



Building a Europe
for and with children
Construire une Europe
pour et avec les enfants



CDEFN(2024)06 final
Strasbourg, 06 Décembre 2024

Comité directeur des droits de l'enfant (CDEFN)

RAPPORT

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

Adopté par le CDEFN lors de sa 10e réunion plénière (3-5 décembre 2024)

Ce rapport a été préparé par Medusa Derechos Humanos, avocats et consultants, sous la supervision du Comité directeur des droits de l'enfant (CDENF).

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	3
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4
CONCEPTS ET TERMINOLOGIE	8
I. INTRODUCTION.	10
II. L'EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE LA RECOMMANDATION DANS LES ÉTATS MEMBRES.	18
a. MESURES GLOBALES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2019)11.	18
b. PRINCIPE 1 - PROTECTION DES DROITS DES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS DANS LE CADRE DE LA MIGRATION PAR LE BIAIS DE LA TUTELLE	19
c. PRINCIPE 2 - CADRES ET MESURES TUTÉLAIRES.....	23
d. PRINCIPE 3 - NOMINATION OU DÉSIGNATION IMMÉDIATE DE TUTEURS27	
e. PRINCIPE 4 - RESPONSABILITÉS JURIDIQUES ET FONCTIONS DES TUTEURS LÉGAUX.....	30
f. PRINCIPE 5 - INFORMATION, ACCÈS À LA JUSTICE ET VOIES DE RECOURS, Y COMPRIS DES MÉCANISMES DE PLAINTÉ ADAPTÉS AUX ENFANTS.	34
g. PRINCIPE 6 - MESURES INSTITUTIONNELLES.	37
h. PRINCIPE 7 - RESSOURCES, RECRUTEMENT, QUALIFICATIONS ET FORMATION.....	40
i. PRINCIPE 8 - COOPÉRATION ET COORDINATION AU NIVEAU NATIONAL.45	
j. PRINCIPE 9 - COOPÉRATION INTERNATIONALE.	47
III. LES DÉFIS ET LES PRATIQUES PROMETTEUSES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION.	50
IV. TUTELLE POUR LES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS D'UKRAINE.	51
V. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2019)11.	55

LISTE DES ACRONYMES

CEDAW	Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (<i>en anglais : Convention on the Elimination of Discrimination against Women</i>)
CDENF	Comité directeur des droits de l'enfant
CdE	Conseil de l'Europe
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CRC	Comité des droits de l'enfant des Nations unies (<i>en anglais : Committee on the rights of the child</i>)
Cour	Cour européenne des droits de l'Homme
CTM	Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
EGN	Réseau Européen des Tutelles (<i>en anglais : European Guardianship Network</i>)
REM	Réseau européen des migrations
CSE	Charte Sociale Européenne
EUAA	Agence de l'Union européenne pour l'asile (<i>en anglais : European Union Agency for Asylum</i>)
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GREVIO	Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
OIM	Organisation internationale des Nations unies pour les migrations
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds international d'urgence pour l'enfance des Nations Unies

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. Durant les dernières décennies, les enfants en déplacement sont régulièrement arrivés en Europe et ont franchi ses frontières, et les défis liés à leur protection sont devenus une préoccupation commune à tous les États membres du Conseil de l'Europe.
2. Les enfants migrants non accompagnés et séparés sont confrontés à des situations de vulnérabilité aggravée et courent un risque plus élevé de voir leurs droits violés en raison de leur âge, de leur statut migratoire et de l'absence d'un tuteur légal ou coutumier les accompagnant au cours de leur voyage migratoire. Par conséquent, les États d'accueil devraient mettre en place les cadres juridiques et politiques nécessaires pour garantir à ces enfants l'accès à tous leurs droits, conformément aux normes internationales et européennes en matière de droits humains.
3. Dans ce contexte, l'accès à une tutelle effective est considéré comme une garantie essentielle pour la protection des droits des enfants non accompagnés, séparés et en déplacement. Les tuteurs jouent également un rôle clé dans la sauvegarde de l'intérêt supérieur des enfants et dans le soutien à l'exercice de leurs droits.
4. La Recommandation 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 et son annexe, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2019, ainsi que l'exposé des motifs de la Recommandation, adopté par le Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) du Conseil de l'Europe en 2022, fournissent des orientations détaillées aux États membres sur les exigences d'un système de tutelle efficace et de sa mise en œuvre, afin que les besoins spécifiques des enfants migrants soient satisfaits à tous les niveaux, au moyen de neuf principes directeurs et de lignes directrices de mise en œuvre.
5. Cinq ans après son adoption, ce rapport présente les résultats de l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation initié par la Division des droits de l'enfant du Conseil de l'Europe au mois de mai 2023. L'analyse est basée sur un questionnaire¹ auquel ont répondu vingt-deux États membres². Des consultations ont été menées avec les partenaires pertinents³ tout au long du processus de rédaction.
6. L'objectif du rapport est d'évaluer dans quelle mesure les États membres se sont conformés à la Recommandation mais également d'identifier les pratiques prometteuses en termes de législation et de politiques contribuant à la mise en œuvre des neuf principes directeurs, conformément aux lignes directrices de mise

¹ CDENF(2023)12rev3, *Plan et questionnaire pour l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation 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*, 18 avril 2023, disponible [ici](#)

² Les réponses au questionnaire ont été collectées entre juin et septembre 2023 et reflètent donc la situation à ce moment précis dans les États membres répondants suivants : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovénie, Espagne, Suisse et Turquie.

³ Notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Réseau européen des migrations et le Réseau Européen de tutelle (European Guardianship Network).

en œuvre et à l'exposé des motifs. Il comprend également une section sur les mesures spécifiques adoptées par les Etats membres concernant la tutelle des enfants non accompagnés et séparés fuyant l'Ukraine. En outre, le rapport contient des suggestions visant à inspirer les Etats dans leurs efforts pour aligner leurs cadres tutélaires sur la Recommandation, et dans le but d'informer les actions possibles du Conseil de l'Europe pour soutenir la mise en œuvre.

7. Le rapport souligne que les mesures générales de mise en œuvre ne sont pas suffisamment développées dans la plupart des Etats ayant répondu au questionnaire. Il semble donc nécessaire pour les Etats de redoubler d'efforts pour traduire et diffuser la Recommandation, ainsi que d'examiner les cadres juridiques et politiques existants concernant le statut juridique des tuteurs en vue d'identifier les lacunes dans les cadres nationaux.
8. La diversité des modèles de tutelle ainsi que la diversité de la nature juridique ou du nom donné aux tuteurs, à la fois entre les pays et au sein d'un même pays, sont les principales difficultés signalées par les pays. En particulier, alors que certains États membres appliquent des régimes spécifiques pour les enfants non accompagnés et séparés, d'autres appliquent le code civil dans les mêmes conditions que pour les orphelins nationaux, mais il peut également y avoir un mélange des deux régimes. Cependant, l'analyse montre que tous les modèles de tutelle sont susceptibles d'être conformes à la Recommandation pour autant qu'ils traitent de manière exhaustive toutes les situations dans lesquelles les enfants peuvent se trouver, indépendamment de leur âge ou de leur statut de résidence. En ce sens, le rapport montre la nécessité de veiller à ce que le modèle de tutelle intègre une approche fondée sur les droits de l'enfant, prenant en compte la situation migratoire spécifique de l'enfant d'une manière transversale et sensible au genre, et qu'il réponde aux besoins de protection spécifiques des enfants séparés de leur famille.
9. Il convient de noter que si un tuteur est généralement désigné dans des délais raisonnables, des obstacles sont encore identifiés dans certains Etats membres en cas de doute sur le statut minoritaire d'une personne, contrairement au principe de la présomption de minorité, et dans le cas d'enfants non accompagnés et séparés n'ayant pas le statut de demandeurs d'asile.
10. L'analyse souligne également l'importance d'un cadre de tutelle identifiant clairement les entités de l'autorité de tutelle et les tuteurs, leurs rôles et leurs responsabilités. À cet égard, le rapport encourage les États membres à rendre leurs systèmes de tutelle plus accessibles, tout en simplifiant et en normalisant les procédures, en les adaptant aux besoins des enfants en situation migratoire et en fournissant du matériel d'information adapté aux enfants afin d'encourager leur participation active.
11. Les États ayant répondu ont indiqué que le manque de ressources financières et humaines constituait un défi permanent, en particulier face au nombre croissant d'enfants non accompagnés et séparés qui entrent sur leur territoire. Les conclusions de l'étude soulignent la nécessité d'une collecte régulière de données quantitatives et qualitatives désagrégées pour soutenir l'identification et l'allocation

de ressources suffisantes au système de tutelle, ainsi que l'importance d'une formation spécialisée et d'une formation continue pour les tuteurs.

12. Bien que la coopération et la coordination multidisciplinaires et inter-agences au niveau national aient été établies et soient continuellement renforcées, il est nécessaire de clarifier la répartition des rôles et des tâches entre les autorités chargées de la protection de l'enfance et les autorités chargées de l'asile ou de l'immigration. En outre, les Etats membres devraient redoubler d'efforts pour mettre en place des mécanismes de coopération internationale concernant les enfants non accompagnés et séparés, y compris pour la recherche des familles ou la recherche des enfants disparus, entre autres situations.
13. Enfin, 15 des 22 États ayant répondu ont déclaré avoir adopté des mesures spécifiques pour protéger les enfants non accompagnés et séparés fuyant l'Ukraine, telles que des cadres juridiques ou politiques spécifiques, des mécanismes de coordination, des protocoles spécifiques, des mesures de flexibilité dans la désignation des tuteurs et des mécanismes spécifiques de fourniture d'informations.
14. Ce rapport vise donc à soutenir les Etats membres dans leur processus d'amélioration de leurs systèmes de tutelle afin que tous les enfants non accompagnés et séparés en Europe puissent effectivement accéder à leurs droits humains.
15. Afin de se conformer aux neuf principes directeurs et aux lignes directrices de mise en œuvre énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte des migrations et son annexe, le présent rapport met en évidence les domaines dans lesquels il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. Les principales suggestions étant :
 - 1) Traduire et diffuser la Recommandation et son exposé des motifs auprès des principales autorités et des parties prenantes impliquées dans la protection des enfants non accompagnés et séparés, et élaborer des documents dans un langage et une forme adaptée aux enfants.
 - 2) Lancer un processus de révision des cadres et pratiques juridiques et politiques existants afin de les mettre en conformité avec la Recommandation et de garantir la participation des enfants dans ce processus.
 - 3) Élaborer des lignes directrices pour l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et des procédures d'évaluation de la vulnérabilité et des risques adaptées aux enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration.
 - 4) Veiller à ce que le système de tutelle s'applique à tous les enfants non accompagnés et séparés, quel que soit leur statut de résidence ou d'immigration.
 - 5) Inclure explicitement le concept d'enfants séparés dans le cadre de la tutelle et fournir des lignes directrices claires pour évaluer l'aptitude de l'adulte accompagnateur en tant que tuteur.
 - 6) Établir des dispositions juridiques ou politiques identifiant clairement l'autorité de tutelle et le tuteur, définissant explicitement leur rôle, leurs tâches et leurs responsabilités, et les distinguant des autres autorités impliquées dans la

- protection des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte national.
- 7) Veiller à la désignation d'un tuteur sans délai supplémentaire injustifié et envisager de fixer un délai pour la désignation d'un tuteur, indépendamment de l'afflux de migrants, en fournissant aux enfants un tuteur temporaire en cas de besoin et en appliquant toujours le principe de la présomption de minorité.
 - 8) Garantir l'indépendance et l'impartialité des tuteurs et de l'autorité de tutelle, grâce à des mécanismes tels que l'absence d'instructions de la part des services d'immigration ou le contrôle par une autorité indépendante telle qu'un médiateur ou un tribunal.
 - 9) Veiller à ce que les enfants non accompagnés et séparés reçoivent des informations sur les dispositions en matière de tutelle et toute autre procédure les concernant d'une manière adaptée à leur âge et à leur maturité, dans une langue qu'ils comprennent et en tenant compte de leur sexe et de leur culture.
 - 10) Garantir l'accès à des mécanismes de plainte et de recours efficaces concernant les dispositions de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration.
 - 11) Développer des instruments politiques, y compris des dispositions pour l'allocation de ressources financières, humaines et techniques, anticipant différents scénarios afin de garantir une tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et séparés, quel que soit l'afflux de migrants, y compris dans les situations d'urgence. Veiller à ce que les tuteurs soient responsables d'un nombre gérable de cas en fixant un nombre maximum d'enfants par tuteur.
 - 12) Développer une base de données sur les enfants non accompagnés et séparés, quel que soit leur statut d'immigration, qui recueille des données quantitatives et qualitatives complètes, y compris les procédures dans lesquelles les enfants ont été impliqués, leurs besoins spécifiques de protection et des informations sur la manière dont les services ont été fournis.
 - 13) Garantir des normes professionnelles élevées pour les tuteurs en définissant des critères de qualification pour la nomination et en fournissant une formation initiale et continue adéquate dans les domaines pertinents des droits de l'enfant et de l'expertise liée à la migration.
 - 14) Mettre en place des mécanismes de coordination nationaux, tels qu'une agence, un protocole, des procédures opérationnelles normalisées ou un mécanisme d'orientation, définissant clairement le rôle de chaque autorité compétente impliquée dans la protection des enfants migrants.
 - 15) Mettre en place des mécanismes de coopération internationale, notamment pour la recherche et la réunification des familles, le transfert des soins et de la garde, la mise en place d'une solution durable fondée sur les droits, la prévention et la lutte contre la traite et l'exploitation des enfants, la prévention des disparitions ou la recherche des enfants disparus.
 - 16) Lancer un processus de réflexion sur les mécanismes qui ont été mis en œuvre avec succès pour les enfants non accompagnés et séparés fuyant l'Ukraine et éventuellement les étendre à d'autres enfants non accompagnés et séparés.

