

Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025)



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025)

Edition anglaise :

*Council of Europe Action Plan
on Protecting Vulnerable Persons
in the Context of Migration and
Asylum in Europe (2021-2025)*

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte.

Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Photos : ©Shutterstock
Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, août 2021

Imprimé aux ateliers du
Conseil de l'Europe

Table des matières

CONTEXTE	5
JUSTIFICATION, PORTÉE ET DURÉE DU PLAN D'ACTION SUR LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES DANS LE CONTEXTE DES MIGRATIONS ET DE L'ASILE EN EUROPE (2021-2025)	7
Pilier 1 – Assurer la protection et promouvoir les garanties en identifiant et en réduisant la vulnérabilité (droits de l'homme)	10
Pilier 2 – Garantir l'accès au droit et à la justice (droits de l'homme et État de droit)	12
Pilier 3 – Encourager la participation démocratique et renforcer l'inclusion (droits de l'homme et démocratie)	14
Pilier 4 – Renforcer la coopération entre les autorités responsables de la migration et de l'asile dans les États membres du Conseil de l'Europe (soutien transversal)	16
APPROCHE TRANSVERSALE	18
COOPÉRATION MULTILATÉRALE	20
MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE	21

Contexte

Les défis en matière de droits de l'homme qui se posent dans le domaine des réfugiés¹ et des migrations sont depuis longtemps au centre des préoccupations du Conseil de l'Europe et ont pris une dimension nouvelle ces dernières années. Les régions voisines de l'Europe sont devenues de plus en plus sujettes aux causes profondes des migrations (conflits armés, instabilité, développement démographique et économique, changement climatique, etc.), et relever ces défis reste une priorité pour le Conseil de l'Europe, première organisation de défense des droits de l'homme du continent. Ce plan d'action est présenté alors que nous traversons une crise de santé publique sans précédent, provoquée par la pandémie de covid-19, et que nous sommes confrontés à des épreuves migratoires croissantes. Dans de telles circonstances, les groupes fragiles, tels que les personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile, sont souvent les plus touchés. La pandémie de covid-19 a exacerbé les inégalités existantes, notamment dans l'accès aux soins de santé, à l'aide sociale, à l'éducation et à l'emploi.

À la lumière des défis actuels, notamment ceux qui émergent en lien avec la covid-19, le Conseil de l'Europe et ses États membres reconnaissent la nécessité de travailler ensemble pour mettre l'accent sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe. Aucun pays peut relever seul ces défis.

Lors de sa session ministérielle d'Helsinki de mai 2019, le Comité des Ministres a rappelé la nécessité de continuer à traiter les problèmes posés par les migrations mondiales et a achevé, fin 2019, la mise en œuvre du Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019) coordonnée par le Représentant spécial de la Secrétaire Générale (RSSG) sur les migrations et les réfugiés. Parmi ses réalisations figurent deux recommandations du Comité des Ministres (CM/Rec(2019)4 sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte et CM/Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration), des orientations concrètes sur les alternatives à la rétention des migrants, des cours du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) sur les enfants réfugiés et migrants et sur les alternatives à la rétention, des outils pratiques visant à promouvoir la bonne communication avec les enfants, des approches adaptées aux enfants dans le domaine de la migration et des solutions pragmatiques pour faciliter la

1. Toute référence dans le texte aux « réfugiés » désigne les personnes qui ont été reconnues comme réfugiées en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, ou qui bénéficient d'une protection subsidiaire en application de la législation de l'Union européenne ou nationale. Il est encouragé d'étendre son application aux demandeurs d'asile. Les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles ne contiennent pas de droit à l'asile. Les États ont le droit, en vertu du droit international bien établi et sous réserve de leurs obligations conventionnelles, de contrôler l'entrée, le séjour et l'expulsion des non-nationaux (*Hirsi Jamaa et autres*, [GC] n° 27765/09, paragraphe 113; *Abdulaziz, Cabales et Balkandali*, 28 mai 1985, paragraphe 67).

reconnaissance des qualifications². Les principaux enseignements tirés ont montré la nécessité de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre nationale des résultats obtenus, sur le dialogue et la coordination interinstitutionnels ainsi que sur la réflexion concernant l'élargissement du cadre d'assistance de la part de l'Organisation.

