

Un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration

Recommandation CM/Rec(2019)11
du Comité des Ministres

Édition anglaise :
*Effective guardianship
for unaccompanied
and separated children
in the context of migration
Recommendation CM/Rec(2019)11
of the Committee of Ministers*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction générale de la démocratie (www.coe.int/children).

Couverture et mise en page : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe.

Photo : © Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, mars 2020
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
RECOMMANDATION CM/REC(2019)11 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR UN RÉGIME DE TUTELLE EFFICACE POUR LES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET LES ENFANTS SÉPARÉS DANS LE CONTEXTE DE LA MIGRATION	7
Préambule	7
ANNEXE À LA RECOMMANDATION CM/REC(2019)11	11
I. Objet et champ d'application	11
II. Définitions	12
III. Principes directeurs pour un régime de tutelle efficace	13
IV. Orientations de mise en œuvre pour un régime de tutelle efficace	15

Avant-propos

La migration est par définition une expérience traumatisante car elle implique un voyage vers l'inconnu. L'expérience est particulièrement difficile pour les enfants qui, en raison de leur âge, de leur sexe ou d'autres vulnérabilités, sont exposés à de nombreux risques. Des rappels des voyages périlleux effectués par les migrants qui se rendent en Europe apparaissent chaque jour dans les journaux. Les terribles images d'épaves de bateaux, de centres de rétention et de campements de fortune viennent d'abord à l'esprit. Ces images, ainsi que les rapports alarmants sur les disparitions de milliers d'enfants ayant franchi les frontières vers et à l'intérieur de l'Europe, montrent l'importance de disposer de lignes directrices claires que nos 47 États membres peuvent utiliser lorsqu'ils définissent leurs politiques et leurs cadres de protection des enfants en migration par le biais de procédures de tutelle.

Cette recommandation est un instrument novateur non contraignant, fermement ancré dans les normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme. Elle a été préconisée dans la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) et dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019). Elle définit des principes directeurs clairs pour mettre au premier plan la protection, l'assistance et la sécurité des enfants dans le contexte de la migration par le biais de la tutelle. La désignation rapide et le rôle des tuteurs sont primordiaux pour agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant et pour garantir le respect des droits et du bien-être de l'enfant. Bien que nos 47 États membres puissent avoir différentes manières d'organiser la tutelle, l'adoption de cette recommandation illustre un fort consensus sur le fait que les besoins spécifiques des enfants dans le contexte de la migration doivent être pris en compte à tous les niveaux.

Si nous ne pouvons pas espérer assurer dès maintenant une enfance heureuse et sûre à tous les enfants dans leur pays d'origine, il est de notre devoir de garantir un système de tutelle sûr et fiable pour tous ceux qui cherchent un refuge en Europe, afin que leur voyage puisse changer leur vie pour le mieux.

Snežana Samardžić-Marković
Directrice générale de la Démocratie

Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration

(adoptée par le Comité des
Ministres le 11 décembre 2019,
lors de la 1363^e réunion des
Délégués des Ministres)

Préambule

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,
Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite
entre ses membres, notamment en promouvant des normes communes et une
coopération dans le domaine des droits de l'homme ;

Réaffirmant le principe de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et soulignant
l'importance de garantir aux enfants relevant de la juridiction d'un État le plein
exercice, le respect, la protection et la promotion de leurs droits humains et de leurs
libertés fondamentales sans discrimination aucune ;

Eu égard aux obligations et aux engagements qui incombent aux États à l'égard
des enfants, en vertu des instruments juridiques internationaux, notamment la
Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989) et ses proto-
coles facultatifs ; le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre
la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite
des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000) ; la Convention des
Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006) ; la Convention
concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection

des mineurs (1961); la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (1993) et la Recommandation connexe concernant l'application aux enfants réfugiés et autres enfants internationalement déplacés (1994); la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (1996), ainsi que d'autres instruments de Nations Unies visant les personnes réfugiées et apatrides;

Tenant compte des droits énoncés dans les instruments juridiques européens pertinents, ainsi que des obligations et engagements contractés par les États, notamment au titre de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (STE n° 5) et de ses protocoles; de la Charte sociale européenne (STE n° 35 et de sa version révisée, STE n° 163); de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et de son protocole (STCE n° 223); de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126); de la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160); de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197); de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) et de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210);

Rappelant la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et tenant compte des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans ce domaine, ainsi que des recommandations pertinentes des organes de suivi et comités internationaux;

Vivement préoccupé par le fait que les enfants non accompagnés et séparés comptent parmi les personnes les plus vulnérables dans le contexte de la migration et sont dès lors exposés à un risque accru de violation de leurs libertés et de leurs droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie, à la survie et au développement, le droit à la non-discrimination, le droit au respect de leur vie privée et familiale, le droit d'acquérir une nationalité, le droit de demander asile, le droit au meilleur état de santé possible et à l'accès aux soins de santé, le droit à l'éducation, le droit au logement, le droit d'accès à la justice et le droit d'être protégé contre toutes les formes de violence;

Conscient que des enfants sont contraints de fuir leur foyer et/ou d'émigrer, qu'ils soient accompagnés ou non, ou séparés, pour différentes raisons, dont notamment les conflits ou d'autres formes d'abus et de persécution, la violence, le regroupement familial, les changements environnementaux qui influent sur leur vie et leurs conditions de vie, ou la recherche de meilleures conditions économiques, sociales ou culturelles;

