim Schutz junger Erwachsener. Es müssen auch spezifische Schutzmassnahmen für Mädchen entwickelt werden, die meistens in geschlechtlich gemischten Unterkünften untergebracht sind. Schliesslich müsste der gesetzliche Rahmen den Begriff der Zukunftsperspektive explizit berücksichtigen und Langzeitlösungen fördern.

Das von Frau Duff und Herr Baumann vorgestellte Beispiel des Kantons Zürich hat es ermöglicht, ein in der Schweiz existierendes Betreuungsmodell mit seinen Vor- und Nachteilen kennenzulernen. In diesem Kanton ermöglichen die verfügbaren Aufnahme- und Wohnstrukturen, für einen Minderjährigen eine seinen Bedürfnissen entsprechende Lösung zu finden. Verschiedene Möglichkeiten der Unterbringung stehen zur Verfügung: Die Platzierung in einer Pflegefamilie, in einem Heim, in einem sozialpädagogischen Zentrum für MNA oder auch bei Verwandten in Verbindung mit Betreuungsmassnahmen, usw.

Nichtsdestotrotz sind solche Strukturen keineswegs repräsentativ für die Betreuung der UMA in der Schweiz. Das Beispiel des Kantons Zürich zeigt einmal mehr die Unterschiedlichkeit der angewandten Praktiken in unserem Land und verdeutlicht die Wichtigkeit einer Harmonisierung der Betreuung von MNA.

Die Workshops rund um vier verschiedene Themenbereiche (Alltagsbetreuung und Zukunftsperspektiven, mädchenspezifische Probleme, Gefahren rund um die Straffälligkeit, sowie Minderjährige ohne Aufenthaltsstatus) haben es den aus der Praxis der verschiedenen Kantone kommenden TeilnehmerInnen erlaubt, ihre Erfahrungen miteinander zu teilen, die Schwierigkeiten der schweizerischen Praxis herauszustreichen, Prioritäten zu definieren und Vorschläge zu formulieren. Die TeilnehmerInnen haben vornehmlich die Wichtigkeit des Zuhörens und des Dialoges mit dem Minderjährigen hervorgehoben. Die Betreuung eines UMA ist ein langer und komplexer Prozess, der im Rahmen einer Langzeitperspektive ins Auge gefasst werden muss. Es geht darum, mit der Zeit ein Vertrauensverhältnis mit dem Minderjährigen aufzubauen und von Fall zu Fall die beste Lösung im Hinblick auf die Zukunft des Minderjährigen zu bestimmen. Die Ausbildung der die UMA betreuenden Personen sowie die Bereitstellung von ihrer besonderen Situation angepassten Strukturen sind die wichtigsten Grundlagen zum Schutz der UMA.

Es wurden an diesem Tag drei Hauptproblematiken in der schweizerischen Praxis festgestellt:

- 4) Der Föderalismus ist ein Hindernis für das Prinzip der Nichtdiskrimination bei der Betreuung der UMA. Tatsächlich ist jeder Kanton zuständig für die Umsetzung seiner eigenen Politik in Bezug auf den Schutz der UMA, was eine grosse Anzahl unterschiedlicher kantonaler Praktiken zur Folge hat.
- 2) Die UMA sind entsprechend ihrer Situation außergewöhnlich verletzbare Personen und sollten konsequenterweise mit besonderer Sorgfalt behandelt werden. Dies ist jedoch nicht der Fall: Der Mangel an Ressourcen zum Schutz von Minderjährigen hat einen Rückgang der Dienstleistungsqualität auf diesem Gebiet zur Folge.
- 3) Der Mangel an Willen auf politischer und verwaltungsinterner Ebene schafft ein ernstzunehmendes Problem und trägt zu einer gewissen Trägheit bei.