CONCEPTS ET TERMINOLOGIE

16. Conformément à l'annexe de la Recommandation CM/Rec(2019)11, aux fins de la Recommandation et donc du présent rapport :

- 1) **Le terme "enfant"** désigne tout être humain âgé de moins de 18 ans.
- 2) **L'expression "enfant non accompagné" désigne** un enfant qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres de sa famille et n'est pas pris en charge par un adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, est responsable de cette prise en charge.
- 3) **L'expression "enfant séparé"** désigne un enfant qui a été séparé de ses deux parents ou de la personne qui s'occupait de lui à titre principal, selon la loi ou la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Il peut donc s'agir d'enfants accompagnés par d'autres membres adultes de la famille.
- 4) **Le terme "tuteur"** désigne une personne nommée ou désignée pour soutenir, assister et, lorsque la loi le prévoit, représenter les enfants non accompagnés ou séparés dans les procédures les concernant. Lorsqu'une institution ou une organisation est nommée ou désignée comme tuteur pour soutenir, assister et exercer la capacité juridique d'un enfant, elle doit désigner une personne physique pour exercer les fonctions de tuteur telles qu'elles sont définies dans les présentes lignes directrices. Le tuteur agit en toute indépendance pour garantir les droits, l'intérêt supérieur et le bien-être de l'enfant. Le tuteur sert de lien entre l'enfant et toutes les autres parties prenantes exerçant des responsabilités à son égard. Cette définition opérationnelle tient compte du fait que le terme utilisé, ainsi que la fonction et le mode de désignation d'un tuteur, varient d'une juridiction à l'autre.
- 5) **L'expression "autorité tutélaire"** désigne une autorité exerçant sa responsabilité dans la gestion de la tutelle des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration, y compris la gestion des dossiers et l'assistance. Cette définition tient compte du fait que les États définissent la "tutelle" et organisent l'exercice de la tutelle de différentes manières.
- 6) **L'expression "solution durable, fondée sur les droits"** désigne une solution globale, sûre et durable qui garantit que l'enfant pourra se développer jusqu'à l'âge adulte, dans un environnement qui répondra à ses besoins et garantira ses droits, tels que définis par la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, et qui ne l'exposera pas à un risque de discrimination, de violence, de persécution ou d'autres préjudices graves. Une telle solution implique qu'une détermination approfondie de l'intérêt supérieur de l'enfant soit effectuée et que l'opinion de l'enfant soit prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une solution de nature durable.
- 7) **Les "projets de vie"** sont des outils individuels, basés sur un engagement commun entre l'enfant migrant non-accompagné et les autorités compétentes pour une durée limitée. Ils définissent les perspectives d'avenir de l'enfant, promeuvent l'intérêt supérieur de l'enfant sans discrimination et apportent une réponse à long terme aux besoins du mineur et des parties concernées. Ils constituent un outil politique intégré à la disposition des Etats membres pour répondre aux besoins de ces mineurs et pour faire face aux

nombreuses difficultés liées à cette migration, comme indiqué dans la Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie pour les mineurs migrants non accompagnés.

I. INTRODUCTION.

17. Ces dernières années, le nombre d'enfants non accompagnés et séparés arrivant en Europe a augmenté. En 2022, selon le HCR, l'UNICEF et l'OIM, le nombre d'enfants arrivant en Europe a augmenté de 46 % par rapport à 2021. Toujours en 2022, environ 35 170 enfants sont arrivés en Grèce, en Italie, en Bulgarie, en Espagne, à Chypre et à Malte, dont 23 514 (67 %) étaient des enfants non accompagnés ou séparés⁴.
18. Au cours des dernières décennies, de nombreux rapports et études ont été publiés, dévoilant que les enfants non accompagnés et séparés constituent un groupe particulièrement vulnérable courant un risque plus élevé de voir ses droits violés en raison de son âge, de son statut migratoire et de l'absence d'un parent ou d'une personne s'occupant d'eux pendant leur voyage migratoire⁵.
19. Quelles que soient les raisons de leur voyage, les enfants non accompagnés et séparés ont droit à une protection et à une assistance spéciale et devraient toujours être traités en premier lieu comme des enfants. Les pays d'accueil européens devraient mettre en place les cadres juridiques et politiques nécessaires pour garantir à ces enfants le plein accès à leurs droits.
20. Dans ce contexte, les enfants non accompagnés et séparés sont également confrontés à des obstacles et des vulnérabilités supplémentaires nécessitant des protections et des garanties spécifiques dans les systèmes de tutelle afin de s'assurer que leurs droits sont pleinement respectés. Ces protections et garanties spécifiques sont inscrites dans le droit international et européen et sont concrétisées par des politiques et des lignes directrices dans le cadre européen.

a. Normes internationales et européennes pertinentes

21. Au **niveau international**, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies (CRC) a clarifié les obligations des États en vertu de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), en ce qui concerne les droits humains des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, dans sa jurisprudence⁶ et dans trois Observations générales qui ont fait date : l'Observation

⁴ HCR, UNICEF et OIM (2023) *Les enfants réfugiés et migrants en Europe : Accompagnés, non accompagnés et séparés : Aperçu des tendances* (janvier - décembre 2022). Disponible [ici](#) (seulement en anglais)

⁵ Entre autres : HCR (2014) *Safe & Sound : what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe (Sain et sauf : ce que les États peuvent faire pour garantir le respect de l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe)*. Disponible [ici](#); OIM, UNICEF (2017) *Harrowing Journeys : Children and Youth on the Move Across the Mediterranean Sea, at Risk of Trafficking and Exploitation*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais); Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2018) *Alone and Unsafe : Children, migration and sexual and gender-based violence (Seuls et en insécurité : Les enfants, la migration et la violence sexuelle et sexiste)*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais). Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2017) *Protection et assistance pour les enfants en mouvement*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais); HCR (2017) *La voie à suivre pour renforcer les politiques et les pratiques en faveur des enfants non accompagnés et séparés en Europe*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais).

⁶ Entre autres : *R.Y.S. c. Espagne* (n° 76/2019) ; *D.D. c. Espagne* (n° 4/2016) ; *A.L. c. Espagne* (n° 16/2017) ; *J.A.B. c. Espagne* (n° 22/2017) ; *M.T. c. Espagne* (n° 17/2017) ; *R.K. c. Espagne* (n° 27/2017) ; *H.B. c. Espagne* (n° 25/2017) ; *A.D. c. Espagne* (n° 21/2017) ; *M.B.S. c. Espagne* (n° 26/2017) ; *M.B. c. Espagne* (n° 28/2017).

générale n° 6 (2005) sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine⁷; l'Observation générale conjointe n° 3 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CTM) et n° 22 du CRC (2017) dans le contexte des migrations internationales : Principes généraux⁸; et l'Observation générale conjointe n° 4 du CTM et n° 23 du CRC (2017) sur les obligations des États concernant les droits humains des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour⁹.

22. Les normes internationales relatives aux filles non accompagnées ou séparées figurent également dans la jurisprudence du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDAW), en particulier la Recommandation générale n° 32 sur les dimensions sexospécifiques du statut de réfugié, de l'asile, de la nationalité et de l'apatridie des femmes¹⁰ et la Recommandation générale n° 38 (2020) sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations mondiales¹¹.
23. En outre, des références spécifiques à la protection des enfants non accompagnés et séparés peuvent être trouvées dans des documents politiques pertinents tels que la Déclaration de New York de 2016¹², le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières¹³ ou le Pacte Mondial sur les réfugiés.¹⁴

⁷ Comité des droits de l'enfant (2005), *Observation générale n° 6 sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine*. Disponible [ici](#).

⁸ Observation générale conjointe n° 3 du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 du Comité des droits de l'enfant (2017), *dans le contexte des migrations internationales : Principes généraux*. Disponible [ici](#).

⁹ Observation générale conjointe n° 4 du CTM et n° 23 du Comité des droits de l'enfant (2017) *sur les obligations des États concernant les droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour*. Disponible [ici](#).

¹⁰ ONU CEDAW (2014), *Recommandation générale n° 32 sur les dimensions sexospécifiques du statut de réfugié, de l'asile, de la nationalité et de l'apatridie des femmes* (14 novembre 2014) Doc ONU CEDAW/C/GC/32 para 46. Disponible [ici](#).

¹¹ ONU CEDAW (2020), *Recommandation générale n° 38 sur la traite des femmes et des filles dans le contexte des migrations mondiales* (20 novembre 2020) Doc ONU CEDAW/C/GC/38, paras. 24 et 96. Disponible [ici](#).

¹² Assemblée générale des Nations Unies (2016), *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants* (3 octobre 2016) Doc ONU A/RES/71/1, Para 52 et Annexe II para 8. Disponible [ici](#) (seulement en anglais)

¹³ Assemblée générale des Nations unies (2019), *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières* (11 janvier 2019) UN Doc A/RES/73/195. Disponible [ici](#).

¹⁴ Assemblée générale des Nations unies (2018), *Pacte mondial sur les réfugiés* (13 septembre 2018) UN Doc A/RES/73/12 (Partie II) paras 75-77. Disponible [ici](#).

Mais, il y a également des références dans plusieurs rapports du HCDH¹⁵ et dans les conclusions du Comité exécutif du HCR¹⁶.

24. Au niveau **européen**, la Cour européenne des droits de l'Homme (la Cour) a développé une jurisprudence cruciale sur les enfants non accompagnés et séparés, principalement sur la détention et le non-refoulement, mais aussi sur l'évaluation de l'âge et la tutelle¹⁷. En outre, le Comité européen des droits sociaux a développé une jurisprudence pertinente sur la protection des enfants non accompagnés et séparés, comprenant également l'accès à la tutelle¹⁸.
25. D'autres conventions du Conseil de l'Europe s'appliquent également aux enfants non accompagnés et séparés. Le Comité des parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote¹⁹) a adopté une déclaration sur la protection des enfants réfugiés et migrants contre l'exploitation et les abus sexuels²⁰. Cette déclaration a été rappelée dans le contexte de la déclaration du Comité de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels résultant de l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine²¹. En outre, sur la base des résultats du suivi du Comité, les outils suivants ont été élaborés : une liste de contrôle sur les principales obligations des États en matière de protection des enfants touchés par

¹⁵ Par exemple, voir : HCDH (2017), Trente-sixième session 11-29 septembre 2017 *Question mondiale des enfants migrants non accompagnés et des droits humains. Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de humains* (24 juillet 2017) UN Doc A/HRC/36/51 ; HCDH (2019), Quarante et unième session 24 juin - 12 juillet 2019, *L'impact de la migration sur les femmes et les filles migrantes : une perspective de genre. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants* (15 avril 2019) UN Doc A/HRC/41/38 ; HCDH (2017), Trente-quatrième session 27 février-24 mars 2017 *Principes et orientations pratiques pour la protection des droits humains des migrants en situation de vulnérabilité*. Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits humains (26 janvier 2017) UN Doc A/HRC/34/31 para 18 ; HCDH (2017), Trente-sixième session 11-29 septembre 2017 *Rapport sur le recueil de principes, de bonnes pratiques et de politiques sur les migrations sûres, ordonnées et régulières conformément au droit international des droits humains* (5 octobre 2017) UN Doc A/HRC/36/42 ; HCDH (2018), Trente-septième session 26 février-23 mars 2018 *Principes et orientations pratiques sur la protection des droits humains des migrants dans les situations de vulnérabilité. Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits humains. Addendum* (7 février 2018) UN Doc A/HRC/37/34/Add.1, 38-40.

¹⁶ HCR (2006), *Conclusion sur les femmes et les filles dans les situations à risque n° 105 (LVII)* (6 octobre 2006) UN Doc A/AC.96/1035 para (i) et HCR (2007), *Conclusion sur les enfants dans les situations à risque n° 107 (LVIII)* (5 octobre 2007) UN Doc A/AC.96/1048 para (f).

¹⁷ Entre autres : *O.R. c. Grèce* (n° 24650/19), 23 janvier 2024 ; *Darboe et Camara c. Italie* (n° 5797/17), 21 juillet 2022 ; *Khan c. France* (n° 12267/16), 28 février 2019 ; ou *Rahimi c. Grèce* (n° 8687/08) 5 juillet 2011 ; *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* (n° 13178/03), 12 octobre 2006 ; *Mohamad c. Grèce* (n° 70586/11), 11 décembre 2014 ; *Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar c. Malte* (n° 70586/11), 11 décembre 2014 ; *Abdullahi Elmi et Aweys Abubakar c. Malte* (no 25794/13 et 28151/13), 22 février 2017 ; *H.A. et autres c. Grèce* (no 19951/16), 28 février 2019 ; *Sh.D. et autres c. Grèce, Autriche, Croatie, Hongrie, Macédoine du Nord, Serbie et Slovénie* (no 14165/16), 13 juin 2019 ; *Moustahi c. France* (no 9347/14), 25 juin 2020.

¹⁸ Par exemple : *Commission internationale de juristes (CIJ) et Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) c. Grèce*, Réclamation n° 173/2018. Disponible [ici](#) ; *Comité européen d'action prioritaire à domicile pour l'enfant et la famille (EUROCEF) c. France*, réclamation n° 114/2015. Disponible [ici](#) ; ou *Défense des enfants international (DEI) c. Belgique*, Réclamation n° 69/2011. Disponible [ici](#).

¹⁹ Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ([Convention de Lanzarote](#)), STCE n° 201, 2007.

²⁰ Déclaration du Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) sur la protection des enfants migrants et réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels, adoptée par le Comité de Lanzarote le 28 juin 2018. Disponible [ici](#).

²¹ Déclaration sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels résultant de l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée par le Comité de Lanzarote le 10 mars 2022. Disponible [ici](#).

la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels²² et un Manuel sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dans les situations de crise et d'urgence²³.

26. Le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a produit une fiche thématique²⁴ sur l'application de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)²⁵ à la protection des femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile contre la violence fondée sur le genre, avec des références spécifiques aux enfants. En outre, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains devrait être prise en considération par les États membres²⁶, ainsi que la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, en vertu de laquelle le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), dans son 19^{ème} rapport annuel, a indiqué que la tutelle était une protection nécessaire pour les enfants migrants en détention²⁷.