Reconnaissant que les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration sont titulaires de droits et que tous les enfants devraient se voir garantir les mêmes normes en matière de protection, d'accueil et de prise en charge;

Conscient de la nécessité de mettre en place des mesures globales et adaptées aux enfants dans des structures d'accueil ouvertes afin d'assurer la protection et l'assistance des enfants non accompagnés et enfants séparés dans le contexte de la migration, afin de prévenir efficacement la négligence, la traite aux fins d'exploitation sexuelle ou d'autres formes d'exploitation, la participation à des activités criminelles, au travail forcé, au prélèvement d'organes, au trafic de stupéfiants, la privation illégale ou arbitraire de liberté, la torture, les traitements inhumains ou dégradants, la participation à des conflits armés, les mariages précoces ou forcés et d'autres pratiques préjudiciables ou d'autres formes de violence, y compris la violence fondée sur le genre ;

Conscient de la nécessité de mesures complémentaires de protection et d'assistance dès lors que les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration sont en situation de vulnérabilité accrue, comme c'est le cas notamment des enfants handicapés ou exposés à un risque de violence, de traite répétée ou de revictimisation, ou se trouvant dans toute autre situation de vulnérabilité ;

Considérant que, dans tous les actes qui concernent les enfants, qu'ils soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale et qu'il devrait être appliqué dans tous les domaines de la vie de l'enfant, quelle que soit sa situation ;

Considérant que les États doivent réaliser le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur toute question le concernant et de voir cette opinion dûment prise en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité, et que les États sont tenus de garantir le respect de ce droit ;

Convaincu qu'un régime de tutelle efficace constitue une garantie essentielle pour la protection des droits des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, et que les tuteurs jouent un rôle central dans la protection de l'intérêt supérieur des enfants et l'exercice de leurs droits ;

Convaincu que la tutelle est essentielle pour garantir que les efforts de l'État pour trouver des solutions durables et fondées sur le respect des droits sont lancés et mis en œuvre sans tarder,

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. mettre en place un cadre complet et cohérent de mesures en matière de tutelle pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, qui tienne compte de la façon dont les responsabilités sont organisées dans les États membres ;
2. d'évaluer leur législation, leurs politiques et leurs pratiques, et, le cas échéant, de prendre des mesures et d'allouer des ressources pour adopter les réformes nécessaires à la mise en œuvre de la présente recommandation ;
3. de veiller à ce que la présente recommandation soit traduite et diffusée le plus largement possible auprès de toutes les autorités nationales compétentes, des professionnels et parties prenantes pertinents, y compris ceux qui travaillent pour

et avec des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, ainsi que des acteurs non gouvernementaux;

4. de mettre en place une plateforme d'experts au niveau paneuropéen, par le biais d'un comité au sein du Conseil de l'Europe, pour promouvoir l'application par les États des principes directeurs et des orientations de mise en œuvre, et servant également de forum d'échange périodique d'expériences et de bonnes pratiques en vue d'assister les États membres à renforcer leurs systèmes nationaux de tutelle et à faciliter la coopération transfrontalière entre eux, en tenant compte des dotations disponibles;

5. d'examiner au sein du Comité des Ministres, dans le cadre du comité intergouvernemental approprié, la mise en œuvre de la présente recommandation trois ans après son adoption et à intervalles réguliers par la suite.

Principes directeurs et orientations de mise en œuvre pour un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration

I. Objet et champ d'application

1. Les présents principes directeurs et orientations de mise en œuvre ont vocation à aider les États à veiller à ce que les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration relevant de leur juridiction bénéficient effectivement d'une tutelle, aussitôt après leur identification en tant qu'enfant non accompagné, de manière à ce que leurs droits et leur intérêt supérieur soient dûment protégés et appliqués dans toutes les procédures et décisions qui les concernent, conformément aux normes internationales et européennes.
2. Tenant compte des instruments juridiques internationaux et européens, ainsi que des orientations et des expériences pertinentes en la matière, les présents principes et orientations de mise en œuvre visent en particulier :
 - a. à aider les États à dûment mettre en œuvre les actions nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités et obligations à l'égard des enfants non accompagnés et enfants séparés dans le contexte de la migration, tout en orientant les politiques, décisions et activités de tous les acteurs compétents concernés ;
 - b. à fournir des orientations sur l'élaboration et la mise en œuvre de normes relatives à la tutelle, en mettant notamment en place un cadre commun, afin de protéger les droits des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, et de veiller au respect de leur intérêt supérieur, tout en tenant compte des différentes façons dont les responsabilités sont organisées dans les États membres ;

- c. à encourager les États à favoriser et à promouvoir l'échange de pratiques durables et prometteuses en matière de tutelle, de manière à assurer la protection des droits des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, tout en garantissant une approche fondée sur les droits dans les politiques migratoires qui s'appliquent à ces enfants.
3. Ces principes directeurs et orientations de mise en œuvre s'appliquent aux mesures de tutelle visant les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration.
4. Les principes et mesures devraient également s'appliquer, le cas échéant, aux jeunes nécessitant une prise en charge et un accompagnement continu dans le cadre d'une tutelle ou par un autre dispositif pour une période transitoire suivant leur 18^e anniversaire, ou dans des situations particulières, conformément au droit dans l'État d'accueil.