Schlussendlich handelt es sich darum, ein grundlegendes Vertrauensverhältnis aufzubauen: Wir müssen Vertrauen in die jungen Ausländer und ihre Fähigkeiten entwickeln und müssen uns ihres Vertrauens würdig erweisen, indem wir in diesen schwierigen Situationen das Ziel im Auge behalten.

---

## **EMPFEHLUNGEN**

Die folgenden **Empfehlungen** wurden an diesem Tag formuliert:

- 1) Zuteilung der MNA an die Kantone unter Berücksichtigung ihrer Sprache und der eventuellen Anwesenheit von Verwandten des Minderjährigen.
  - 2) Offizielle Ernennung eines legalen Vertreters des Kindes und Klärung seines Auftrages, seiner Rolle, seiner Ausbildung, usw..
  - 3) Einrichtung von geeigneten Unterbringungsstrukturen und einer koordinierten Betreuungspolitik.
  - 4) Definierung von klaren nationalen Rahmenbedingungen zum Schutz von MNA in der Schweiz.
  - 5) Verbesserung der Ausbildung derjenigen Personen, die MNA betreuen.
  - 6) Abschaffung einer möglichen Haft für MNA.
  - 7) Verbesserung des Zuganges zu einer postobligatorischen Ausbildung und Erlaubnis für einen jungen Menschen, jede in der Schweiz begonnene Schul-/Fach-Ausbildung/Lehre zu beenden; auch nach Erreichen der Volljährigkeit.
  - 8) Anerkennung der MNA ohne Aufenthaltsrecht.
  - 9) Eine an die besondere Situation der MNA angepasste Rückkehrhilfe.
-

**COMMUNIQUE DE PRESSE BERNE, LE 16 FEVRIER 2006**

/

**PRESSEMITTEILUNG BERN VOM 16. FEBRUAR 2006**

Succès du colloque national pour les mineurs non accompagnés

**Respecter leurs droits sans discrimination**

**Les mineurs qui viennent en Suisse sans parent ni proche se retrouvent dans des situations ne respectant pas la Convention relative aux droits de l'enfant. Plus de 70 représentants d'offices cantonaux ou fédéraux, d'agences des Nations Unies ou d'œuvres d'entraide ont comparé hier à Berne leurs dispositifs à l'égard des mineurs non accompagnés qui demandent l'asile ou se trouvent sans statut dans notre pays.**

Mis sur pied par l'Institut international des droits de l'enfant (IDE), la Fondation suisse du service social international et la Fondation Terre des hommes, le colloque national a réuni les spécialistes de quinze cantons, de l'Office fédéral des migrations, du Haut commissariat pour les réfugiés et de plusieurs œuvres d'entraide notamment. Jean Zermatten, représentant suisse au Comité des droits de l'enfant de l'ONU, a pointé les lacunes de la protection des mineurs isolés, au vu de la disparité des pratiques cantonales voire communales. « *L'absence de directives conformes à la Convention relative aux droits de l'enfant entraîne des discriminations, des prises en charge et des mesures tutélaires déficientes, le déni de motifs d'asile propres à des mineurs et même des renvois sans avoir vérifié le réseau familial existant dans le pays d'origine.* » a constaté Jean Zermatten, également directeur de l'IDE.

Prenant la mesure des recommandations européennes et internationales, les participants au colloque de Berne ont souhaité améliorer leurs procédures et pratiques en faveur des mineurs non accompagnés. Ces enfants sont souvent sans statut de séjour en Suisse, notamment suite à des refus d'entrée en matière sur leurs demandes d'asile ou des décisions de renvois. Quand ils disparaissent dans la clandestinité, ils risquent d'être exploités par des criminels comme domestiques, petits trafiquants ou prostituées.