La mise en œuvre du Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019) a bénéficié du soutien des États membres par le biais de contributions volontaires et de détachement de personnel. L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont pris une part active à la mise en œuvre du Plan, tandis que la coopération avec les partenaires internationaux, notamment l'Union européenne (UE), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a permis d'ouvrir un dialogue constructif en vue de synergies et de complémentarité.

2. Pour plus de détails sur les réalisations et les enseignements tirés, voir « Enfants réfugiés et migrants en Europe », Rapport final sur la mise en œuvre du Plan d'action (2017-2019), SG/Inf(2020)4, février 2020.

Justification, portée et durée du Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025)

Les enseignements tirés du précédent plan d'action, ainsi que les discussions avec les États membres et au sein du Conseil de l'Europe, ont fait émerger la nécessité d'une action et d'une coordination plus poussées et d'un champ d'application plus large que celui des enfants réfugiés et migrants, afin de maximiser la mise en œuvre nationale des résultats obtenus et d'intégrer une perspective d'égalité de genre, conformément aux normes existantes du Conseil de l'Europe. Ce plan d'action a été élaboré à partir d'une coordination et d'une consultation internes ainsi que d'un dialogue et d'un retour d'informations de la part des États membres sur la base du document de réflexion initial. Il se concentrera sur les personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe.

La Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), ainsi que les comités directeurs et les organes de suivi du Conseil de l'Europe ont souligné la protection spéciale que les États doivent fournir aux personnes vulnérables dans le contexte de l'asile et de la migration³. Dans ce plan d'action, les « personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile » sont des personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation et qui sont en droit de faire appel à l'obligation des États de fournir une protection et une assistance

3. Voir, par exemple, *M.S.S* [GC], n° 30696/09, paragraphes 232, 251, CEDH 2011 ; *Popov*, n° 39472/07 et 39474/07, paragraphes 91103, 19 janvier 2012 ; *S.F. et autres*, n° 8138/16, paragraphe 79, CEDH 2017 ; *Orchowski*, n° 17885/04, 22 octobre 2009, paragraphe 120 ; *O.M.*, n° 9912/15, 5 juillet 2016, paragraphe 53 ; *B et C*, n° 889/19 et 43987/16, 17 novembre 2020 ; fiche d'information du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur la détention des immigrants, *CPT/Inf(2017)3* ; fiche d'information du Conseil de l'Europe sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile (2019). Voir également « *Aspects juridiques et pratiques efficaces à la rétention dans le contexte des migrations, Analyse du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)* », décembre 2017, la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe *CM/Rec(2019)4* sur le soutien aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte ; Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2023) et le *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme - Immigration*.

spéciales⁴. Il est entendu qu'il revient aux autorités nationales, sur la base de la législation nationale et des obligations internationales, d'identifier efficacement, au cas par cas, les vulnérabilités des nouveaux arrivants et de leur fournir, si nécessaire, l'orientation, l'assistance, les informations et la protection requises tout au long des procédures de migration et d'asile.

Le plan d'action ne se propose pas d'établir de nouvelles définitions ni une liste exhaustive des critères de vulnérabilité, pas plus qu'un nouveau mécanisme de suivi, en particulier pour les États membres qui portent une charge disproportionnée dans la gestion des flux migratoires, mais un ensemble de mesures d'assistance ciblées pour les États membres du Conseil de l'Europe en vue de renforcer leur capacité à identifier et à traiter les vulnérabilités tout au long des procédures de migration et d'asile, en s'appuyant pour ce faire sur quatre objectifs principaux.

Le plan d'action vise donc : (i) à aider les États à mettre en place des systèmes d'asile et de migration plus robustes en s'appuyant sur les pierres angulaires et normes de droits de l'homme en la matière pertinentes (telles que les conventions du Conseil de l'Europe, les recommandations du Comité des Ministres, les recommandations des organes de suivi, ainsi que les recommandations et résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux) ; (ii) à placer la migration au cœur de l'action transversale du Conseil de l'Europe et de ses partenaires ; (iii) à entreprendre de nouvelles actions avec les États membres dans les domaines prioritaires ; et (iv) à développer davantage les synergies avec les principaux partenaires internationaux, s'il y a lieu.