II. Définitions

1. Aux fins de la présente recommandation :
 - a. « enfant » désigne tout être humain âgé de moins de 18 ans ;
 - b. « enfant non accompagné » désigne un enfant qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres de sa famille, et qui n'est pas pris en charge par un adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, en a normalement la responsabilité ;
 - c. « enfant séparé » désigne un enfant qui a été séparé de ses deux parents, ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Il peut donc s'agir, par exemple, d'un enfant accompagné par d'autres membres adultes de sa famille ;
 - d. « tuteur » désigne une personne nommée ou désignée pour soutenir, assister et, si la loi le prévoit, représenter un enfant non accompagné ou séparé dans les procédures le concernant. Lorsqu'une institution ou une organisation est nommée ou désignée en tant que tuteur pour soutenir, assister et représenter légalement l'enfant, elle devrait désigner une personne physique qui sera chargée d'exercer les fonctions de tuteur conformément aux présentes orientations. Le tuteur agit en toute indépendance afin de veiller à ce que les droits de l'enfant, son intérêt supérieur et son bien-être soient préservés. Le tuteur assure la liaison entre l'enfant et toutes les autres parties prenantes qui en sont responsables. Cette définition opérationnelle tient compte du fait que le terme utilisé ainsi que la fonction de tuteur et les modalités de désignation de tuteurs varient d'une juridiction à l'autre ;
 - e. « autorité de tutelle » désigne une autorité dont la responsabilité est de gérer la tutelle d'enfants non accompagnés ou séparés dans le contexte de la migration, y compris de gérer et d'appuyer les dossiers. Cette définition tient compte des différentes façons dont l'État définit la « tutelle » et organise l'exécution de la tutelle ;

- f. « solution durable fondée sur le respect des droits » désigne une solution globale, sécurisée et qui s'inscrit dans la durée, et qui donne la possibilité à l'enfant de s'épanouir jusqu'à l'âge adulte dans un environnement qui réponde à ses besoins, protège ses droits tels que définis par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et ne l'expose pas à des risques de discrimination, de violence et de persécution ou à tout autre préjudice grave. Une telle solution implique de déterminer par un examen approfondi quel est l'intérêt supérieur de l'enfant et de tenir compte de son point de vue pour élaborer et mettre en œuvre la solution durable ;
- g. « projets de vie » désignent un outil de politique intégrée mis à la disposition des États membres pour leur permettre de répondre aux besoins des enfants non accompagnés et des enfants séparés, ainsi qu'aux défis posés par leur migration, comme indiqué dans la Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux États membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés. Les projets de vie reposent sur un engagement conjoint d'une durée déterminée entre les enfants et les autorités compétentes. En fonction de leurs objectifs spécifiques, les projets peuvent être mis en œuvre dans le pays d'accueil ou dans le pays d'origine, ou dans les deux.

III. Principes directeurs pour un régime de tutelle efficace

Principe 1 – Protection des droits dans le cadre de la tutelle des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration

Les États devraient se doter d'un régime de tutelle efficace qui tienne compte des besoins spécifiques et de la situation des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, afin de protéger et de promouvoir leurs droits, et de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

Principe 2 – Cadres et mesures de tutelle

Les États devraient adopter des cadres juridiques, politiques, réglementaires et/ou administratifs appropriés et les mettre en œuvre afin d'assurer la mise sous tutelle des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration.

Principe 3 – Nomination ou désignation des tuteurs sans retard excessif

Les États devraient s'assurer qu'un enfant non accompagné ou un enfant séparé dans le contexte de la migration se voit nommer ou désigner un tuteur sans retard excessif, en prenant en compte ses caractéristiques particulières, pour lui apporter un soutien jusqu'à sa majorité, et que l'aide et l'accompagnement sont fournis dans le cadre de la tutelle ou d'un autre dispositif durant une période transitoire suivant son 18e anniversaire, selon ce qui serait jugé approprié dans certaines situations particulières.

Principe 4 – Responsabilités juridiques et missions des tuteurs

Les États devraient prendre des mesures pour permettre aux tuteurs d'informer, d'assister, de soutenir et, si la loi le prévoit, de représenter les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration dans les procédures qui les concernent, de protéger leurs droits et leur intérêt supérieur et de faire le lien entre l'enfant et les autorités, les organismes et les individus chargés de leur prise en charge. Les États devraient s'assurer que les tuteurs jouissent de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires à l'exercice de leur fonction.

Principe 5 – Information, accès à la justice et aux voies de recours, y compris aux mécanismes de plainte adaptés à l'enfant

Les États devraient veiller à ce que les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration soient dûment informés et conseillés, et à ce qu'ils aient accès à un mécanisme de plainte indépendant ainsi qu'à des voies de recours pour exercer effectivement leurs droits ou afin de répondre à une violation de leurs droits.

Principe 6 – Mesures institutionnelles

Les États devraient s'assurer qu'une autorité est compétente pour gérer la tutelle des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le cadre de la migration, en tenant compte de la façon dont les responsabilités relatives à la tutelle sont organisées dans les États membres.

Principe 7 – Ressources, recrutement, qualifications et formation

Les États devraient affecter les ressources nécessaires pour garantir l'efficacité du régime de tutelle en place pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, en veillant notamment à ce que les tuteurs soient dûment contrôlés, fiables, qualifiés et encadrés tout au long de leur mandat.