27. En outre, les Recommandations suivantes du Comité des ministres sont également pertinentes :

- 1) Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des ministres aux États membres sur les principes en matière de droits humains et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration²⁸,
- 2) Recommandation CM/Rec(2022)17 du Comité des ministres aux États membres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile²⁹,
- 3) Recommandation CM/Rec(2019)4 du Comité des ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte³⁰, et

²² Comité de Lanzarote, *Liste de contrôle sur la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels : Principales obligations des États en vertu de la Convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels*. Disponible [ici](#).

²³ Comité de Lanzarote (2022), *Manuel sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dans les situations de crise et d'urgence. Principales obligations des États en vertu de la Convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels*. Disponible [ici](#)

²⁴ GREVIO, *Fiche d'information sur la protection des femmes migrantes, des femmes réfugiées et des femmes demandeuses d'asile contre la violence fondée sur le genre dans le cadre de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*. Disponible [ici](#).

²⁵ Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), STCE n° 210, 2011.

²⁶ Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE n° 197, 2005.

²⁷ CPT (2009) 19^e rapport général d'activités du CPT (2008-2009) (comprend une section sur les garanties pour les migrants irréguliers privés de liberté). Disponible [ici](#).

²⁸ Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes et lignes directrices en matière de droits humains concernant l'évaluation de l'âge dans le contexte des migrations (adoptée par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022 lors de la 1452^e réunion des Délégués des Ministres). Disponible [ici](#).

²⁹ Recommandation CM/Rec(2022)17 sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile (adoptée par le Comité des Ministres le 20 mai 2022 lors de la 132^e session du Comité des Ministres). Disponible [ici](#).

³⁰ Recommandation CM/Rec(2019)4 sur le soutien aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte (adoptée par le Comité des Ministres le 24 avril 2019, lors de la 1344^e réunion des Délégués des Ministres). Disponible [ici](#).

- 4) Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés³¹.

28. Il est également important de noter les résolutions et recommandations suivantes de l'Assemblée parlementaire (APCE) :

- 1) Résolution 2354 (2020) et Recommandation 2190 (2020) sur la tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés et séparés³²,
- 2) Résolution 2243 (2018) et Recommandation 2141 (2018) sur le regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe³³,
- 3) Résolution 2195 (2017) et Recommandation 2117 (2017) sur la détermination de l'âge des enfants migrants non accompagnés adaptée aux enfants³⁴,
- 4) Résolution 2136 (2016) Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe³⁵,
- 5) Résolution 1996 (2014) Enfants migrants : quels droits à 18 ans³⁶ ?
- 6) Résolution 2020 (2014) et Recommandation 2056 (2020) Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants³⁷,
- 7) Résolution 1810 (2011) et Recommandation 1969 (2011) sur les enfants non accompagnés en Europe : problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour³⁸, et
- 8) Recommandation 1703 (2005) Protection et assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile³⁹.

29. En ce qui concerne la politique du Conseil de l'Europe en matière de protection des droits des enfants réfugiés et migrants, le travail dans ce domaine est guidée par

³¹ Recommandation CM/Rec(2007)9 sur les projets de vie pour les mineurs migrants non accompagnés (adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2007 lors de la 1002e réunion des Délégués des Ministres). Disponible [ici](#).

³² Résolution 2354 (2020) Une tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés et séparés ; et Recommandation 2190 (2020) Une tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés et séparés (adoptée par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 4 décembre 2020). Disponible [ici](#).

³³ Résolution 2243 (2018) Réunification familiale des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe ; et Recommandation 2141 (2018) Réunification familiale des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe (adoptée par l'Assemblée le 11 octobre 2018 (35e séance). Disponible [ici](#).

³⁴ Résolution 2195 (2017) Évaluation de l'âge des enfants migrants non accompagnés adaptée aux enfants ; et Recommandation 2117 (2017) Évaluation de l'âge des enfants migrants non accompagnés adaptée aux enfants (par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 24 novembre 2017). Disponible [ici](#).

³⁵ Résolution 2136 (2016) Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe (adoptée par l'Assemblée le 13 octobre 2016 (35e séance). Disponible [ici](#).

³⁶ Résolution 1996 (2014) Enfants migrants : quels droits à 18 ans ? (Adoptée par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 23 mai 2014). Disponible [ici](#).

³⁷ Résolution 2020 (2014) Les alternatives à la détention d'enfants par les services d'immigration ; et Recommandation 2056 (2020) Les alternatives à la détention d'enfants par les services d'immigration (adoptée par l'Assemblée le 3 octobre 2014 (36e séance). Disponible [ici](#).

³⁸ Résolution 1810 (2011) Enfants non accompagnés en Europe : questions relatives à l'arrivée, au séjour et au retour ; et Recommandation 1969 (2011) Enfants non accompagnés en Europe : questions relatives à l'arrivée, au séjour et au retour (adoptée par l'Assemblée le 15 avril 2011 (18e séance). Disponible [ici](#).

³⁹ Recommandation 1703 (2005) Protection et assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile (adoptée par l'Assemblée le 28 avril 2005 (15e séance)) Disponible [ici](#).

les stratégies du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant⁴⁰, en particulier la Stratégie pour 2022-2027⁴¹, le Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte de la migration et de l'asile en Europe (2021-2025)⁴² et le Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019)⁴³.

30. Si toutes ces normes s'appliquent à l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, il convient également de prêter attention aux dispositions élaborées au sein de l'Union européenne, applicables à 27 des États membres du Conseil de l'Europe⁴⁴.

b. La Recommandation CM/Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration.

31. La Recommandation CM/Rec(2019)11 sur un régime de tutelle efficace des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte migratoire (la « Recommandation »), adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2019, est « *un instrument novateur de soft law fermement ancré dans les normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme, établissant des principes directeurs clairs pour la protection, l'assistance et la sécurité des enfants en déplacement par le biais de la tutelle* », comme l'a décrit la Directrice de la démocratie et de la dignité humaine du Conseil de l'Europe, Marja Ruotanen⁴⁵.

32. L'annexe de la Recommandation fournit des conseils détaillés aux États membres sur les exigences d'un système de tutelle efficace ainsi que sur sa mise en œuvre afin que les besoins spécifiques des enfants en déplacement soient satisfaits à tous les niveaux, à travers neuf principes directeurs et des lignes directrices de mise en œuvre :

- Principe 1 - Protection des droits des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration via la tutelle.
- Principe 2 - Cadres et mesures tutélaires.
- Principe 3 - Nomination ou désignation des tuteurs dans les meilleurs délais.

⁴⁰ Stratégies précédentes du Conseil de l'Europe. Disponible [ici](#).

⁴¹ Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027). Disponible [ici](#).

⁴² 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). Disponible [ici](#).

⁴³ Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019). Disponible [ici](#).

⁴⁴ Voir en particulier : Conseil de l'Europe et FRA (2023) *Children in migration : fundamental rights at European borders*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais). Stratégie de l'Union européenne sur les droits de l'enfant, disponible [ici](#), et ses annexes I " «Droits de l'enfant - Cadres européen et international » », disponible [ici](#) et II « *Droits de l'enfant - Acquis et politiques de l'UE* », disponible [ici](#) ; Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil : La protection des enfants dans la migration COM(2017) 211 final, adoptée le 12 avril 2017, disponible [ici](#) ; Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des représentants des gouvernements des États membres sur la protection des enfants dans la migration adoptées par le Conseil lors de sa 3546^e réunion tenue le 8 juin 2017, disponible [ici](#) ; Acquis de l'UE en matière d'asile, disponible [ici](#) ; et le nouveau pacte de l'UE sur les migrations et l'asile, disponible [ici](#).

⁴⁵ Conseil de l'Europe (2022) La tutelle efficace des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration. Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres et exposé des motifs, p. 5. Disponible [ici](#).

- Principe 4 - Responsabilités juridiques et tâches des tuteurs.
- Principe 5 - Information, accès à la justice et voies de recours, y compris des mécanismes de plainte adaptés aux enfants.
- Principe 6 - Mesures institutionnelles.
- Principe 7 - Ressources, recrutement, qualifications et formation.
- Principe 8 - Coopération et coordination au niveau national.
- Principe 9 - Coopération internationale.

33. L'exposé des motifs de la Recommandation, adopté par le CDENF du Conseil de l'Europe en 2022, développe les principes directeurs et les lignes directrices de mise en œuvre tout en illustrant les différentes manières d'organiser la tutelle dans les États membres pour les enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration.

c. L'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)11 : contexte, objectifs, méthodologie et limites.

34. Depuis son adoption, la poursuite de la mise en œuvre de la Recommandation a été soutenue par 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) et la Stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027).

35. L'objectif de ce rapport est de présenter les résultats de l'examen de mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)11 par les États membres effectué en 2023, afin d'être en conformité avec la Recommandation n° 5 « *examiner au sein du Comité des Ministres, par l'intermédiaire du comité intergouvernemental approprié, la mise en œuvre de la présente Recommandation trois ans après son adoption et, par la suite, à des intervalles similaires* ».

36. Ce rapport est basé sur des données collectées à l'aide d'un questionnaire complet approuvé par le CDENF et distribué en ligne aux 46 États membres du Conseil de l'Europe entre juin et septembre 2023. Les États ont été invités à remplir le questionnaire et à envoyer leurs réponses à la Division des droits des enfants du Conseil de l'Europe. Le questionnaire était divisé en onze sections (*voir annexe 1*) :

- Une section introductive expliquant les mesures de mise en œuvre transversales.
- Neuf sections visant à recueillir des pratiques prometteuses sur la législation et les politiques dans les États membres contribuant à la mise en œuvre des neuf principes directeurs, conformément aux lignes directrices de mise en œuvre et à l'exposé des motifs.
- Une section centrée sur les mesures spécifiques adoptées par les États membres en ce qui concerne la tutelle des enfants non accompagnés et séparés fuyant l'Ukraine.
- Une dernière section mettant en lumière les défis identifiés et les pratiques prometteuses dans le domaine de la tutelle des enfants non accompagnés et séparés.

37. Vingt-deux États membres ont répondu au questionnaire⁴⁶, et certains d'entre eux ont également fourni des informations complémentaires sur leur conformité aux dispositions de la Recommandation CM/Rec(2019)11.
38. En tant que limite de l'étude, il est important de noter que les données des pays reflètent la situation en septembre 2023 et proviennent des réponses au questionnaire ou de données supplémentaires fournies directement par les États eux-mêmes. Le questionnaire a en effet été conçu comme un exercice d'auto-évaluation dans lequel les États étaient invités à évaluer la conformité de leur système de tutelle vis-à-vis des principes de la Recommandation⁴⁷. L'interprétation des normes appliquées par les États ayant répondu peut donc varier. Une vérification ou une triangulation des informations fournies par les répondants n'entraîne pas dans le cadre de cette étude, pas plus qu'une évaluation indépendante de l'efficacité de la mise en œuvre du système de tutelle dans la pratique⁴⁸.
39. En outre, le questionnaire a été conçu pour être complété au niveau national. Selon la manière dont le système de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés est organisé dans chaque État ayant répondu, les différences régionales et locales peuvent ne pas être entièrement reflétées dans le rapport. Cela peut être particulièrement le cas dans les modèles fortement décentralisés.
40. Pour compléter cet examen de la mise en œuvre, des consultations d'enfants ont été menées rassemblant le point de vue des migrants non accompagnés ayant bénéficié de mesures de tutelle pendant leur enfance. Grâce à la disponibilité et au soutien des autorités et des partenaires concernés, des enfants ont été consultés à Chypre et au Portugal, sous la coordination de Défense des Enfants International Italie. Des citations d'enfants et des extraits du rapport de la consultation des enfants sont intégrées dans ce rapport, tandis que les résultats de ces consultations se trouvent dans le [rapport complet](#) en annexe.



“Sans un vieux sage, vous n'irez pas bien loin.”*

⁴⁶ Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suisse et Turquie.

⁴⁷ Pour plus d'informations, voir également l'outil d'auto-évaluation conçu par le Réseau européen des tutelles, qui peut aider les parties prenantes à évaluer régulièrement leurs systèmes de tutelle.

⁴⁸ Les informations fournies par les États membres dans le présent rapport peuvent être complétées par des rapports sur la mise en œuvre efficace produits par d'autres parties prenantes telles que : FRA (2022) *Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union. Developments since 2014*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais); European Guardianship Network (2019) *Proguard. Rapport de recommandation sur l'état actuel des connaissances en matière de tutelle pour les enfants non accompagnés*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais); UNICEF (2023) *Fulfilling the rights of children without parental care displaced from Ukraine. An analysis of international and European law*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais ou ukrainien) ; UNHCR (2017) *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe (La voie à suivre pour renforcer les politiques et les pratiques en faveur des enfants non accompagnés et séparés en Europe)*, disponible [ici](#) (seulement en anglais).

* Citation d'un proverbe afghan mentionnée par un participant d'origine afghane dans le cadre de la consultation des enfants et des jeunes ayant bénéficié de mesures de tutelle durant leur enfance. Voir le rapport complet sur la consultation des enfants et des jeunes dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe CM/Rec(2019)11 en annexe au présent rapport ([CDENF\(2024\)06add](#)). D'autres citations issues de ce processus de consultation sont insérées dans le présent rapport via des bulles similaires.

II. L'EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE LA RECOMMANDATION DANS LES ÉTATS MEMBRES.

a. MESURES GLOBALES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2019)11.

Mise en place d'un cadre pour la tutelle des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration.

41. Le Comité des Ministres a recommandé aux gouvernements des États membres de mettre en place un cadre complet et cohérent de mesures relatives à la tutelle des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration.
42. Bien que seuls 4 États sur 22 aient déclaré avoir établi un cadre spécifique pour la tutelle des enfants non accompagnés et séparés, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de mesures globales en place. Comme expliqué ci-dessous, les mesures relatives à la tutelle des enfants non accompagnés et séparés pourraient également être incluses dans le cadre de l'asile et/ou dans le cadre général de la protection de l'enfance.
43. Néanmoins, il est intéressant de voir les différentes façons dont les États développent des cadres spécifiques. Par exemple, en 2022, le Parlement **grec** a adopté une nouvelle loi sur la mise en place d'un système national de tutelle et d'un cadre d'hébergement pour les mineurs non accompagnés⁴⁹. En **Belgique**, la loi sur les tutelles comprend un chapitre spécifique sur les enfants non accompagnés dans le contexte de la migration⁵⁰. En **Croatie**, le protocole sur les procédures pour les enfants non accompagnés et séparés, adopté en 2018, définit les tâches et les responsabilités des tuteurs ainsi que les procédures d'orientation⁵¹. Aux **Pays-Bas**, l'autorité nationale de tutelle, NIDOS, est mandatée pour exercer la tutelle sur les enfants non accompagnés et séparés⁵².