Les facteurs clés justifiant la mise sur pied d'un tel plan d'action sont : le rôle unique du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation normative, ses valeurs fondamentales et ses principales interventions⁵ ; son éventail géographique unique qui lui confère une perspective privilégiée pour appréhender la dynamique des migrations (entre pays d'origine, pays de transit et pays de destination) ; sa forte coopération avec des partenaires extérieurs tels que l'Union européenne et les Nations Unies ; son travail avec les parlements nationaux par l'intermédiaire de son Assemblée parlementaire et avec les collectivités locales et régionales par l'intermédiaire de son Congrès ; son soutien aux États membres dans la mise en œuvre des normes existantes et dans la réponse aux défis communs ; ainsi que sa capacité à faire face aux tendances émergentes et aux défis stratégiques, tels que les effets de la covid-19.

Le présent plan d'action devrait être mis en œuvre entre 2021 et 2025. Ce calendrier permet la planification et une allocation des ressources budgétaires ordinaires, il est compatible avec les calendriers d'activités de nos partenaires dans le domaine humanitaire et du développement, et facilite la bonne coordination et complémentarité des actions prévues.

4. À la lumière de l'actuel Plan d'action stratégique du Conseil de l'Europe sur l'intégration des Roms et des Gens du voyage (2020-2025), le champ d'application du présent plan d'action ne s'étend pas à ce groupe de personnes.

5. Valeurs fondamentales de droits de l'homme, démocratie et État de droit et ses principales interventions dans les domaines d'élaboration de normes, du suivi et de la coopération.

La structure du plan d'action reflète un total de quatre piliers : trois piliers fondés sur le mandat central du Conseil de l'Europe – droits de l'homme, démocratie et état de droit – et un pilier transversal axé sur la coopération, tel qu'il est exposé ci-dessous :

Pilier	Impact/résultat
1. Droits de l'homme : Assurer la protection et promouvoir les garanties en identifiant la vulnérabilité et en y répondant	Les États membres renforcent les garanties et les systèmes existants de lutte et de prévention contre les abus, la négligence, l'exploitation et la violence à l'égard des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile
2. Droits de l'homme et État de droit : Garantir l'accès au droit et à la justice	Les États membres améliorent l'accès au droit et à la justice y compris à l'aide juridique et aux procédures adaptées aux personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile, sans discriminations et avec les garanties procédurales appropriées, conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe
3. Droits de l'homme et démocratie : Encourager la participation démocratique et renforcer l'inclusion	Les États renforcent l'inclusion et encouragent la participation démocratique conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe
4. Soutien transversal : Renforcer la coopération entre les autorités responsables des migrations et de l'asile dans les États membres du Conseil de l'Europe	Les États membres remplissent leurs obligations au titre des normes du Conseil de l'Europe en permettant la coopération interinstitutionnelle et transfrontalière ainsi que les échanges entre pairs par le biais du Réseau existant des correspondants sur les migrations

Les actions, présentées ci-dessous, ont été identifiées grâce à une coordination interne et à une consultation avec les États membres. Ces actions consistent en : (i) celles qui sont déjà menées dans le cadre du cycle actuel du programme et du budget (2020-2021) et qui soutiennent et font progresser l'objectif du présent plan d'action ; (ii) celles qui ont été lancées dans le contexte du plan d'action précédent et qui seront poursuivies et encouragées au cours du présent plan d'action et (iii) de nouvelles actions dans des domaines prioritaires, identifiées au cours de consultations internes et externes. Les actions proposées visent à assurer la durabilité, la transparence, la responsabilité et l'adaptabilité (voir également la section 4 ci-dessous sur l'approche transversale).

Les activités marquées d'un astérisque (*) sont des actions transversales qui contribuent simultanément à plusieurs piliers du présent Plan d'action et qui figurent simultanément dans plusieurs rubriques.

Les activités marquées de deux astérisques (**) sont des actions déjà menées dans le cadre du cycle actuel du programme et du budget, et qui soutiennent et contribuent à l'objectif du présent plan d'action (la présente information est basée sur la situation au 1^{er} décembre 2020).