Principe 8 – Coopération et coordination au niveau national

Les États devraient, conformément à leur système national, mettre en place des mécanismes et prendre des mesures en vue d'une coopération et d'une coordination efficaces entre les acteurs qui exercent des responsabilités à l'égard d'enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, et les tuteurs et/ou l'autorité de tutelle.

Principe 9 – Coopération internationale

Les États devraient sans délai et de façon constructive et efficace coopérer au niveau international sur le plus large éventail possible de questions concernant les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, y compris pour la recherche des familles et l'identification et la mise en œuvre de solutions durables fondées sur le respect des droits, et associer comme il se doit leur autorité de tutelle et/ou les tuteurs.

IV. Orientations de mise en œuvre pour un régime de tutelle efficace

Principe 1 – Protection des droits dans le cadre de la tutelle des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration

Les États devraient se doter d'un régime efficace de tutelle qui tienne compte des besoins spécifiques et de la situation des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, afin de protéger et de promouvoir leurs droits et de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

1. Les obligations internationales en matière de droits de l'homme à l'égard des enfants doivent être pleinement respectées lors de l'adoption et de la mise en œuvre d'un régime de tutelle.
2. Tout enfant non accompagné ou séparé a droit à une protection et assistance spéciales fournies par les autorités et organes compétents, et à recevoir le soutien et la protection d'un tuteur.
3. Les États devraient s'assurer que les mesures de tutelle tiennent compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de sa situation particulière, y compris de toute situation de vulnérabilité particulière dans laquelle il se trouve une fois hors de son pays d'origine, ainsi que de tous les facteurs de vulnérabilité appelant une protection et une assistance supplémentaires.
4. Les États devraient s'assurer de la mise en place de dispositifs efficaces en matière de tutelle pour atténuer le risque accru d'exposition de ces enfants à la discrimination, à la négligence, à la violence sexuelle, au travail forcé, au trafic de stupéfiants, à l'enlèvement d'enfants, au mariage d'enfants et à d'autres formes de violence.
5. Les États devraient s'assurer que la tutelle contribue à garantir que les efforts visant à trouver des solutions durables et fondées sur le respect des droits pour ces enfants sont lancés et mis en œuvre sans délai, y compris la possibilité de regroupement familial fondée sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Principe 2 – Cadres et mesures de tutelle

Les États devraient adopter des cadres juridiques, politiques, réglementaires et/ou administratifs appropriés pour assurer la mise sous tutelle des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration.

1. Les États devraient se doter d'un régime efficace de tutelle, en tenant compte de la nature changeante des besoins et de la manière dont les responsabilités de chaque État à l'égard des enfants sont organisées, en particulier en ce qui concerne la manière dont les tuteurs exercent leur activité, coordonnent leurs actions et coopèrent avec les autres services et parties prenantes pour assurer le respect des droits de l'enfant.
2. Les États devraient adopter et mettre en œuvre un cadre juridique, politique, réglementaire et/ou administratif complet en matière de tutelle comportant :

- a. les normes, les exigences et les qualifications professionnelles ;
 - b. les procédures de vérification, de contrôle, de recrutement, de nomination ou de désignation des tuteurs ;
 - c. les obligations, droits et responsabilités des tuteurs, ainsi que les mesures d'accompagnement et un registre des tuteurs ;
 - d. les formations requises ;
 - e. les procédures veillant à ce que les enfants reçoivent des informations et de l'assistance, et à ce que leurs opinions puissent être exprimées et être dûment prises en considération à tous les stades des procédures concernées ;
 - f. les mécanismes de plaintes individuelles à la disposition des enfants et les procédures qui y sont associées ;
 - g. les mécanismes de coopération et de coordination interinstitutionnelles et pluridisciplinaires et les procédures aux niveaux national et international ;
 - h. les obligations relatives à la confidentialité et à la protection des données, dans les cas appropriés ;
 - i. le suivi, la supervision et le contrôle des tuteurs par l'autorité de tutelle ;
 - j. le suivi des dispositifs de tutelle appliqués aux enfants, y compris un suivi par une autorité indépendante.
3. Les circonstances et les procédures liées à la nomination ou la désignation et au remplacement d'un tuteur, de même que la fin de la tutelle, devraient être prévues par la loi – en tenant compte du droit de l'enfant d'être entendu, de son intérêt supérieur, du besoin de stabilité et de continuité – et le cas échéant devraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire.
4. Les États devraient assurer un suivi régulier du régime de tutelle, y compris au moyen d'entretiens avec l'enfant.

Principe 3 – Nomination ou désignation des tuteurs sans retard excessif

Les États devraient s'assurer qu'un enfant non accompagné ou séparé nommer ou désigner un tuteur se voit sans retard excessif, en prenant en compte ses caractéristiques particulières, pour lui apporter un soutien jusqu'à sa majorité, et qu'une aide et un accompagnement sont fournis dans le cadre de la tutelle ou d'un autre dispositif durant une période transitoire suivant son 18e anniversaire, selon ce qui serait jugé approprié dans certaines situations particulières.