Évaluer la législation, les politiques et les pratiques et allouer des ressources pour en assurer la mise en œuvre.

44. La Recommandation encourage également les États à évaluer leur législation, leurs politiques et leurs pratiques et, le cas échéant, à prendre des mesures et à allouer des ressources pour assurer les réformes nécessaires à la mise en œuvre de la Recommandation. **L'Azerbaïdjan, la France, la Grèce et le Portugal ont** indiqué qu'ils avaient revu leur cadre juridique pour le mettre en conformité avec la

⁴⁹ Loi 4960/2022 sur le système national de tutelle et le cadre d'hébergement pour les mineurs non accompagnés et autres dispositions relevant de la compétence du ministère des migrations et de l'asile. Gouvernement. Gazette A' 145. Disponible [ici](#). Seulement en anglais

⁵⁰ 24 décembre 2002. Loi-programme (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés. Disponible [ici](#). A noter que la loi sur les tutelles réglemente la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, le rôle du service des tutelles et du tuteur lui-même.

⁵¹ Protokol o Postupanju Prema Djeci Bez Pratlne. Disponible [ici](#).

⁵² Décret sur l'acceptation des personnes morales en date du 12 février 2005. Disponible [ici](#).

Recommandation, et l'Autriche et la Finlande ont indiqué qu'elles prévoyaient de le faire. **L'Albanie, la Belgique, la France, l'Allemagne, la Grèce et le Portugal** ont souligné qu'ils allouaient des ressources pour assurer la mise en œuvre de la Recommandation, tandis que **la Bulgarie, la Hongrie, la Norvège ou l'Espagne** ont confirmé qu'ils avaient pris des mesures dans ce sens.

En **Allemagne**, la loi de 2015 sur l'amélioration de l'hébergement, du placement et de l'assistance des enfants et des mineurs étrangers⁵³ a été évaluée en 2021 et la nouvelle loi sur la réforme du droit de tutelle et d'assistance⁵⁴ est entrée en vigueur le 1er janvier 2023.

Dans le cas de la **Grèce**, la nouvelle stratégie nationale pour la protection des mineurs non accompagnés en Grèce développe des actions et des programmes, réforme les institutions et propose une législation ou promeut des pratiques pour mieux protéger les droits des enfants.

Traduction et diffusion de la Recommandation.

45. Enfin, **l'Azerbaïdjan, la Belgique, l'Allemagne, la Lettonie et la Slovénie** ont indiqué qu'ils avaient traduit et diffusé la Recommandation auprès des autorités compétentes et des parties prenantes concernées, tandis que **l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, la Lettonie et le Portugal** sont en train de le faire.

b. PRINCIPE 1 - PROTECTION DES DROITS DES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS DANS LE CADRE DE LA MIGRATION PAR LE BIAIS DE LA TUTELLE

Les États devraient mettre en place un système de tutelle efficace qui tienne compte des besoins et de la situation spécifiques des enfants non accompagnés et séparés en migration, afin de protéger et de promouvoir leurs droits et de garantir leur intérêt supérieur.

46. Tous les États ayant répondu ont mis en place un cadre de tutelle, contribuant à éviter les risques associés aux accords de tutelle ad hoc ou informels. Toutefois, ce cadre doit répondre à certaines exigences afin de protéger efficacement les droits des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration.

Garantir l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés est une considération primordiale.

47. La tutelle garantit que les enfants privés de soins parentaux ont accès à tous leurs droits et en bénéficient. Pour ce faire, il est essentiel que les cadres de tutelle disposent de procédures claires pour évaluer et déterminer l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés ou séparés.

⁵³ Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendliche. Disponible [ici](#) (seulement en allemand).

⁵⁴ Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts. Disponible [ici](#) (seulement en allemand).

48. À cet égard, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est uniformément prévu dans la législation nationale, principalement dans le cadre juridique de la protection de l'enfance. Dans certains cas, il est également prévu dans le cadre juridique de la migration ou de l'asile. Les réponses des États au questionnaire permettent de conclure qu'en général, il n'existe pas de procédures d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'elles soient générales ou spécifiquement adaptées aux enfants non accompagnés ou séparés. Toutefois, certains États membres, comme **la Bulgarie, la Grèce ou la Norvège**, ont développé des pratiques prometteuses.

En **Bulgarie**, des formulaires d'évaluation rapide et d'évaluation complète sont disponibles pour les tuteurs et ont été adaptés aux enfants non accompagnés et séparés en introduisant des mesures de soutien telles que des services juridiques, la recherche de la famille et la réunification.

En **Grèce**, des outils spécifiques d'évaluation de l'intérêt supérieur ont été développés en coopération avec le HCR et l'Agence européenne pour l'asile (EUAA). Menés par des professionnels spécialement formés dans le cadre des procédures d'accueil, les résultats sont soumis au procureur général pour les mineurs afin qu'il décide des mesures de tutelle et de prise en charge.

En **Norvège**, la Direction de l'immigration évalue l'intérêt supérieur de l'enfant à court et à long terme afin de déterminer la solution la plus durable et mène une procédure pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de la procédure d'asile. L'évaluation et la pondération doivent être visibles dans la décision, conformément au règlement norvégien sur l'immigration.

Évaluation des risques spécifiques liés à la migration, des vulnérabilités ou des besoins de protection des enfants non accompagnés et séparés.

49. En outre, l'exposé des motifs de la Recommandation souligne l'importance de prendre en compte les vulnérabilités spécifiques ou les besoins de protection que les enfants non accompagnés et séparés peuvent avoir du fait de leur expérience migratoire, et leur exposition accrue à certains risques tels que la discrimination, l'exploitation, les abus sexuels, physiques ou psychologiques, la violence et la traite des êtres humains. Une tutelle efficace devrait évaluer ces besoins et circonstances spécifiques et y répondre.

50. En ce qui concerne l'évaluation de la vulnérabilité et des risques, la plupart des États déclarants disposent de procédures de filtrage dans le cadre des procédures d'asile ou d'accueil. En ce sens, les pays de l'Union européenne (UE) disposent généralement de procédures d'évaluation de la vulnérabilité dans le cadre de la procédure d'asile afin de se conformer à leurs obligations au titre des directives 2013/32/UE et 2013/33/UE⁵⁵. Par exemple, la **Bulgarie** et la

*“[Un tuteur doit aider] à sentir qu'il [le jeune] n'est pas seul parce qu'il y a beaucoup de dangers.”**

⁵⁵ [La directive 2013/32/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) et la [directive 2013/33/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) contiennent des dispositions spécifiques visant les demandeurs d'asile vulnérables, obligeant les États à mettre en place des processus d'évaluation de ces vulnérabilités, qui incluent les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les

Grèce ont déclaré utiliser la boîte à outils sur la vulnérabilité de l'EUAA⁵⁶. Toutefois, ces procédures ne s'appliquent qu'aux enfants demandeurs d'asile, tandis que l'on accorde moins d'attention à la nécessité de procédures normalisées pour les enfants dans d'autres contextes migratoires, dans le cadre de la tutelle.

En **Belgique**, il existe une procédure spécifique par laquelle la Cellule Personnes Vulnérables de l'Office de l'Immigration⁵⁷ recherche et détermine une solution durable dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette procédure est décrite dans le manuel du tuteur⁵⁸.

En **Norvège**, la direction de l'immigration a élaboré des lignes directrices et des fiches d'action pour identifier et suivre les risques spécifiques auxquels sont exposés les enfants non accompagnés et séparés, tels que le risque de traite des êtres humains, de contrôle social ou de mariage d'enfants.

En **Pologne**, les autorités ont mis au point un algorithme pour l'identification et la gestion des dossiers des demandeurs d'asile vulnérables.

51. Lorsqu'il s'agit de traiter les circonstances spécifiques des enfants non accompagnés et séparés ayant besoin d'une protection internationale et/ou victimes de la traite ou de l'exploitation, les réponses des États révèlent une grande variété d'approches. Premièrement, dans les pays où un cadre de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés est intégré au système d'asile, les besoins spécifiques des enfants demandeurs d'asile sont généralement identifiés et pris en compte de manière adéquate, contrairement aux pays où ce cadre est intégré au système de protection de l'enfance (voir principe 2), qui accordent moins d'attention aux besoins de protection internationale de ces enfants.
52. Deuxièmement, en ce qui concerne la traite ou l'exploitation, bien que la plupart des États aient fait référence à leurs lois sur la traite ou à leur code pénal, ces dispositions ne comprennent généralement pas de dispositions spécifiques pour les enfants non accompagnés ou séparés victimes de la traite et de l'exploitation. Si la législation nationale prévoit généralement la désignation d'un tuteur ou d'un représentant pour assister la victime dans la procédure, les besoins spécifiques des enfants victimes de traite ou d'exploitation ne sont pas pris en compte dans les cadres de tutelle.
53. Les enfants non accompagnés et séparés qui ont besoin d'une protection internationale et/ou qui sont victimes de traite ou d'exploitation ne sont pas seulement dans des situations de vulnérabilité accrue, mais ont également droit à l'accès à des mesures autres que la tutelle, telles que le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, des conditions d'accueil spéciales ou des permis de séjour

femmes enceintes, les parents isolés avec des enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes ayant subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que les victimes de mutilations génitales féminines.

⁵⁶ [Boîte à outils de l'EUAA sur la vulnérabilité](#) (seulement en anglais) comprenant « l'Outil d'identification des personnes ayant des besoins particuliers », « l'Outil d'évaluation des besoins particuliers et de la vulnérabilité » et la « Boîte à outils d'orientation ».

⁵⁷ Unité des personnes vulnérables de l'Office de l'immigration du gouvernement belge. Plus d'informations sont disponibles [ici](#).

⁵⁸ Manuel pour les tuteurs du gouvernement belge. Disponible [ici](#).

“Je veux que mes problèmes soient résolus.”*

et/ou l'accès à un hébergement spécial sur la base de leur statut de victime de traite. Il convient donc de veiller à ce que les cadres tutélaires traitent spécifiquement de ces situations afin d'assurer notamment l'orientation vers les services pertinents, comme l'ont signalé la **Croatie** ou l'**Espagne**. En effet, l'accès à ces procédures nécessite l'identification à la fois de la situation de traite et du besoin de protection internationale. Si le cadre tutélaire n'aborde pas spécifiquement ces réalités (définitions, description, identification des autorités compétentes, protocoles d'orientation, etc.), il sera difficile de couvrir complètement les besoins de ces enfants dans la pratique. Cela va au-delà du fait qu'une fois dans la procédure, ils aient un tuteur ou un représentant.

En **Croatie**, le protocole sur le traitement des enfants non accompagnés adopté en 2018 traite de l'identification des cas vulnérables et établit l'obligation de désigner un tuteur spécial.

En **Espagne**, le protocole-cadre sur les actions relatives aux enfants étrangers non accompagnés établit des dispositions spécifiques liées à l'asile⁵⁹, et l'annexe du protocole-cadre pour la protection des victimes de la traite des êtres humains est strictement axée sur les actions de détection et d'assistance aux enfants victimes, y compris les enfants non accompagnés et séparés de leur famille⁶⁰.

Répondre aux besoins spécifiques des enfants séparés.

54. Enfin, l'annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)11 définit les « enfants séparés » comme « *un enfant qui a été séparé de ses deux parents, ou de son précédent responsable légal ou coutumier, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille* ». La Recommandation souligne également clairement le droit légal similaire des enfants non accompagnés et séparés à recevoir le soutien et l'assistance d'un tuteur. A cet égard, les enfants séparés ont en grande partie les mêmes besoins de protection que les enfants non accompagnés. Toutefois, ils ont également des besoins de protection spécifiques, principalement liés à leur relation avec l'adulte qui les accompagne, qui doivent être pris en compte de manière spécifique.

“Je veux que l'on prenne en compte mes besoins.”*

⁵⁹ Le protocole-cadre espagnol sur les actions relatives aux enfants étrangers non accompagnés établit des dispositions spécifiques en matière d'asile, signé le 13 octobre 2014. Disponible [ici](#) (seulement en espagnol).

⁶⁰ L'annexe du protocole-cadre pour la protection des victimes de la traite des êtres humains est strictement axée sur les actions de détection et d'assistance aux enfants victimes, y compris les enfants non accompagnés et séparés, signé le 13 octobre 2017. Disponible [ici](#) (seulement en espagnol).

55. La Recommandation invite les États à veiller à ce que les mesures de tutelle tiennent compte de l'intérêt supérieur et des circonstances spécifiques de l'enfant et qu'elles contribuent à trouver des solutions durables et fondées sur les droits. Dans ce contexte, une analyse individuelle et au cas par cas devrait permettre d'évaluer la relation avec l'adulte accompagnant et de déterminer s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant de désigner l'adulte accompagnant comme tuteur. Il est nécessaire qu'une telle possibilité soit prévue dans le cadre de tutelle.

*“Je veux qu'elle s'intéresse à moi et qu'elle écoute ce que j'ai à dire, qu'elle ne me juge pas et qu'elle trouve des moyens de m'aider lorsque je ne sais pas quoi faire.” **

56. Néanmoins, nous observons un manque général d'évaluation de la situation spécifique des enfants séparés dans les cadres de tutelle. Lorsqu'on leur demande comment les pays abordent les besoins spécifiques des enfants séparés, nous trouvons une variété de réponses : certains pays déclarent clairement qu'il n'y a pas d'approche différenciée (par exemple, l'**Allemagne**), d'autres soulignent que, bien qu'ils différencient les concepts, le traitement est le même que pour les enfants non accompagnés (par exemple, **la Norvège**), tandis que d'autres déclarent que le concept est inclus dans celui des enfants non accompagnés. Cependant, la plupart des pays qui indiquent l'existence de cette approche spécifique ne justifient pas la manière dont elle est appliquée.