Pilier 1 – Assurer la protection et promouvoir les garanties en identifiant et en réduisant la vulnérabilité (droits de l’homme)

Une composante essentielle des normes pertinentes du Conseil de l’Europe concerne la protection contre les abus, la négligence, l’exploitation et la violence, ainsi qu’une meilleure identification des personnes en situation de vulnérabilité et un soutien et une assistance à ces personnes tout au long des procédures d’asile et de migration. La mise en œuvre du plan d’action précédent a montré qu’il importe de renforcer le soutien et l’assistance aux personnes en situation vulnérable pour leur permettre d’accéder aux procédures d’asile et aux services dont ils ont besoin. Cela nécessiterait, en particulier, que la détection de la vulnérabilité fasse partie du système d’accueil et que des alternatives à la rétention soient mises en place⁶. Des mesures spéciales s’imposent également pour garantir l’accès aux soins de santé ainsi que des mesures visant à inclure les groupes vulnérables dans la réduction des risques de catastrophes et dans les réponses d’urgence, telles qu’a la covid-19.

Actions dans le cadre du pilier 1

1.1. Promouvoir des procédures efficaces de détection de la vulnérabilité et les garanties qui en découlent

- ▶ Élaborer/compiler transversalement et soutenir la mise en œuvre d’un guide pratique à l’intention des professionnels pour une identification et une orientation efficaces des personnes vulnérables et la prise en compte des vulnérabilités tout au long des procédures d’asile et de migration, y compris les conditions d’accueil*.
- ▶ Élaborer un projet de mémorandum explicatif et compléter les lignes directrices relatives aux principes des droits de l’homme ainsi que celles relatives à l’évaluation de l’âge des mineurs, et mettre au point une action ciblée sur les garanties dans les procédures d’évaluation de l’âge, y inclus une formation pour les professionnels concernés**.

6. Khan, n° 12267/16, paragraphe 88, 28 février 2019; Popov, précité, paragraphe 141.



- ▶ Promouvoir les bonnes pratiques dans la mise en œuvre des recommandations du rapport spécial du Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote) sur la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés, en mettant l'accent sur les aspects liés aux disparitions d'enfants et aux mesures préventives**.
- ▶ Organiser un échange de bonnes pratiques sur l'application au niveau national des arrêts de la Cour concernant la vulnérabilité des mineurs accompagnés et non accompagnés et l'accès à l'asile*.
- ▶ Élaborer une Recommandation concernant les femmes migrantes et réfugiées, sur la base de la Recommandation n° R(79)10 concernant les femmes migrantes**.
- ▶ Promouvoir l'utilisation d'outils pratiques pour assurer la sécurité des femmes dans les centres de transit et d'accueil.

1.2. Améliorer les services d'assistance spécifique, de protection et de soutien

- ▶ Soutenir la mise en œuvre pratique et expérimentale d'alternatives à la rétention, notamment par des programmes de coopération et de sensibilisation.
- ▶ Rédiger un mémorandum explicatif à la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres sur la tutelle effective des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte des migrations et élaborer une action ciblée pour soutenir sa mise en œuvre**.

1.3. Améliorer l'accès aux soins de santé et la participation à la réduction des risques de catastrophes et aux mesures d'urgence

- ▶ Adopter des mesures, y compris en matière de littéracie à la santé, favorisant un accès équitable aux soins de santé pour les groupes vulnérables, notamment dans le contexte des migrations et de l'asile et dans le contexte des pandémies**.
- ▶ Élaborer un manuel et des principes directeurs pour les professionnels travaillant avec les migrants et les réfugiés dans le domaine de la dépendance et de la prévention de la toxicomanie**.



Pilier 2 – Garantir l'accès au droit et à la justice (droits de l'homme et État de droit)

Un élément essentiel de l'État de droit est de garantir l'accès au droit et à la justice. Les personnes vulnérables se heurtent souvent à des obstacles pour accéder aux procédures d'asile et à la justice en général, et souffrent notamment de diverses formes de discrimination. La mise en œuvre du plan d'action précédent a montré que leurs besoins spécifiques sont souvent méconnus et que les systèmes peuvent manquer de garanties procédurales spéciales et de services de soutien leur permettant – en particulier aux enfants, aux femmes et aux autres groupes ayant des besoins spéciaux – de coopérer et d'accéder au système judiciaire.