1. Chaque enfant non accompagné ou séparé devrait avoir un tuteur, quel que soit son statut migratoire.
2. Les États devraient faire en sorte qu'un tuteur soit nommé ou désigné, à la suite de sa nomination par une autre instance compétente (par exemple un tribunal), et ce sans retard excessif, après qu'un enfant a été déclaré ou identifié comme enfant non accompagné ou séparé dans le contexte de la migration.
3. Dans des cas exceptionnels impliquant un retard dans la désignation ou nomination d'un tuteur, l'État devrait s'assurer qu'il n'y a pas de vide dans l'exercice

éventuel des droits ou dans la protection effective de l'enfant non accompagné ou séparé dans le contexte de la migration.

4. Lorsqu'il existe une incertitude quant à savoir si une personne est un enfant, même à l'issue des procédures nationales relatives à l'évaluation de l'âge, les États devraient lui assurer un tuteur ou une garantie du respect de ses droits par une autorité compétente.
5. Chaque enfant non accompagné ou séparé dans le contexte de la migration devrait être informé et voir son opinion prise en considération dans le processus de désignation ou d'affectation d'un tuteur, en tenant compte de sa situation individuelle, telle que par exemple son âge, sa maturité, l'évolution de ses capacités et la nécessité d'une interprétation et d'une médiation culturelle adéquates.
6. Chaque enfant non accompagné ou séparé dans le contexte de la migration devrait pouvoir, dans des cas spécifiques, demander à changer de tuteur ou, lorsqu'une organisation est désignée ou affectée comme tuteur, demander à changer la personne exerçant cette fonction.
7. La mission d'un tuteur devrait continuer jusqu'à ce que la tutelle soit transférée, que la responsabilité parentale soit assurée ou que l'enfant ait atteint l'âge de la majorité.
8. Les principes et mesures devraient également s'appliquer, le cas échéant, aux jeunes nécessitant une prise en charge et un soutien continu dans le cadre d'une tutelle ou par un autre dispositif pour une période transitoire suivant leur 18^e anniversaire ou dans des situations particulières, conformément au droit de l'État d'accueil.

Principe 4 – Responsabilités juridiques et missions des tuteurs

Les États devraient prendre des mesures nécessaires pour permettre aux tuteurs d'informer, d'assister, de soutenir et, si la loi le prévoit, de représenter les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration dans les procédures qui les concernent, de protéger leurs droits et leur intérêt supérieur, et de faire le lien entre l'enfant et les autorités, les organismes et les individus chargés de leur prise en charge. Les États devraient s'assurer que les tuteurs jouissent de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires à l'exercice de leur fonction.

1. Les mesures en place devraient autoriser et habiliter les tuteurs à informer, assister, accompagner l'enfant non accompagné ou séparé et, lorsque cela est nécessaire et prévu par la loi, à pallier sa capacité juridique limitée dans les procédures et les décisions qui le concernent. Dans le cadre de sa mission, le tuteur devrait plus particulièrement:
 - a. veiller à ce que l'enfant soit informé de ses droits et les comprenne;
 - b. informer le service de protection de l'enfance compétent dans le cas où un enfant serait victime de violence, de mauvais traitements, de négligence ou d'exploitation, et demander et/ou faire en sorte que l'enfant bénéficie d'une protection et d'une prise en charge appropriées;

- c. veiller au bien-être et au développement de l'enfant, notamment en étant à l'écoute de l'enfant et en prenant en considération son point de vue, en favorisant son accès à une prise en charge adaptée, au logement, aux soins de santé, à l'éducation et à la formation professionnelle, ainsi qu'à tout autre service professionnel d'aide compétent;
 - d. guider l'enfant dans la transition vers l'âge adulte, notamment grâce à un projet de vie individualisé;
 - e. préparer l'enfant et veiller à ce qu'il ait accès et puisse participer aux procédures et aux processus décisionnels qui concernent son statut et l'exercice de ses droits, y compris aux démarches relatives à son identité, à son âge et à des solutions durables et fondées sur le respect des droits, et à ce qu'il soit accompagné dans sa participation aux procédures qui le concernent;
 - f. pallier la capacité juridique limitée de l'enfant;
 - g. favoriser l'accès de l'enfant à un conseil, si nécessaire, à un conseil juridique, dans les procédures judiciaires ou administratives;
 - h. signaler les cas de disparition d'enfants;
 - i. coopérer avec les autorités compétentes pour préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, par exemple pendant les procédures d'identification et d'évaluation de l'âge et lors des démarches de recherche de la famille;
 - j. administrer les biens et les actifs au nom de l'enfant;
 - k. déterminer s'il existe des motifs justifiant que l'enfant bénéficie de mesures de protection supplémentaires, y compris la prorogation desdites mesures, et en informer l'autorité de tutelle.
2. Le tuteur devrait être autorisé à prendre des mesures destinées à préserver l'intérêt supérieur de l'enfant, en particulier:
- a. à évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les mesures qui le concernent;
 - b. à engager, lorsque la loi l'exige, la procédure de désignation d'un avocat/ représentant légal pour l'enfant, chargé de le représenter dans le cadre des procédures judiciaires pertinentes, si cette mission n'incombe pas déjà à une autre autorité;
 - c. à contester les décisions des autorités en cas de manquement à leur obligation de préserver l'intérêt supérieur de l'enfant.
3. Le tuteur devrait en particulier être associé à la définition et à la mise en œuvre des mesures concernant: l'évaluation des vulnérabilités propres à chaque enfant, y compris une évaluation régulière des risques et des besoins en matière de protection; l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant; une évaluation de l'âge, et les procédures de mise sous tutelle. Le tuteur devrait être associé, lorsque la loi le prévoit, aux démarches de recherche de la famille, à la recherche d'enfants disparus, aux procédures en matière d'immigration et d'asile, et aux procédures administratives ou judiciaires.
4. Le tuteur a des obligations envers l'enfant et les mesures en place devraient créer un environnement propice au développement d'une relation de confiance entre le