57. D'après les réponses, il est encore nécessaire de clarifier le concept d'« enfant séparé », étant donné que les termes « non accompagné » ou « séparé » sont parfois utilisés à tort de manière interchangeable alors qu'ils ne concernent pas les mêmes situations, et que les circonstances spécifiques des enfants séparés ne sont généralement pas prises en compte de manière adéquate.

c. PRINCIPE 2 - CADRES ET MESURES TUTÉLAIRES

Les États devraient adopter et mettre en œuvre des cadres juridiques, politiques, réglementaires et/ou administratifs appropriés pour garantir la mise en place d'une tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration.

58. Pour mettre en œuvre ce principe, les États devraient disposer de cadres et de politiques définissant clairement les modalités d'établissement et de fonctionnement de la tutelle des enfants migrants. Néanmoins, les défis rencontrés par les pays consultés à cet égard varient en fonction des caractéristiques de leur modèle de tutelle et de la nature juridique du tuteur.

Diversité des cadres de tutelle.

59. Tout d'abord, il existe des différences selon qu'il existe un cadre de tutelle spécifique pour les enfants non accompagnés et séparés (comme en **Grèce** ou aux **Pays-Bas**), qu'il est inclus dans le cadre général de l'asile (comme en **Finlande** ou en **Norvège**) ou dans la politique de protection de l'enfance (comme à **Chypre** ou en **Allemagne**), ou qu'il existe un modèle mixte de tutelle en vertu de la loi sur l'asile

et subsidiairement en vertu de la loi sur la protection de l'enfance, ou vice versa (comme en **Autriche**, en **Slovénie** ou en **Suisse**).

60. Par exemple, dans les modèles où l'application du cadre d'asile prime sur le cadre de protection de l'enfance, il n'est pas évident que les enfants non accompagnés ou séparés qui ne sont pas demandeurs d'asile bénéficient de la même manière de certaines protections et de certains services⁶¹. D'autre part, dans les modèles mixtes, le nombre - et le type - d'acteurs impliqués varie considérablement, et il faut donc plus d'efforts pour établir un modèle clair dans lequel ils se coordonnent avec d'autres services et parties prenantes. En **Slovénie**, par exemple, le droit de la famille est subsidiaire par rapport au droit d'asile. Si l'enfant demande l'asile, le représentant légal est désigné conformément aux dispositions de la loi sur la protection internationale, qui diffère du système général de tutelle. Dans le cas de la **Suisse**, le gouvernement fédéral est l'autorité tutélaire pour les enfants demandeurs d'asile non accompagnés et séparés, et ce uniquement pendant leur séjour dans les centres d'accueil fédéraux. Dans tous les autres cas, les tuteurs sont supervisés par les cantons, par l'intermédiaire de leurs autorités de protection de la jeunesse et de leurs services sociaux.

*“Je n'ai pas l'impression d'être aidé par mon représentant légal, le délégué à la protection de l'enfance m'a beaucoup plus aidé.”**

Degré de décentralisation du système de tutelle.

61. Deuxièmement, différents défis sont identifiés en fonction du niveau de décentralisation du système de tutelle. Certains pays ont des modèles de tutelle centralisés où le fonctionnement et la répartition des tâches et des responsabilités entre les différents acteurs impliqués sont plus clairs (comme la **Grèce**, les **Pays-Bas** ou le **Portugal**), mais d'autres ont des modèles décentralisés, où les systèmes de tutelle sont organisés au niveau régional ou même local (comme l'**Autriche**, la **France**, l'**Espagne** ou la **Suisse**). Dans ce dernier cas, la capacité à fournir un cadre juridique et politique clair et cohérent dépend de l'existence d'espaces de coordination multiniveaux et interrégionaux ou d'un organe de contrôle similaire au niveau de l'État, comme en **Lettonie** ou en **Espagne**.

En **Lettonie**, les tribunaux pour orphelins et les tribunaux de garde sont des institutions de tutelle établies par les gouvernements locaux sous la supervision de l'Inspection nationale pour la protection des droits de l'enfant, qui fournit également un soutien méthodologique aux tuteurs.

En **Espagne**, il existe 17 modèles de tutelle différents - un par région - bien qu'une réglementation nationale définisse un contenu minimum et qu'un organisme au niveau de l'État soit habilité à émettre des lignes directrices et des recommandations et à créer des espaces de coordination.

⁶¹ Cette observation rejoint les conclusions de la FRA (2022) *Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union. Developments since 2014 (2.6. Guardianship and the residence status of the child)*. (Système de tutelle pour les enfants non accompagnés dans l'Union européenne. Développements depuis 2014 (2.6. Tutelle et statut de résidence de l'enfant). Disponible [ici](#) (seulement en anglais).

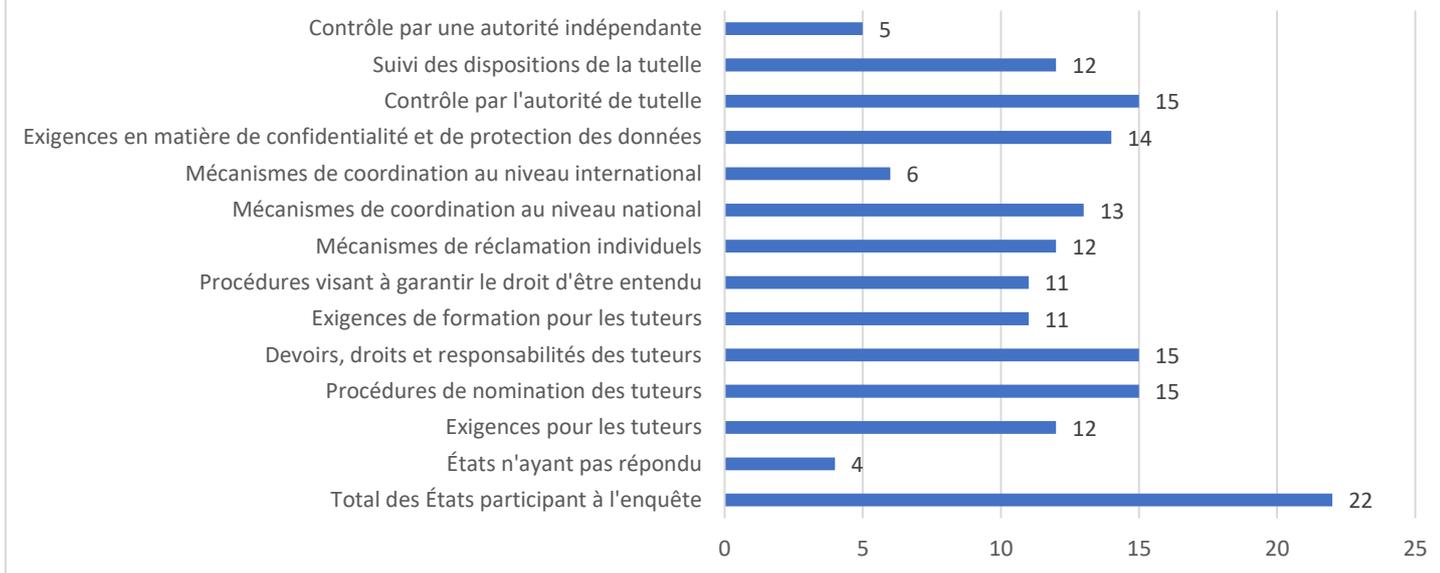
Ambiguïté ou manque de clarté dans l'identification du tuteur et de l'autorité de tutelle.

62. Si, dans certains pays, le tuteur est clairement identifiable, dans d'autres, plusieurs entités pourraient être considérées comme relevant du concept de tuteur tel que défini dans la Recommandation (avec une répartition des rôles et des tâches entre ces différentes entités). Dans ce cas, il y a généralement des tuteurs nommés par le tribunal qui agissent en tant que représentants, tandis que d'autres tâches sont effectuées par des acteurs plus proches de la vie quotidienne de l'enfant (par exemple, le directeur du centre résidentiel). C'est notamment le cas en **Allemagne, en Bulgarie, en Finlande, en Pologne** et au **Portugal**.
63. Au **Portugal**, le responsable du processus gère toutes les procédures administratives et assure la coordination avec tous les acteurs et ressources disponibles pour garantir le soutien, les services et le suivi dont le représentant légal de l'enfant a besoin ; le directeur des centres résidentiels est le représentant légal de l'enfant et assume l'entière responsabilité de l'intervention technique. Ainsi, le rôle du tuteur, tel qu'énoncé dans la Recommandation, est rempli au Portugal par la combinaison de ces deux facteurs.
64. Dans ce contexte, la capacité à fournir un cadre clair et uniforme pour la tutelle dépend également de la nature juridique de la tutelle et de ses principales caractéristiques. D'une part, certains pays désignent comme tuteurs des institutions publiques (**Albanie, Arménie, Autriche, Chypre, France ou Espagne**), des personnes physiques (**Belgique, Bulgarie, Finlande, Lettonie, Norvège ou Pologne**) ou des entités privées (**Pays-Bas**), en tant que tuteurs ou autorités de tutelle (**Portugal**) et d'autres ont des modèles hybrides (**Allemagne, Grèce, Hongrie, Slovaquie ou Türkiye**). D'autre part, quelle que soit leur nature, les tuteurs sont, dans la plupart des pays, des professionnels rémunérés qui travaillent dans le cadre d'accords de tutelle formels et qui peuvent être permanents ou temporaires, selon les différentes options prévues par les lignes directrices.

Dispositions qu'un cadre de tutelle devrait inclure.

65. Les spécificités mentionnées ci-dessus influent sur la manière dont les cadres de tutelle abordent le rôle, les activités et les pouvoirs du tuteur dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que sur une meilleure compréhension de la part de tous les services concernés. Toutefois, tout en reconnaissant la diversité des modèles de tutelle, les lignes directrices fournissent des éléments minimaux essentiels qui devraient être inclus dans tout cadre.

Graphique 1 : Dispositions incluses dans le cadre de la tutelle



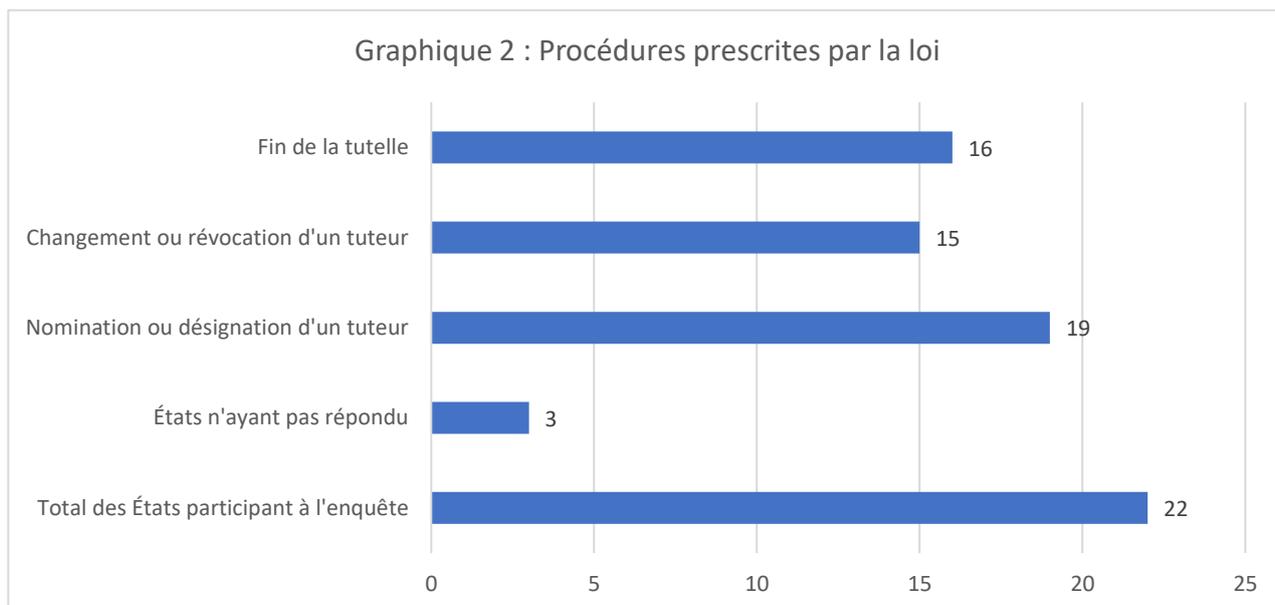
66. En ce sens, la plupart des États ayant répondu considèrent que leurs cadres de tutelle incluent pratiquement tous les éléments couverts par la Recommandation. Cependant, seuls certains d'entre eux expliquent comment et où ces éléments sont réglementés. Les résultats de l'analyse permettent de conclure que nombre de ces éléments sont considérés comme inhérents aux fonctions du tuteur mais ne sont pas nécessairement prévus de manière explicite dans le cadre juridique ou politique.

67. Néanmoins, le *premier graphique* montre que les dispositions relatives aux « mécanismes et processus de coopération et de coordination inter-agences et multidisciplinaires au niveau international » et au « contrôle des dispositions de tutelle des enfants par une autorité indépendante » doivent être renforcées, car seuls 6 et 5 des 22 États ont indiqué qu'elles étaient incluses dans leur cadre de tutelle, respectivement.

68. D'une part, l'exposé des motifs souligne l'importance des cadres qui prévoient la coopération entre les différents professionnels concernés, y compris la coopération transfrontalière le cas échéant, afin de garantir une approche holistique et centrée sur l'enfant. D'autre part, il souligne la nécessité de désigner une autorité indépendante chargée du contrôle global du système de tutelle, telle que le médiateur des enfants ou une autre autorité indépendante appropriée.