En ce qui concerne l'accès au droit et à la justice dans la pratique, il est proposé de soutenir les personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile, par le biais d'information, d'aide juridique et de représentation légale. Une clarification plus poussée des normes et l'échange de bonnes pratiques dans ce domaine contribueraient à prévenir les mauvais traitements et la violence et à garantir les recours appropriés. La mise en œuvre d'une justice adaptée aux enfants dans les domaines du droit administratif et du droit des migrations faciliterait d'autant les prises de décisions conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Actions dans le cadre du pilier 2

2.1. Renforcer les procédures et améliorer la prise de décision

- ▶ Préparer une fiche thématique présentant les mesures adoptées par les États membres pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour relatifs aux migrations et à l'asile.
- ▶ Élaborer des orientations sur le placement en famille d'accueil des enfants non accompagnés et séparés**.
- ▶ Organiser des discussions thématiques sur les approches et les procédures adaptées aux enfants dans le cadre des migrations au sein du Réseau des



correspondants sur les migrations (« le Réseau des correspondants ») ainsi qu'avec d'autres parties prenantes (notamment dans le cadre du suivi de la Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) du Comité des Ministres sur un régime de tutelle efficace)*.

- ▶ Identifier et promouvoir les bonnes pratiques en matière d'aide juridique, de représentation et d'accès à l'information et à la justice pour les personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile et élaborer des lignes directrices ou des recommandations de politique générale**.
- ▶ Mettre en œuvre les engagements pris par le Conseil de l'Europe dans le cadre de la campagne du HCR pour l'élimination de l'apatridie (conférence internationale sur l'apatridie, réunions techniques sur l'apatridie)**.
- ▶ Élaborer des orientations spécifiques sur la protection des données et l'identité numérique dans le contexte des migrations, en conformité avec la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocole additionnel.
- ▶ Renforcer la coopération internationale et les stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants⁷.

2.2. Donner aux groupes vulnérables les moyens d'accéder à leurs droits

- ▶ Traduire et promouvoir le manuel du Conseil de l'Europe sur la communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration.
- ▶ Promouvoir la mise en œuvre pratique de la Recommandation [CM/Rec\(2019\)4](#) sur le soutien aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte**.

7. Plan d'action du Conseil de l'Europe sur le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants ([CDPC\(2019\)9-Fin](#)).



Pilier 3 – Encourager la participation démocratique et renforcer l’inclusion (droits de l’homme et démocratie)

Les composantes essentielles de la démocratie comprennent la promotion des droits de l’homme et de la dignité de l’être humain, le renforcement de la gouvernance démocratique et l’encouragement de l’innovation, ainsi que la promotion de la participation et de la diversité. Ces objectifs peuvent être poursuivis par les États membres en renforçant l’inclusion sociale dans l’éducation, en instaurant la confiance dans les communautés locales et en remodelant le discours sur la migration.

Actions dans le cadre du pilier 3

3.1. Promouvoir la non-discrimination et la diversité

- ▶ Poursuivre et soutenir la mise en œuvre au niveau national des cours HELP sur les enfants réfugiés et migrants, les alternatives à la rétention, l’asile et la Convention européenne des droits de l’homme, la lutte contre le racisme et la xénophobie et sur la prévention de la radicalisation
- ▶ Promouvoir l’utilisation de ressources spécifiques et d’activités de renforcement des capacités pour soutenir l’intégration linguistique des migrants et des réfugiés**.
- ▶ Soutenir la mise en œuvre pratique d’un cadre d’alphabétisation pour les migrants et les réfugiés non ou peu alphabétisés**.
- ▶ Élaborer un guide pratique et une formation pour aider les éducateurs des écoles accueillant des enfants réfugiés à assurer leur intégration dans le système éducatif et la société**.
- ▶ Développer la coopération avec l’Union européenne des associations de football (UEFA) pour soutenir l’intégration sportive des réfugiés et des migrants en s’appuyant sur la plateforme existante de projets sportifs**.



3.2. Promouvoir la participation démocratique et l'inclusion

- ▶ Élaborer un cadre politique à plusieurs niveaux pour l'intégration interculturelle en prenant comme point de départ la Recommandation [CM/Rec\(2015\)1](#) sur l'intégration interculturelle et les conclusions du programme des Cités interculturelles et de son Laboratoire sur la politique d'intégration inclusive**.
- ▶ Promouvoir la mise en œuvre pratique de la Recommandation [CM/Rec\(2019\)4](#) sur le soutien aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte**.
- ▶ Soutenir la participation des jeunes réfugiés aux activités de jeunesse et aux plateformes de participation des jeunes, notamment au sein des organisations dirigées par des réfugiés en raison du rôle qu'elles jouent dans l'inclusion sociale**.
- ▶ Promouvoir l'intégration des réfugiés en améliorant l'accès à l'éducation et à l'emploi, en facilitant la reconnaissance des qualifications grâce au Passeport européen des qualifications des réfugiés et en favorisant l'intégration linguistique par l'éducation**.
- ▶ Développer un cours de formation pour le service de presse des autorités publiques sur les discours alternatifs et la communication interculturelle positive**.