Il importe à cet égard que les autorités désignent sans tarder un tuteur ou curateur qui accompagne le mineur isolé dans ses démarches civiles et sociales. L'enfant doit par ailleurs disposer d'un mandataire juridique au long de la procédure d'asile, et il faut entrer en matière sur sa demande de protection. Sa prise en charge doit intervenir dans les structures appropriées (en le séparant des adultes et en évitant la mixité entre mineurs) et avec le personnel d'encadrement adapté à son âge et à sa maturité. L'aide d'urgence minimale ne saurait suffire à l'égard d'enfants. Il faut renoncer à détenir en prison des jeunes de moins de 18 ans dans l'unique attente de leur renvoi de Suisse. Les actes du colloque permettront de dresser une liste de recommandations aux autorités responsables, qui doivent améliorer leur coopération au-delà des frontières cantonales avec tous les acteurs impliqués.

Erfolgreiche nationale Tagung für unbegleitete Minderjährige

### **Kinderrechte ohne Diskriminierung respektieren**

**Minderjährige, die ohne Eltern oder Angehörige in die Schweiz kommen, befinden sich in einer Lage, die der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) oft nicht entspricht. Über 70 Vertreter von kantonalen und eidgenössischen Ämtern, von UNO-Agenturen und Hilfswerken haben gestern in Bern ihre Vorkehrungen zum Schutz minderjähriger Asyl Suchender und «sans-papiers», die sich in unserem Land befinden, verglichen.**

An der vom Internationalen Institut für die Rechte des Kindes(IDE), der Schweizerischen Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI) und der Stiftung Terre des Hommes (Tdh) organisierten Tagung haben Spezialisten aus fünfzehn Kantonen, Vertreter des Bundesamtes für Migration, des UNHCR und mehrerer Hilfswerke teilgenommen. Jean Zermatten, schweizerischer Vertreter des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes und Direktor des IDE, hat die allgemeinen Beobachtungen präsentiert, die der Ausschuss letztes Jahr betreffend unbegleiteter Minderjähriger veröffentlichte. Andere Vortragende haben die schweizerische Situation in ihren rechtlichen und praktischen Aspekten aufgezeigt. Es hat sich gezeigt, dass die Massnahmen zum Schutz der unbegleiteten Minderjährigen Lücken aufweisen und die derzeitigen kantonalen Praktiken verschieden sind. Die Nicht-Anwendung der Grundsätze der KRK (wie z.B. die systematische Anhörung der Kinder, sofortige vormundschaftliche Massnahmen, eine zur Verfügung gestellte Rechtsvertretung) als auch Zwangsmassnahmen wie die Inhaftierung von Minderjährigen ist nicht konform mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Die Teilnehmer der Tagung fordern, die Verfahren und die Praxis im Interesse der unbegleiteten Minderjährigen zu verbessern. Dabei stützen sie sich auf europäischen und internationalen Empfehlungen. Die unbegleiteten Minderjährigen befinden sich oft ohne Status in der Schweiz, insbesondere nach Nichteintretens-Entscheiden oder abgelehnten Asylgesuchen. Wenn sie deswegen untertauchen, laufen sie Gefahr, in die Hände von kriminellen Netzwerken zu geraten und als Haushalthilfe, Drogenhändler oder Prostituierte ausgebeutet zu werden.

Es ist daher besonders wichtig, dass die Behörden unverzüglich einen Vormund oder Beistand ernennen, der sie in ihren zivil- und sozialrechtlichen Schritten begleitet. Das Kind muss auch während des ganzen Asylverfahrens über einen Rechtsvertreter verfügen können. Gegen sein Schutzersuchen soll kein Nichteintretens-Entscheid gefällt werden. Die Betreuung muss in entsprechenden Strukturen (geschlechtlich und von Erwachsenen getrennt), mit kompetentem Personal wie auch altersgerecht stattfinden. Minimale Nothilfe reicht für Kinder und Jugendliche nicht aus. Auf eine Ausschaffungshaft von Minderjährigen muss verzichtet werden.

Die im Laufe der Tagung ausgearbeiteten Empfehlungen werden für die verantwortlichen Behörden zusammengefasst mit dem Ziel, die Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren über die kantonalen Grenzen hinaus zu verbessern.

---