Procédures qui devraient être prévues par la loi dans le cadre de la tutelle

69. Enfin, le principe 2 dispose que les circonstances et les procédures relatives à la nomination ou à la désignation du tuteur, à son remplacement et à la cessation de la tutelle doivent être prévues par la loi. En ce sens, le degré de mise en œuvre par les États est remarquable.



d. PRINCIPE 3 - NOMINATION OU DÉSIGNATION IMMÉDIATE DE TUTEURS

Les États devraient veiller à ce qu'un enfant migrant non accompagné ou séparé ait un tuteur nommé ou désigné sans retard injustifié, compte tenu des caractéristiques individuelles de l'enfant, pour l'aider jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la majorité, et à ce que la prise en charge et l'assistance par le biais de la tutelle ou d'autres moyens soient disponibles pendant une période transitoire après l'âge de 18 ans, selon ce qui est jugé approprié dans des situations spécifiques.

Nomination ou désignation d'un tuteur quel que soit le statut d'immigration de l'enfant.

70. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la Recommandation, chaque enfant non accompagné et séparé devrait se voir attribuer un tuteur dans le pays d'accueil, quel que soit son statut de résidence et quelles que soient les raisons de son absence du pays d'origine. Cependant, comme mentionné ci-dessus, certains systèmes nationaux ne prévoient la tutelle que lorsqu'un enfant demande l'asile, ce qui affecte l'accès à la tutelle pour les enfants non-demandeurs d'asile, non accompagnés et séparés.

71. Dans certains pays, comme **Chypre, la Pologne** ou la **Slovénie**, un tuteur différent est désigné lorsque l'enfant non accompagné ou séparé demande l'asile.

En **Slovénie**, par exemple, un nouveau tuteur est désigné en vertu de la loi sur la protection internationale, ce qui diffère de l'accord de tutelle précédent dans le cadre général de la protection de l'enfance.

*“Lorsque je suis arrivé au Portugal, je ne m'attendais pas à ce que quelqu'un m'aide, et lorsque je suis arrivé au Portugal, j'ai eu de l'aide, et cela a été utile.”**

Nomination ou désignation d'un tuteur dans les meilleurs délais.

72. La désignation immédiate d'un tuteur signifie qu'un tuteur doit être désigné dès le moment où l'enfant est identifié comme étant non accompagné ou séparé. Toutefois, en cas de doute sur la minorité d'une personne, un tuteur temporaire devrait être nommé ou désigné pour informer et assister la personne dans le cadre des procédures d'évaluation de l'âge, conformément au principe de la présomption de minorité.

*“La personne qui était responsable [de moi] m'a informé qu'elle allait m'accompagner dans ma procédure, dès le premier jour, lorsque je suis arrivé.”**

73. A cet égard, la plupart des États ayant répondu ont indiqué qu'un tuteur n'est désigné que lorsqu'il est certain que la personne est un enfant non accompagné. Compte tenu des réponses des États, on peut conclure que, bien que certains États autorisent la tutelle temporaire pendant l'évaluation de l'âge de l'enfant, comme la **Belgique**⁶², l'**Allemagne** ou certaines régions d'**Espagne**, la majorité des États membres ayant répondu ne disposent pas encore d'un système qui respecte pleinement la présomption de minorité en cas de doute sur l'âge de l'enfant.

Pratique prometteuse, le gouvernement **espagnol** travaille actuellement à l'élaboration d'une loi réglementant la procédure d'évaluation de l'âge, qui comprendra des dispositions sur la tutelle et la présomption de minorité.

74. Une désignation précoce est essentielle car elle permet d'entamer des procédures importantes telles que l'évaluation des besoins individuels, la mise en place de dispositifs d'accueil et de soins appropriés et l'application de toute procédure de détermination du statut nécessaire. Le délai moyen de désignation ou de nomination d'un tuteur varie d'un pays à l'autre. D'après les réponses, 6 pays sur 22 ont indiqué que les tuteurs étaient désignés immédiatement après l'identification, tandis que dans

3 pays, les tuteurs étaient désignés dans les 2 ou 3 premiers jours. Dans 6 pays, la désignation prend entre 2 semaines et 2 mois et certains d'entre eux ont indiqué que la raison de ce retard est généralement le manque de tuteurs ou la longueur des procédures d'identification. D'une manière générale, le manque d'informations disponibles sur le délai moyen de désignation d'un tuteur est frappant.

*“Nous avons des difficultés à obtenir un rendez-vous avec notre tuteur, et lorsque nous l'avons rencontré, il ne savait pas qui j'étais.”**

⁶² Les autorités belges ont précisé que des tuteurs temporaires sont désignés lorsque la minorité est mise en doute et qu'il existe des vulnérabilités supplémentaires ou que des mesures immédiates doivent être prises (par exemple, dans le cas de jeunes filles enceintes, d'indices de traite d'êtres humains, etc.)

Le droit de l'enfant d'être entendu dans les procédures de tutelle

75. La Recommandation souligne la nécessité pour l'enfant d'être informé et consulté sur la procédure de désignation d'un tuteur, ainsi que sur la possibilité de se plaindre d'un tuteur ou d'en demander le changement. À cet égard, seuls trois pays garantissent la participation de l'enfant à ce processus décisionnel, tandis que les enfants peuvent demander un changement de tuteur dans 14 pays sur 22. Un certain nombre de pratiques prometteuses ont été identifiées :

*“Elle ne m’a jamais parlé de mes droits”**

*“Il devrait y avoir des élections pour les tuteurs légaux.”**

En **Allemagne**, tout enfant peut s'adresser au tribunal des affaires familiales et demander un changement de tuteur. En **Grèce**, la nouvelle législation prévoit la mise en place de mécanismes de plainte concernant la tutelle. En **Norvège**, l'autorité de tutelle peut être contactée par téléphone, par e-mail ou par chat sécurisé si l'enfant souhaite changer de tuteur.

Considérations spécifiques pour les procédures de tutelle dans le cas d'enfants séparés.

76. Dans le cas d'enfants séparés, il convient d'examiner si la tutelle doit être accordée au membre adulte de la famille qui accompagne l'enfant ou à l'adulte non-membre de la famille ou à la personne qui s'occupe de l'enfant, à la suite de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'analyse des réponses soumises par les Etats membres montre que, malgré l'absence générale de dispositions explicites mentionnée ci-dessus, certains pays ont des dispositions qui répondent d'une certaine manière aux besoins spécifiques de l'enfant, par exemple, la possibilité de désigner l'adulte accompagnant comme tuteur, après une évaluation de l'aptitude de l'adulte accompagnant (comme en **Autriche, en Croatie, en Allemagne, en Norvège ou au Portugal**), ou comme famille d'accueil (comme en **Finlande, en Grèce, aux Pays-Bas, ou en Pologne**).

*“Lorsque nous devons décider si nous continuons à étudier ou si nous commençons à travailler, il peut être utile de parler à quelqu'un. Lorsqu'ils m'aident, ils pensent à ce qui est le mieux pour moi.”**

Aide transitoire après l'âge de 18 ans.

77. Les lignes directrices de mise en œuvre soulignent que les principes devraient également s'appliquer aux jeunes qui ont besoin d'une prise en charge et d'un soutien continu, par le biais d'une tutelle ou d'autres moyens, pendant une période transitoire après avoir atteint l'âge de 18 ans, le cas échéant, afin de faciliter le passage de l'enfant à l'âge adulte en toute sécurité. À cet égard, l'**Allemagne, la Grèce, la Hongrie, les Pays-Bas et l'Espagne** ont déclaré avoir introduit de telles mesures. A titre d'exemple :

En **Grèce**, le nouveau code des migrations introduit le droit à un permis de séjour de

dix ans pour les ressortissants adultes de pays tiers ou les apatrides qui sont entrés en Grèce en tant qu'enfants non accompagnés et qui, avant d'atteindre l'âge de 23 ans, ont terminé avec succès au moins trois années d'enseignement secondaire dans une école grecque.

En **Hongrie**, les enfants qui atteignent l'âge de la majorité en tant qu'enfants protégés ont droit à une prise en charge jusqu'à l'âge de 22-30 ans, selon les conditions, au cours de laquelle ils continuent à recevoir des soins et des prestations en institution en fonction de leurs besoins.

Dans le cas des **Pays-Bas**, une forme étendue d'accueil et de prise en charge par l'autorité de tutelle, NIDOS, pour les enfants non accompagnés et séparés titulaires d'un permis de séjour qui atteignent l'âge de 18 ans et jusqu'à 21 ans a été introduite en 2023

e. PRINCIPE 4 - RESPONSABILITÉS JURIDIQUES ET FONCTIONS DES TUTEURS LÉGAUX

Les États devraient prendre des mesures pour donner aux tuteurs les moyens d'informer, d'aider, de soutenir et, lorsque la loi le prévoit, de représenter les enfants migrants non accompagnés et séparés dans les procédures les concernant, de sauvegarder leurs droits et leur intérêt supérieur et de servir de lien entre l'enfant et les autorités, les agences et les individus qui en sont responsables. Les États devraient veiller à ce que les tuteurs jouissent de l'indépendance et de l'impartialité qui conviennent à leur rôle.

78. Selon l'exposé des motifs, les tuteurs se voient confier un large éventail de responsabilités pour entreprendre diverses tâches dans l'intérêt supérieur de l'enfant pour lequel ils ont été nommés. En fonction de l'organisation du système de tutelle, de la structure des dispositifs de prise en charge et de la manière dont les dispositifs et services spécifiques sont mis à la disposition des enfants, les activités entreprises par les tuteurs peuvent varier considérablement.

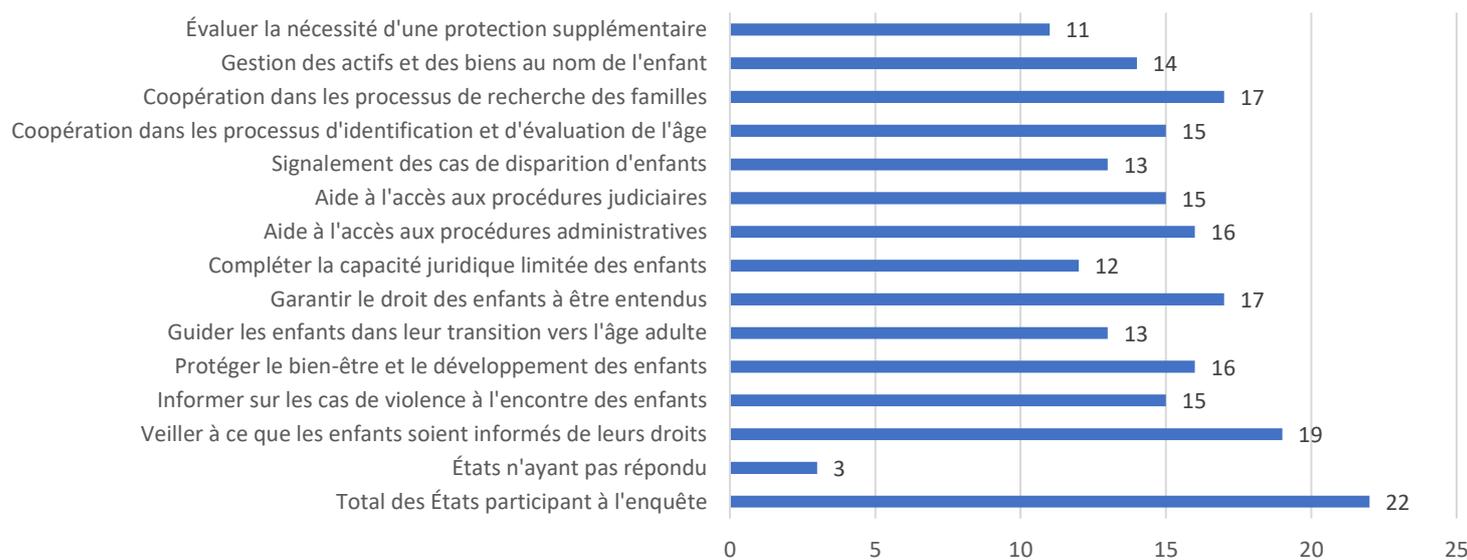
Tâches des tuteurs qui devraient être incluses dans un cadre de tutelle.

*“Ma tutrice me soutient dans tous les domaines” **

79. Les activités quotidiennes des tuteurs seront également déterminées par la manière dont ces derniers sont supervisés et soutenus par l'autorité de tutelle. On ne peut attendre d'un tuteur bénévole, comme envisagé dans la Recommandation, qu'il accomplisse les mêmes tâches qu'un tuteur professionnel rémunéré à temps plein. Toutefois, les lignes directrices de mise en œuvre indiquent que dans tous les contextes et circonstances nationaux, les tuteurs ont des tâches communes qu'ils devraient être autorisés et habilités à entreprendre.

*“J'ai besoin qu'elle me demande ce que je ressens, ce que je pense et quelle aide je souhaite obtenir.”**

Graphique 3 : Tâches des tuteurs dans le cadre de la tutelle



80. En ce sens, la plupart des États déclarants considèrent que leurs cadres de tutelle contiennent pratiquement tous les éléments suggérés par les Lignes directrices de mise en œuvre. Cependant, seuls certains d'entre eux expliquent comment et où ces éléments sont réglementés. En **Belgique**⁶³, par exemple, les rôles, tâches et responsabilités du tuteur sont définis dans les Directives générales pour les tuteurs⁶⁴.

81. Il ressort d'une analyse globale des réponses que, d'une part, ces types de tâches sont considérés comme inhérents au rôle du tuteur, mais qu'ils ne sont pas nécessairement définis de manière explicite dans le cadre. D'autre part, certaines de ces tâches ne sont pas effectuées exclusivement par le tuteur, mais sont partagées entre l'autorité de tutelle et le tuteur, ou même par d'autres organes entre les deux.

*“Je veux être soutenu dans l'obtention de mes documents juridiques.”**

82. Néanmoins, le *graphique 3* montre également les tâches que les États devraient s'efforcer d'inclure dans le rôle du tuteur. Tout d'abord, il convient de souligner l'importance pour les tuteurs d'être en mesure « d'évaluer [...] s'il existe des raisons de prévoir des mesures de protection supplémentaires pour l'enfant, y compris la prolongation de la durée de ces mesures, et de conseiller l'autorité de tutelle à cet égard » et « de compléter [...] la capacité juridique limitée de l'enfant ». Deuxièmement, il est également important de ne pas oublier le rôle du tuteur qui consiste à « guider les enfants dans leur transition vers l'âge adulte, y compris par le biais de projets de vie individualisés » et à « signaler les cas d'enfants disparus ».