Pilier 4 – Renforcer la coopération entre les autorités responsables de la migration et de l’asile dans les États membres du Conseil de l’Europe (soutien transversal)

Les enseignements tirés du précédent plan d’action ont montré l’impact positif de la coordination et du dialogue entre les multiples organismes œuvrant pour la protection des droits de l’homme dans le domaine de la migration. Le Réseau des correspondants, établi en 2019, poursuit un dialogue direct avec les autorités responsables des migrations et de l’asile dans les États membres afin de permettre des échanges intersectoriels et transfrontaliers. Il a été créé dans le but d’échanger les bonnes pratiques et de renforcer la coopération entre les différentes parties prenantes, notamment en facilitant le partage d’informations sur les activités pertinentes du Conseil de l’Europe dans le contexte des migrations.

De par son mandat et son potentiel à favoriser les échanges entre pairs et les discussions thématiques, le Réseau des correspondants joue un rôle central en favorisant la coopération et le dialogue entre les autorités responsables des migrations et de l’asile dans les différents États membres, entre ceux-ci et les comités intergouvernementaux et organes de suivi du Conseil de l’Europe, ainsi qu’entre d’autres autorités spécialisées dans les États membres concernées par la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l’asile. Les actions du pilier 4.1 ont été identifiées comme celles impliquant le Réseau des correspondants. Ceci contribuera à développer et renforcer le dialogue direct sur les droits de l’homme entre le Conseil de l’Europe et les autorités des États membres responsables des questions d’asile et de migration, ainsi qu’à promouvoir une meilleure compréhension des défis actuels et émergents auxquels les États membres sont confrontés.



Actions proposées dans le cadre du pilier 4

4.1. Promouvoir la coopération entre organismes

Consultation et contribution du Réseau des correspondants sur les migrations afin de :

- ▶ Élaborer/compiler transversalement et soutenir la mise en œuvre de lignes directrices à l'intention des professionnels pour l'identification et l'orientation efficaces des personnes vulnérables et la prise en compte des vulnérabilités tout au long des procédures de migration et d'asile, y compris les conditions d'accueil* ;
- ▶ Organiser des discussions thématiques sur les approches et les procédures adaptées aux enfants dans le cadre des migrations au sein du Réseau des correspondants et avec d'autres parties prenantes (notamment dans le cadre du suivi de la Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) du Comité des Ministres sur un régime de tutelle efficace)*.

4.2. Encourager les échanges entre pairs

- ▶ Organiser un échange de bonnes pratiques sur l'application au niveau national des arrêts de la Cour concernant la vulnérabilité des mineurs accompagnés et non accompagnés et l'accès à l'asile*.

Approche transversale

Le plan d'action repose largement sur des actions, des thèmes et des modalités de mise en œuvre transversaux. Il propose des interventions globales qui répondent aux objectifs multiples du plan d'action (recommandations politiques, formations) sur des thèmes transversaux, tels que les droits des enfants réfugiés et migrants, les droits des femmes, le travail des jeunes, l'intégration interculturelle et la participation démocratique. De nombreuses activités sont normalement gérées par les services, les comités intergouvernementaux⁸ et les organes de suivi compétents⁹. Les modalités de mise en œuvre proposées favorisent de nombreuses synergies au sein de l'organisation ainsi que le dialogue avec le Réseau des correspondants. C'est pourquoi de nombreuses activités répondent à plusieurs objectifs et/ou peuvent concerner plusieurs groupes cibles et requièrent l'effort conjoint de plusieurs secteurs. En outre, les interventions proposées doivent s'appuyer transversalement sur les conclusions de la Cour, des principaux organes de suivi du Conseil de l'Europe, sur les travaux de la Commissaire aux droits de l'homme, sur les rapports, résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Congrès, ainsi que sur les rapports de mission du Représentant spécial de la Secrétaire Générale (RSSG) sur les migrations et les réfugiés, afin d'intégrer encore davantage les piliers de suivi, d'établissement de normes et de coopération dans les activités du Conseil de l'Europe.