tuteur et l'enfant. Les politiques et les procédures en place devraient assurer la régularité des contacts personnels et des visites, et prévoir des règles de confidentialité applicables aux communications qu'ils entretiennent pendant la durée du mandat du tuteur et au-delà. Toute divulgation, par le tuteur, d'information concernant l'enfant devrait nécessiter le consentement préalable de l'enfant, à moins que cette divulgation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

5. Le tuteur devrait faire le lien entre l'enfant et les autorités, agences et individus concernés. Les mesures en place devraient habiliter le tuteur à coopérer et à coordonner ses actions avec d'autres acteurs selon les besoins sur les questions intéressant l'enfant, notamment avec les personnes assurant la prise en charge de l'enfant, son/ses représentant(s) légal(aux), les professionnels de l'éducation, les travailleurs et services sociaux, les professionnels de santé, les directeurs des centres d'accueil, la police, les autorités répressives et judiciaires, les services des migrations, les services de soutien aux victimes et les services publics. De la même manière, les mesures en place devraient obliger les intervenants concernés à informer le tuteur et l'enfant des procédures et décisions pertinentes, et à assurer une coordination et une coopération avec le tuteur selon les besoins sur les questions intéressant l'enfant.

6. Les États devraient s'assurer que tous les tuteurs jouissent de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires à l'exercice de leur mission, afin qu'ils soient à l'abri de toute influence ou ingérence, et qu'ils rendent des comptes. En particulier, les tuteurs ne devraient exercer aucune autre responsabilité qui pourrait engendrer un conflit d'intérêts, réel ou potentiel, dans le cadre de leur soutien, assistance ou représentation de l'enfant.

Principe 5 – Information, accès à la justice et aux voies de recours, y compris aux mécanismes de plainte adaptés à l'enfant

Les États devraient veiller à ce que les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration soient dûment informés et conseillés, et à ce qu'ils aient accès à un mécanisme de plainte indépendant ainsi qu'à des voies de recours pour exercer effectivement leurs droits ou pour répondre à une violation de leurs droits.

1. Les États devraient veiller à ce que chaque enfant soit dûment informé et conseillé au sujet de ses droits et des procédures le concernant, notamment sur les aspects utiles à la compréhension de sa situation, sur le champ d'application des mesures de tutelle, sur le rôle et les obligations du tuteur et de l'autorité de tutelle, sur les processus et mécanismes de plainte, sur la possibilité d'avoir recours soit à une procédure judiciaire, soit à un dispositif externe au cadre judiciaire, et sur les décisions ou arrêts qui le concernent.

2. Ces informations et conseils devraient être communiqués à chaque enfant dans une langue qu'il comprenne ou devrait raisonnablement comprendre, d'une manière adaptée à l'enfant, et la bonne compréhension par l'enfant des informations fournies devrait être vérifiée par le tuteur. La communication des informations au tuteur ne devrait pas se substituer à leur transmission à l'enfant.

3. Les États devraient veiller à la mise en place de mécanismes efficaces, qui permettent aux enfants d’avoir accès à un mécanisme de plainte efficace et indépendant à l’égard de leurs tuteurs, des mesures de tutelle et/ou de l’autorité de tutelle. Ces mécanismes devraient, entre autres, être facilement accessibles, adaptés à l’enfant et transparents, et s’accompagner de garanties suffisantes pour protéger la confidentialité des informations. Le déclenchement d’un processus de plainte ne devrait pas nuire à l’enfant.

4. Les États devraient encourager le recours à des modes alternatifs de résolution des conflits, comme la médiation, dès lors que ces solutions servent au mieux l’intérêt supérieur de l’enfant, si tant est qu’elles ne soient pas utilisées pour entraver l’accès de l’enfant à la justice.

5. Les États devraient veiller à ce que chaque enfant ait accès à un recours effectif devant une autorité ou une instance compétente pour contester la décision du mécanisme de plainte, dans le cas où la plainte ne s’effectue pas dans le cadre d’un mécanisme judiciaire. L’autorité compétente devrait être impartiale et indépendante, conformément aux normes et garanties énoncées dans la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés Fondamentales et dans les Lignes directrices du Comité des Ministres sur une justice adaptée aux enfants (2010). L’effectivité du recours suppose que l’enfant ait accès à une représentation et, lorsque nécessaire, à un conseil juridique, ainsi qu’à des services d’interprétation chaque fois que cela est nécessaire. La procédure devrait être adaptée à l’enfant et accessible, et le principe de l’urgence devrait être appliqué pour garantir que la justice soit rendue dans un délai raisonnable et gratuitement. La décision devrait être expliquée à l’enfant d’une manière adaptée à l’enfant, en tenant compte de son âge et de sa maturité.

Principe 6 – Mesures institutionnelles

Les États devraient s’assurer qu’une autorité est compétente pour gérer la tutelle des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, en tenant compte de la façon dont les responsabilités relatives à la tutelle sont organisées dans les États membres.