⁶³ [Manuel des tuteurs/tutrices](#), Service fédéral Justice, Belgique

⁶⁴ Federale Overheidsdienst Justitie (Bruxelles) Directives générales pour les tuteurs des mineurs étrangers non accompagnés signé le 2 décembre 2013. Disponible [ici](#).

Les actions visant à sauvegarder l'intérêt supérieur de l'enfant par les tuteurs devraient être incluses dans un cadre tutélaire.

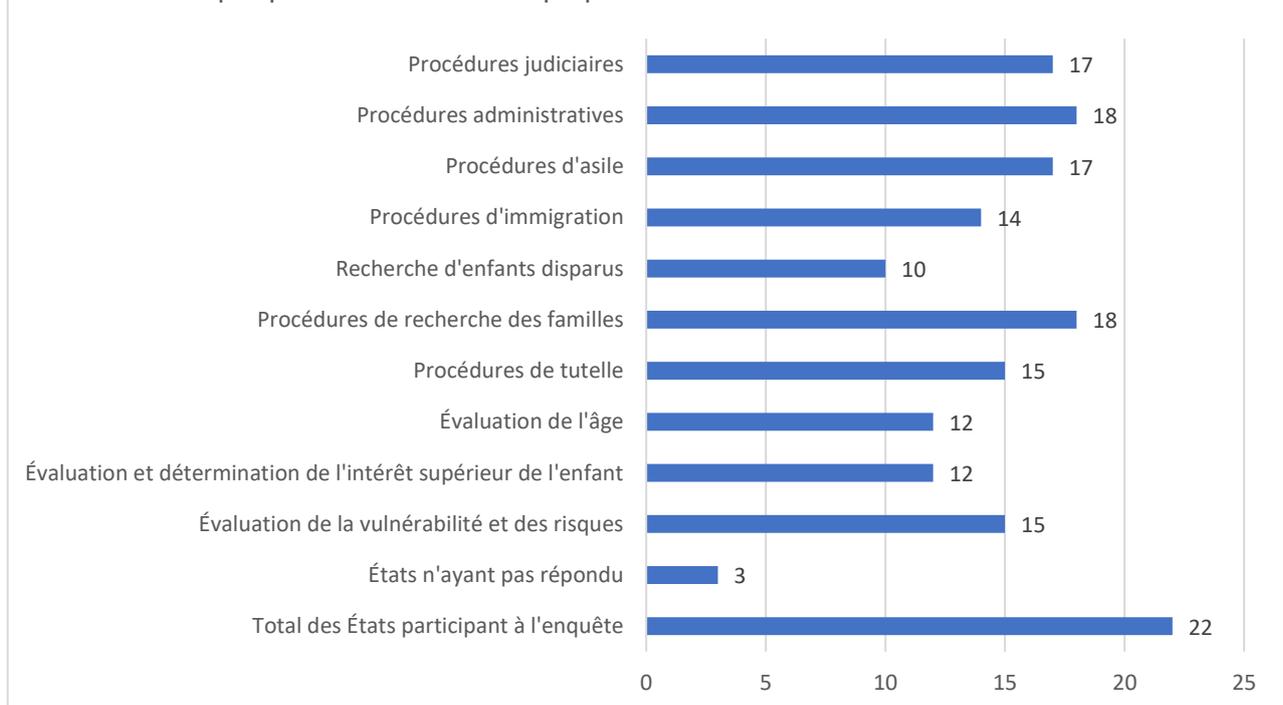
83. Outre ces tâches, conformément au principe 4, les tuteurs devraient également être autorisés et habilités à prendre des mesures visant à sauvegarder l'intérêt supérieur de l'enfant. 18 Etats membres sur 22 garantissent que les tuteurs sont en mesure « d'évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les mesures prises à son égard » et dans 16 Etats membres, les tuteurs sont en mesure « d'attaquer les autorités pour manquement à la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant » dans le cadre de la tutelle des enfants non accompagnés et séparés de leur famille. Une attention moindre est accordée à la nécessité pour les tuteurs « d'entamer le processus de désignation d'un avocat/représentant légal pour l'enfant, lorsque la loi l'exige, dans le but de représenter l'enfant dans les procédures judiciaires pertinentes », bien que 12 des Etats ayant répondu au questionnaire déclarent se conformer à cette ligne directrice.

*“Parfois, le [professionnel qui est] responsable [du jeune] fait ce qu'il pense être bon pour le jeune et non ce que le jeune veut, parfois il n'explique pas ce qui est meilleur pour le jeune.”**

Les procédures impliquant le tuteur doivent être incluses dans un cadre de tutelle.

84. En outre, les tuteurs devraient être impliqués dans toutes les procédures concernant l'enfant afin de s'assurer que toutes les mesures ou procédures sont conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant et à ses besoins individuels.

Graphique 4 : Procédures impliquant le tuteur dans le cadre de la tutelle.



85. Le degré de mise en œuvre de ce principe par les Etats est également remarquable, notamment en ce qui concerne l'implication du tuteur dans les procédures judiciaires et administratives, ou dans les procédures d'asile et de recherche de la famille. Toutefois, il est inquiétant de constater que les tuteurs ne sont pas impliqués dans certaines procédures particulièrement pertinentes pour les enfants non accompagnés et séparés, telles que les « *procédures de recherche des enfants disparus* », les « *procédures de détermination de l'intérêt supérieur* » et les « *procédures d'évaluation de l'âge* ». Ce dernier point est cohérent avec le fait que peu d'États nomment des tuteurs avant que l'évaluation de l'âge ne soit terminée et que la personne ne soit considérée comme un enfant.

Créer les conditions d'une relation de confiance entre le tuteur et l'enfant.

86. Conformément aux lignes directrices de mise en œuvre, le tuteur doit créer un environnement propice au développement d'une relation de confiance avec l'enfant, ce qui inclut l'établissement de règles de confidentialité, compte tenu notamment du nombre d'autorités et d'acteurs impliqués dans le processus de prise en charge des enfants non accompagnés et séparés. À cet égard, **la Grèce** a récemment introduit des dispositions spécifiques sur la confidentialité dans le cadre de la tutelle des enfants non accompagnés et séparés. La plupart des pays indiquent qu'ils n'ont pas de dispositions spécifiques, bien qu'ils appliquent le cadre juridique général de la protection des données ou des dispositions relatives à la protection des données dans le cadre de la protection de l'enfance ou de l'asile.

*“Elle m'a aidée à passer de l'hôtel au foyer et du foyer à un logement, et elle m'a également aidé pour mon dossier Dublin.”**

*“Mon tuteur est comme mon père.”**

Garantir l'indépendance et l'impartialité du tuteur.

87. Enfin, en vertu du principe 4, les États devraient veiller à ce que chaque tuteur jouisse de l'indépendance et de l'impartialité qui conviennent à son rôle. D'une part, les États ayant répondu à l'enquête ont assuré que le tuteur n'exerce aucune autre responsabilité susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts réel ou potentiel. Cependant, certains pays, comme la **Croatie**, confient ce rôle au personnel des centres résidentiels où sont hébergés les enfants, ce qui signifie que leur indépendance n'est pas garantie. D'autre part, les cadres de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés garantissent généralement que les tuteurs ne sont pas soumis aux instructions d'une autorité autre que l'autorité de tutelle, le système de protection de l'enfant ou un tribunal. Néanmoins, il existe des préoccupations dans les pays où l'autorité de tutelle est subordonnée à l'administration des migrations, comme en **Finlande**, où les instructions aux tuteurs sont données par le service d'immigration finlandais.

*“J'ai de bonnes relations avec ma représentante légale.” “ Je voudrais qu'elle vienne me voir plus souvent pour pouvoir la connaître et lui faire confiance et savoir que ce qu'elle va faire est bon pour moi.”**

88. Enfin, les pays ayant répondu au questionnaire ont indiqué que l'indépendance et l'impartialité des tuteurs sont garanties soit par la loi, soit par un contrôle exercé par d'autres autorités publiques indépendantes, telles que le médiateur ou un tribunal.

f. PRINCIPE 5 - INFORMATION, ACCÈS À LA JUSTICE ET VOIES DE RECOURS, Y COMPRIS DES MÉCANISMES DE PLAINTÉ ADAPTÉS AUX ENFANTS.

Les États devraient veiller à ce que les enfants non accompagnés et séparés en migration reçoivent des informations et des conseils pertinents, et qu'ils aient accès à un mécanisme de plainte indépendant et à des voies de recours leur permettant d'exercer effectivement leurs droits ou de dénoncer les violations de leurs droits.

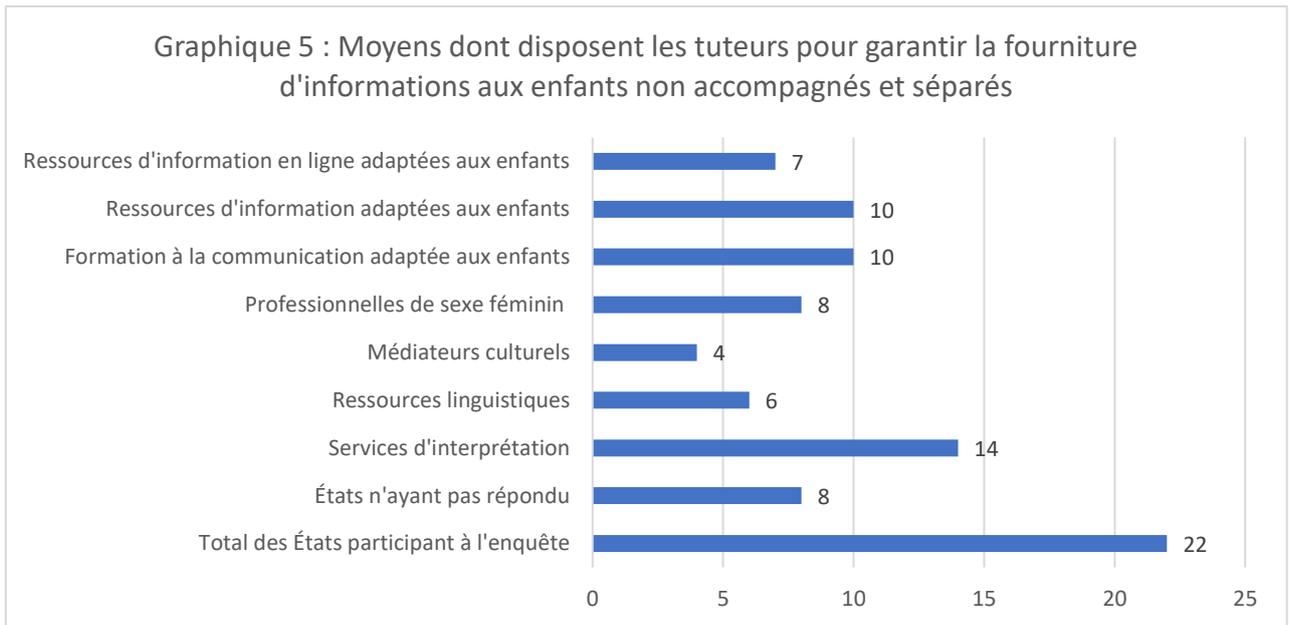
89. Le tuteur est l'un des acteurs clés qui doit informer les enfants migrants de toute procédure les concernant. Il est donc essentiel que les enfants comprennent le rôle des tuteurs, leur indépendance et le fait qu'ils doivent agir dans leur intérêt supérieur.

Fournir des informations accessibles et adaptées à la situation spécifique des enfants.

90. Tout d'abord, ces informations doivent être fournies à chaque enfant dans une langue qu'il comprend et d'une manière adaptée à son âge et à sa maturité⁶⁵. Le tuteur doit vérifier que l'enfant a compris l'information, car l'information fournie au tuteur ne doit pas être une alternative à la communication de l'information à l'enfant. À cette fin, les tuteurs doivent disposer de moyens tels que des services d'interprétation, des ressources linguistiques, des médiateurs culturels, des professionnels féminins (par exemple, des enquêteurs, des interprètes, des médiateurs culturels, des psychologues), une formation à la communication adaptée à l'enfant ou des ressources d'information adaptées à l'enfant doivent être mises à la disposition du tuteur.

“ Il y avait des gens qui ne savaient pas parler portugais et il n'y avait personne pour traduire à l'endroit où je me trouvais. ”*

⁶⁵ Conseil de l'Europe (2018) *Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration*, p.16. Disponible [ici](#).



91. La plupart des pays ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'ils fournissaient aux tuteurs la plupart des ressources suggérées par la Recommandation. En particulier, Chypre indique que toutes les ressources sont disponibles pour les tuteurs. Dans l'ensemble, le *graphique 5* montre un manque général de fourniture de certains services, en particulier les médiateurs culturels, les ressources linguistiques et les professionnels de sexe féminin. En outre, certains pays soulignent que ces services ne sont pas fournis par l'autorité de tutelle, mais par d'autres organismes tels que le foyer pour enfants (**Hongrie**) ou les autorités chargées de l'immigration (**Norvège**).

Garantir l'accès des enfants non accompagnés et séparés à des mécanismes de plainte et à des voies de recours indépendants et efficaces.