Le plan d'action est complémentaire aux stratégies du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) et pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2023) et appuie leur mise en œuvre. Il servira de base aux priorités de la prochaine stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027). Le plan d'action favorise les synergies avec d'autres documents stratégiques, tels que le plan d'action stratégique sur les droits de l'homme et les technologies en biomédecine (2020-2025), dont l'une des priorités est l'équité d'accès aux soins de

-
8. Tels que le Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH), le Comité européen de coopération juridique (CDCJ), le Comité du Conseil de l'Europe de lutte contre le terrorisme (CDCT), le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (Groupe Pompidou), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE), le Comité de Bioéthique (DH-BIO), le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), la Commission pour l'égalité de genre (GEC), le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF), et le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ).
 9. Tels que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen des droits sociaux (CEDS), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), et le Comité des parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Comité de Lanzarote).

santé, y compris dans le contexte d'une pandémie et la littéracie à la santé, et le Plan d'action sur le renforcement de la coopération internationale et des stratégies d'enquête dans la lutte contre le trafic de migrants, notamment par la pénalisation et la poursuite des passeurs.

L'approche transversale du plan d'action s'appuie sur les activités de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), mais cherche également à rapprocher davantage les travaux et les valeurs du Conseil de l'Europe des activités de cette dernière. Le Plan de développement de la CEB (2020-2022) comprend, parmi ses trois lignes d'action stratégiques reflétant son mandat social, le soutien aux groupes vulnérables et notamment aux migrants et aux réfugiés. Les priorités du plan d'action peuvent servir de guide pour l'identification des projets nécessitant le soutien financier de la CEB. L'accord-cadre de partenariat financier (FFPA) signé en 2020 entre la CEB et la Commission européenne vise également la poursuite d'actions concrètes allant du soutien aux infrastructures sociales, aux solutions pour les migrants et les réfugiés devant s'adapter au changement climatique. La CEB reste un acteur important dans le soutien des valeurs du Conseil de l'Europe en matière de migrations et d'asile.

Coopération multilatérale

Le plan d'action renforce la coopération multilatérale en matière de migration et crée de nouvelles synergies avec des partenaires internationaux clés, tels que l'UE, le HCR, le HCDH, l'OIM et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH). Le plan d'action constitue une base solide pour une coopération et une coordination renforcées avec les organisations internationales.

La protection et la défense des droits de l'homme dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe sont une priorité partagée par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne¹⁰. La pratique actuelle de consultation, de coopération et de synergies peut être encore renforcée par une coopération juridique et programmatique visant à améliorer la cohérence et la convergence des normes et la complémentarité des politiques. Le partage d'informations et les consultations régulières sur les quatre piliers du plan d'action restent essentiels pour assurer la cohérence du travail normatif, comme le prévoient également le Plan d'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2020-2024) et le Pacte européen sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne.

Les partenariats développés avec le HCR ont favorisé la diffusion des standards en matière de droits de l'homme établis par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la migration et de l'asile et restent essentiels pour les travaux du Conseil de l'Europe sur le suivi et l'élaboration de normes. La poursuite de la coopération avec le HCDH, l'OIM et l'OSCE/BIDDH et d'autres organisations est fondamentale pour favoriser une plus grande convergence des normes sans duplication des activités programmatiques. Le plan d'action reflète les actions prioritaires, soit mises en œuvre en partenariat avec des organisations internationales, soit qui représentent les engagements officiels du Conseil de l'Europe, tels que ceux pris au Forum mondial sur les réfugiés (soutien continu pour faciliter la reconnaissance des qualifications et des diplômes des réfugiés par le biais du Passeport européen des qualifications des réfugiés) ou auprès du HCR dans le cadre de sa campagne pour mettre fin à l'apatridie.

Les relations avec les institutions nationales pour les droits de l'homme, le Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'Homme, les institutions de médiation et la société civile sont fortement ancrées dans les priorités définies dans le plan d'action et font partie de ses moyens pour atteindre les résultats attendus.

¹⁰ Conclusions du Conseil sur les priorités de l'Union européenne pour la coopération avec le Conseil de l'Europe en 2020-2022, paragraphe 17, adoptées le 13 juillet 2020.