1. Les États devraient s’assurer qu’une autorité compétente est responsable de la gestion du système de tutelles – autrement dit le recrutement, le contrôle et la formation des tuteurs –, garantir que les politiques de protection de l’enfant sont adéquates et intégrées dans le régime de tutelle, et exercer un contrôle sur chaque tuteur. Les États devraient établir pour cette autorité des critères d’éligibilité clairs permettant d’éviter tout conflit d’intérêts avec celui de l’enfant.

2. L’autorité compétente devrait être chargée de mettre en place les procédures nécessaires et les mesures ou services de soutien pour les tuteurs et les enfants, et dans ce cadre de proposer :

- a. un soutien administratif initial et continu, des services ou mesures de conseil et de soutien, ainsi que des activités de formation et de perfectionnement, pour permettre aux tuteurs de respecter et de maintenir les normes professionnelles requises, et d’améliorer leurs connaissances et compétences nécessaires à l’exercice de leur mission ;

- b. l'établissement de normes de conduite des tuteurs pour les procédures opérationnelles;
 - c. des mécanismes de communication, de mise en réseau et d'entraide pour les tuteurs;
 - d. des procédures et processus harmonisés pour les tuteurs pour le signalement et l'enregistrement des cas de disparition, de violence, d'abus, de traite ou d'exploitation des enfants;
 - e. des supports d'information adaptés aux enfants non accompagnés ou séparés dans le contexte de la migration, comportant notamment des informations sur: le rôle, les droits et les obligations du tuteur; l'accessibilité du tuteur; les principes relatifs à la confidentialité des communications; les mécanismes de plaintes individuelles à disposition de l'enfant; les droits de l'enfant; les mesures d'aide et de protection, et les prestataires de service existants; le rôle et les obligations des autres intervenants, ainsi que les procédures pénales, administratives et civiles pertinentes.
3. Les États devraient prendre des mesures pour s'assurer que les tuteurs ont sous leur responsabilité un nombre gérable de cas, qui leur permette de s'acquitter de leurs fonctions, en tenant compte de la complexité des dossiers et du besoin de l'enfant d'avoir accès régulièrement à l'attention individualisée de son tuteur et à une assistance personnelle appropriée.
4. Les États devraient s'assurer qu'un suivi, une supervision et un contrôle sont régulièrement effectués sur l'exercice par le tuteur de ses responsabilités et de ses fonctions, et que l'autorité compétente s'acquitte également de ses fonctions, y compris par la participation et le retour d'information des enfants.
5. Les mesures en place devraient garantir que l'autorité compétente dispose de l'indépendance opérationnelle nécessaire vis-à-vis de la gestion de ses autres responsabilités à l'égard de l'enfant.
6. L'autorité compétente devrait avoir la responsabilité de conserver un dossier individuel pour chaque enfant qui lui a été confié. Ce dossier devrait contenir des informations pertinentes relatives à la tutelle tout au long de la période de tutelle.
7. Les États devraient veiller à ce que les exigences en matière de conservation des informations et les mesures mises en place dans ce domaine permettent de fournir, le cas échéant, des éléments de preuve pouvant être utilisés dans le cadre de toute procédure pertinente et processus de plainte, et à ce que la confidentialité de ces dossiers soit conforme aux normes internationales en matière de protection des données.

Principe 7 – Ressources, recrutement, qualifications et formation

Les États devraient affecter les ressources nécessaires pour garantir l'efficacité du régime de tutelle en place pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, et veiller notamment à ce que les tuteurs soient dûment contrôlés, qualifiés et encadrés tout au long de leur mandat.

1. Les États devraient collecter de manière régulière des données pour déterminer le nombre d'enfants, les besoins et les dotations allouées en matière de tutelle d'enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, et prévoir un réexamen périodique des mesures de tutelle afin que ces dernières évoluent selon les besoins, y compris dans les situations d'urgence.
2. Les États devraient s'assurer que l'autorité de tutelle est dotée de ressources financières, humaines et techniques suffisantes et durables.
3. Les États devraient mettre en place des procédures pour s'assurer que le personnel de l'autorité de tutelle compétente respecte des normes professionnelles élevées, y compris en matière de confidentialité, qu'il fait preuve d'une grande intégrité et possède les compétences requises.
4. Les États devraient prendre des mesures pour s'assurer que les tuteurs possèdent les qualifications et l'expertise nécessaires en matière de développement de l'enfant, des droits de l'enfant, du bien-être de l'enfant et du dispositif de protection de l'enfance et des services disponibles, afin de prendre en compte des besoins spécifiques et culturels des enfants placés sous leur responsabilité.
5. Les États devraient prendre des mesures pour s'assurer que les tuteurs et l'autorité de tutelle reçoivent le soutien nécessaire pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement, ce qui devrait inclure une éducation et une formation initiales et continues.

Principe 8 – Coopération et coordination au niveau national

Les États devraient, conformément à leur système national, mettre en place des mécanismes et prendre des mesures en vue d'assurer une coopération et une coordination efficaces entre les intervenants qui exercent des responsabilités à l'égard d'enfants non accompagnés ou séparés dans le contexte de la migration, et les tuteurs et/ou l'autorité de tutelle.

1. Les États devraient définir quels sont les rôles, les tâches et les responsabilités du tuteur et de l'autorité de tutelle par rapport aux autres instances et intervenants compétents à l'égard des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, en particulier en ce qui concerne les autres autorités nationales et locales, les services sociaux, les services et organisations de jeunesse, de manière à garantir la responsabilisation et la transparence.
2. Les États devraient se doter d'un mécanisme opérationnel de coordination, qui intègre l'autorité de tutelle, afin que les politiques en place garantissent en permanence que le bien-être des enfants non accompagnés et des enfants séparés dans le contexte de la migration, leur intérêt supérieur et la recherche et la mise en œuvre de solutions durables fondées sur le respect des droits demeurent des considérations primordiales dans toutes les décisions les concernant, et que les professionnels concernés coopèrent et coordonnent leurs actions.
3. Les États devraient mettre au point des protocoles, des accords, des procédures opératoires normalisées et des mécanismes d'orientation pour intensifier la coopération et la coordination de façon régulière entre les tuteurs, l'autorité de

tutelle et tous les autres intervenants compétents pour protéger les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration dès qu'ils sont identifiés et jusqu'à ce qu'une solution durable fondée sur le respect des droits soit mise en œuvre, y compris pour un traitement individualisé des cas.

4. Les États devraient veiller à ce que les mécanismes d'orientation examinent le rôle du tuteur et de l'autorité de tutelle en cas de disparition d'un enfant non accompagné ou séparé et dans les situations où l'enfant est victime ou risque de devenir victime de violences, d'abus, de traite ou d'exploitation.

5. Des processus et canaux de coopération et de coordination devraient être mis en place pour que la confidentialité soit dûment respectée, y compris concernant le partage d'informations avec l'enfant et entre l'enfant, le tuteur et d'autres acteurs, l'intérêt supérieur de l'enfant devant être une considération primordiale et les normes internationales en matière de protection des données devant être prises en compte.

6. Les États devraient faciliter une coopération et une coordination efficaces entre les tuteurs et d'autres intervenants en proposant régulièrement des formations et outils multi-institutionnels et multidisciplinaires.

7. Les États devraient garantir un suivi et une évaluation en continu de la coopération et de la coordination, en y faisant participer les intervenants concernés.

Principe 9 – Coopération internationale

Les États devraient, sans délai et de façon constructive et efficace, coopérer au niveau international sur le plus large éventail possible de questions concernant les enfants non accompagnés et enfants séparés dans le contexte de la migration, y compris concernant la recherche des familles et l'identification et la mise en œuvre de solutions durables fondées sur le respect des droits, et associer comme il se doit leur autorité de tutelle et/ou les tuteurs.

1. Les États devraient prendre des mesures pour définir comme il convient le rôle et les responsabilités du tuteur et de l'autorité de tutelle dans le cadre de la coopération internationale, notamment en matière de recherche de membres de la famille et d'appréciation de la situation familiale, de transfert des responsabilités de prise en charge et de garde de l'enfant, d'adoption d'une solution durable fondée sur le respect des droits, de prévention de la traite et de la disparition d'enfants, et de recherche d'enfants disparus.

2. Les États devraient disposer d'une base juridique pour coopérer au niveau international concernant les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, spontanément et sur demande.

3. Les États devraient disposer de canaux ou de mécanismes clairs pour la transmission et l'exécution des demandes d'information ou d'autres types d'assistance concernant les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, de procédures bien définies et efficaces pour la hiérarchisation et le traitement en temps utile des demandes, et pour la protection des informations envoyées et reçues conformément aux obligations en matière de protection de la vie privée et des données, qui tiennent pleinement compte de l'intérêt supérieur

de l'enfant et associant, le cas échéant, le tuteur et/ou le tribunal et/ou l'autorité de tutelle.

4. Pour garantir les droits de l'enfant et veiller à son bien-être et à son intérêt supérieur dans les situations qui concernent plus d'un État, ou lorsqu'un enfant se déplace dans un autre État, les États devraient coopérer par les moyens les plus efficaces, y compris en négociant ou en concluant des accords ou arrangements spécifiques si nécessaire, pour permettre une coopération opportune des tuteurs et des institutions de tutelle avec leurs homologues d'autres pays.

5. Les États devraient coopérer et promouvoir l'échange régulier de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques concernant la tutelle d'enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration.

La migration place les enfants, en particulier ceux qui ne sont pas accompagnés ou qui sont séparés de leurs parents, dans une position très vulnérable, ce qui augmente le risque de violation de leurs droits et libertés fondamentaux.

La recommandation adoptée, ses principes directeurs et ses lignes directrices d'application visent à la fois les décideurs et les praticiens qui s'efforcent d'assurer la protection, l'accueil, la prise en charge et le bien-être des enfants non accompagnés ou séparés par le biais de la tutelle. Ils fournissent des orientations concrètes pour la formulation de la législation, la planification des politiques publiques et des mesures institutionnelles, la garantie de l'accès de ces enfants à la justice et à des recours effectifs, ainsi que pour les aspects concrets de la coopération et de la coordination entre les parties prenantes concernées, y compris au niveau international.

Sa mise en œuvre devrait garantir que, premièrement, les droits et l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés soient respectés conformément aux normes internationales et européennes et, deuxièmement, que dans chaque pays, la tutelle soit effectivement assurée et soit adaptée aux droits et aux besoins spécifiques des enfants concernés.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.