Modalités de mise en œuvre

Réprésentant spécial de la Secrétaire Générale (RSSG) sur les migrations et les réfugiés. Comme précisé dans son mandat¹¹, le RSSG joue un rôle de coordination pour mettre en œuvre le plan d'action, afin d'assurer une communication fluide au sein de l'organisation et avec les États membres et de veiller à la mobilisation efficace des principaux partenaires extérieurs. Le RSSG sera chargé de gérer un mécanisme de coordination et de diriger la préparation des rapports et, le cas échéant, des révisions du plan d'action. Le RSSG assurera un rôle consultatif sur les migrations dans toutes les interventions liées au plan d'action, en apportant un soutien politique à leur mise en œuvre et à leur développement, s'il y a lieu. En outre, le RSSG prendra l'initiative d'organiser des discussions thématiques et d'impliquer le Réseau des correspondants dans la mise en œuvre du plan d'action.

Réseau des correspondants sur les migrations. Composé de représentants des autorités responsables de la migration et de l'asile dans les États membres, le Réseau des correspondants est un nouvel acteur du Conseil de l'Europe dans le domaine de la migration. Créé en 2019, son rôle principal est de faciliter le partage d'informations sur les défis en matière de droits de l'homme dans le domaine de la migration, de renforcer la coordination entre les différentes institutions ou organismes responsables des questions de migration dans les États membres, d'assurer la liaison avec d'autres organes intergouvernementaux et organes de suivi spécialisés du Conseil de l'Europe, et d'échanger des bonnes pratiques dans le domaine de la migration. Les méthodes de travail du Réseau des correspondants ont été approuvées le 1er juillet 2020. Dans le cadre du plan d'action, il servira de forum de consultation et d'échange de bonnes pratiques, mais aussi d'interlocuteur pour diverses interventions pluridisciplinaires s'appuyant sur un dialogue direct avec les autorités nationales.

Services spécialisés, organes de suivi et comités intergouvernementaux. En tant qu'experts dans leurs domaines respectifs, les services, organes de suivi et comités intergouvernementaux concernés géreront les activités, conformément à leurs programmes de travail et à leurs mandats, et en assumeront la direction complète.

Suivi. Le Comité des Ministres recevra des mises à jour régulières sur l'état d'avancement et les résultats du plan d'action par le biais d'un rapport d'étape et d'un rapport final. La Secrétaire Générale soumettra des rapports intermédiaires au Comité des Ministres à la mi-2022 et à la mi-2024 et le rapport final fin 2025. Le rapport d'étape

11. Tel que révisé le 1^{er} juillet 2020.

et les cycles de programmation biennaux du Conseil de l'Europe seront l'occasion pour le Comité des Ministres de faire le point sur le plan d'action, de l'évaluer et de le réviser si nécessaire. Une évaluation interne sera effectuée par le Bureau du RSSG sur les migrations et les réfugiés au terme du Plan d'action.

Projets de coopération. Le plan d'action est conçu pour renforcer les synergies entre les activités connexes afin qu'elles se combinent pour soutenir la mise en œuvre et optimiser les nouvelles initiatives ou la coopération. Le potentiel de coopération programmatique semble plus important en particulier (i) dans les domaines où le Conseil de l'Europe joue un rôle prépondérant en raison de son mandat en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, et (ii) dans les pays de toute la région du Conseil de l'Europe notamment dans les États hors Union européenne.

Les défis en matière de droits de l'homme qui se posent dans le domaine des politiques de migration et d'asile sont depuis longtemps au centre des préoccupations du Conseil de l'Europe et ont pris une dimension nouvelle ces dernières années. Les régions voisines de l'Europe sont devenues de plus en plus sujettes aux causes profondes des migrations (conflits armés, instabilité, développement démographique et économique, changement climatique, etc.), et relever ces défis reste une priorité pour le Conseil de l'Europe. Le « Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025) » vise à relever les principaux défis et opportunités identifiés après l'achèvement du précédent plan d'action, axé sur les enfants, en 2019. Ce nouveau plan d'action propose des mesures et des activités ciblées pour renforcer la capacité des États membres à identifier et à traiter les vulnérabilités tout au long des procédures d'asile et de migration. Le plan d'action est composé de quatre piliers : trois d'entre eux reposent sur le mandat central du Conseil de l'Europe - droits de l'homme, démocratie et état de droit - et un quatrième pilier transversal axé sur la coopération.

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.

www.coe.int