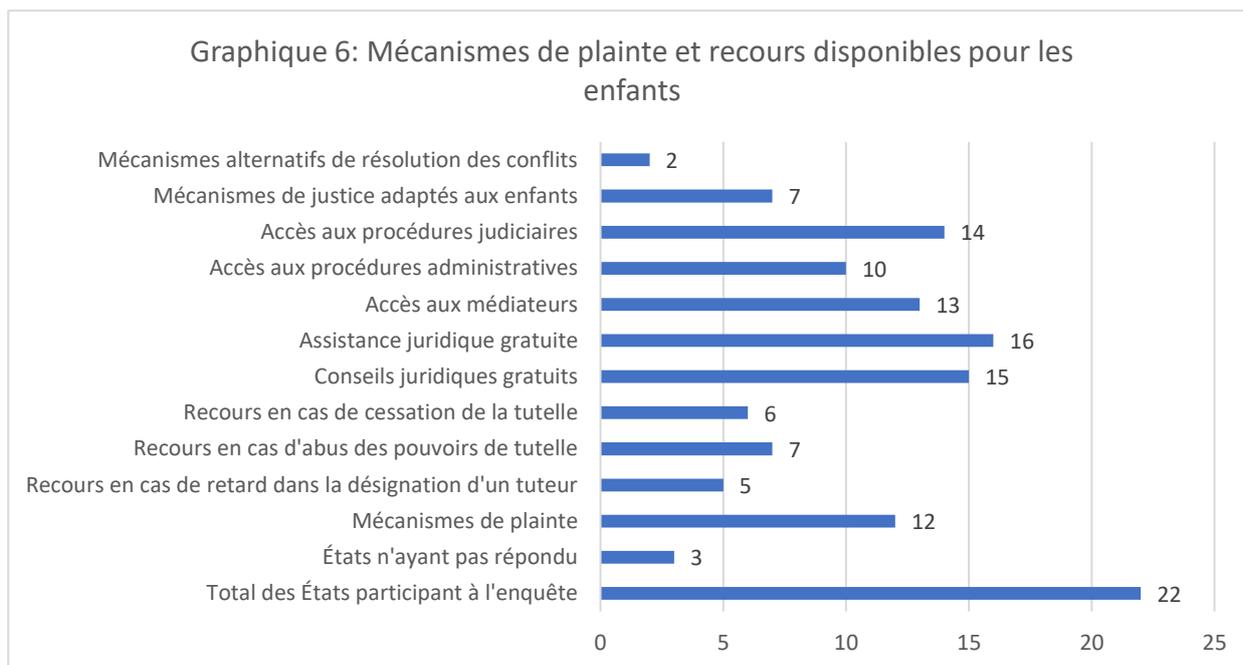
92. Deuxièmement, comme le souligne l'exposé des motifs des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁶⁶, les enfants doivent également être informés des instruments qu'ils peuvent utiliser pour exercer ou défendre leurs droits si nécessaire. L'accès aux mécanismes de plainte est important pour les plaintes concernant la tutelle et, plus généralement, toute violation du droit des enfants à une assistance et une protection spéciale, ainsi qu'au respect de leurs droits. Ces mécanismes doivent être facilement accessibles, adaptés aux enfants, transparents et sexospécifiques afin d'éviter tout préjudice à l'enfant. En outre, il doit exister un

*"Il n'est pas encore arrivé que je veuille porter plainte contre quelqu'un, mais je pense que je me sentirais à l'aise pour parler [s'il le fallait/si cela arrivait]."**

⁶⁶ Comité des ministres du Conseil de l'Europe (2010) *Lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants*, p. 35-42. Disponible [ici](#).

recours effectif devant une autorité compétente contre la décision du mécanisme de plainte.

93. À cette fin, les États devraient fournir aux enfants des conseils ou une assistance juridiques gratuits et des mécanismes judiciaires adaptés aux enfants. En outre, les États devraient également promouvoir leur accès au médiateur, aux procédures administratives et/ou judiciaires et aux mécanismes alternatifs de résolution des conflits, à un recours effectif en ce qui concerne les retards excessifs dans la désignation d'un tuteur, les conditions dans lesquelles il est mis fin à la tutelle ou l'exercice des pouvoirs de tutelle par le tuteur.



94. À cet égard, la plupart des pays ont indiqué que les enfants bénéficient de conseils et d'une assistance juridiques gratuits, d'un accès aux médiateurs et aux procédures administratives et judiciaires, et la **Croatie** a assuré que tous les mécanismes susmentionnés étaient disponibles pour les enfants migrants. Néanmoins, les résultats suggèrent, premièrement, que la disponibilité de mécanismes alternatifs de résolution des litiges n'est pas garantie dans 82% des États membres ayant répondu. Deuxièmement, la disponibilité de recours efficaces concernant les dispositions de tutelle (retards dans la nomination, l'exercice des pouvoirs de tutelle ou la résiliation de la tutelle), ainsi que l'accès à des mécanismes de justice adaptés aux enfants doivent être renforcés.

95. Enfin, il semble qu'il y ait un manque général de suivi des mécanismes de plainte ou que les mécanismes de plainte existants ne semblent pas être mis en œuvre de manière efficace dans la pratique, puisque seuls cinq pays ont été en mesure de fournir des données concrètes sur les plaintes (**Belgique, Bulgarie, Lettonie, Pays-Bas** et **Slovénie**) et que deux d'entre eux n'ont signalé aucun cas au cours des trois dernières années. D'autre part, des pays comme l'**Arménie** ou la **Grèce** ont indiqué qu'ils travaillaient actuellement à la mise en œuvre de mécanismes de collecte de données dans ce domaine.

g. PRINCIPE 6 - MESURES INSTITUTIONNELLES.

Les États devraient veiller à ce qu'il existe une autorité compétente chargée de l'administration de la tutelle des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre des migrations, en tenant compte de la manière dont les responsabilités sont organisées dans les États membres.

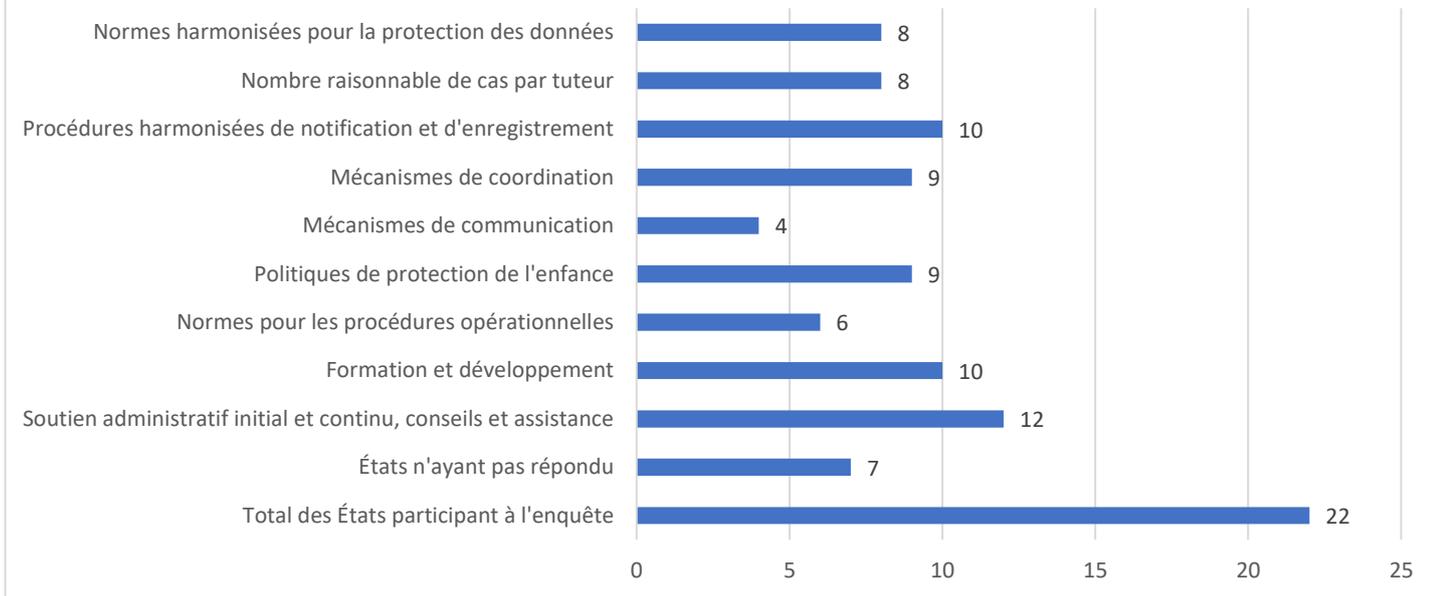
96. Conformément à l'exposé des motifs, la gestion de la tutelle doit être confiée à une autorité, une agence ou une entité juridique compétente. L'autorité de tutelle doit être indépendante, sur le plan opérationnel, des autorités ayant d'autres responsabilités et, en particulier, les fonctions de tutelle ne doivent pas être liées aux responsabilités en matière d'immigration. Des critères d'éligibilité clairs devraient également être mis en place pour l'autorité compétente afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêts.

*“Quand j'ai besoin de quelque chose, j'appelle ma tutrice. Je lui parle tous les jours. Elle m'aide à gérer le SEF [la désignation de l'ancien service de l'immigration et des frontières au Portugal].”**

Les procédures, les mesures de soutien et les services destinés aux tuteurs doivent être fournis par l'autorité de tutelle.

97. En outre, l'autorité de tutelle joue un rôle central en fournissant des procédures et des services harmonisés aux personnes exerçant des fonctions de tutelle, leur permettant ainsi de répondre à la situation de l'enfant de manière efficace et efficiente. Bien que la manière dont ces services sont fournis dépende de l'organisation du système de tutelle, les lignes directrices de mise en œuvre définissent certaines procédures, mesures de soutien et services que les autorités de tutelle devraient être chargées de fournir aux tuteurs.

Graphique 7 : Procédures, mesures de soutien et services fournis aux tuteurs par l'autorité de tutelle



98. En ce qui concerne ces procédures, mesures ou services de soutien, la plupart des États ayant répondu ont indiqué qu'ils respectaient les dispositions relatives à la fourniture aux tuteurs d'un soutien administratif initial et continu, de mesures ou de services de conseil et de soutien, de formation, de politiques de protection de l'enfance, de procédures harmonisées et de processus permettant aux tuteurs de signaler et d'enregistrer les cas d'enfants disparus ou victimes de violence, d'abus, de traite ou d'exploitation. Toutefois, le graphique 7 montre qu'il est urgent de renforcer les mécanismes de communication, ainsi que les normes relatives aux procédures opérationnelles concernant le comportement des tuteurs.

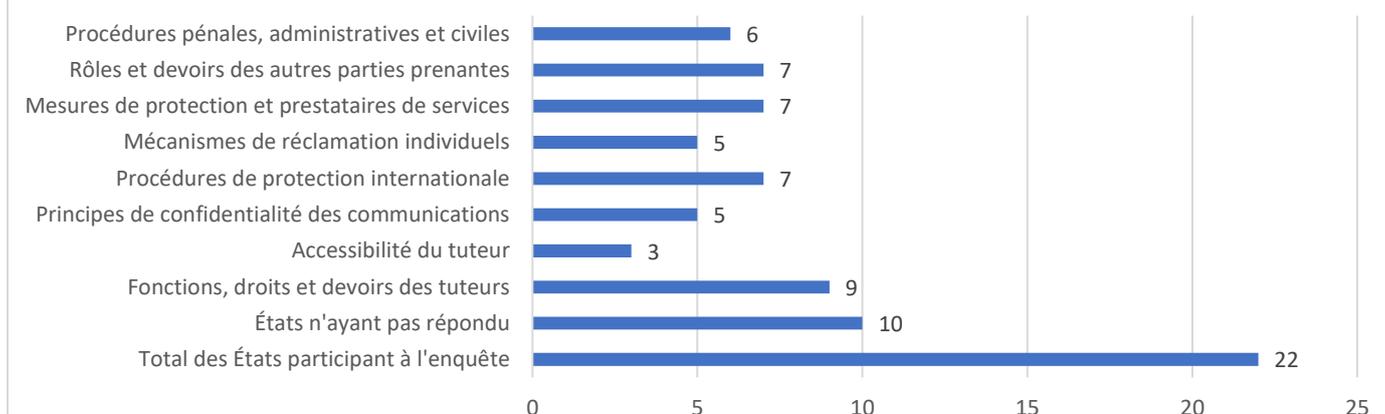
L'autorité **norvégienne** de tutelle a étudié les besoins des tuteurs et est en train d'élaborer des procédures opérationnelles pour les représentants des enfants non accompagnés demandeurs d'asile.

Rendre le système de tutelle clair et accessible aux enfants non accompagnés et séparés.

“Elle ne m'a jamais expliqué mes droits, mais elle pose des questions pour mieux comprendre mes besoins.”*

99. L'un des moyens d'harmoniser le système de tutelle et de le rendre clair et accessible consiste à élaborer des documents d'information adaptés aux enfants et à les distribuer aux tuteurs, comme indiqué dans les lignes directrices de mise en œuvre. Une liste de contrôle incluse dans l'exposé des motifs de la Recommandation fournit des informations essentielles aux enfants concernés par la tutelle.

Graphique 8 : Matériel d'information adapté aux enfants fourni aux tuteurs par l'autorité de tutelle



100. Les réponses disponibles permettent de conclure que les autorités de tutelle de certains pays s'efforcent d'élaborer des documents adaptés aux enfants sur les fonctions, les droits et les obligations des tuteurs, sur les procédures de protection internationale, sur le rôle et les obligations des autres parties prenantes et sur les mesures de soutien et de protection et les prestataires de services disponibles. Cependant, ces efforts pourraient être accrus par les États membres en général, car le niveau de conformité avec la Recommandation n'est pas très élevé, comme l'indique le fait que 10 des 22 États ayant répondu n'ont pas répondu à cette question spécifique. Il convient de noter que la **Croatie**, la **Grèce** et les **Pays-Bas** ont indiqué qu'ils fournissaient aux tuteurs toutes sortes de documents adaptés aux enfants. En outre, les pratiques prometteuses suivantes ont été identifiées.

L'autorité tutélaire **belge** a développé une vidéo d'animation et une brochure⁶⁷ pour informer les enfants non accompagnés et séparés qui viennent d'arriver en Belgique sur les tâches et le rôle d'un tuteur, disponibles dans différentes langues, ainsi qu'un jeu de société⁶⁸ visant à les informer sur les tâches d'un tuteur, à les interroger sur ce qu'est la tutelle pour eux et à recueillir leurs commentaires⁶⁹.

La Norvège a développé un site web avec des films et des informations pour les enfants, disponible en 16 langues⁷⁰. Le but de ce site est d'être un outil pour les tuteurs, les accompagnateurs, les parents, le personnel des centres d'accueil, les enseignants et les autres personnes qui rencontrent les enfants, afin de préparer les enfants non accompagnés et séparés à la procédure d'asile et de rendre leur situation plus prévisible et plus sûre.

⁶⁷ La brochure et la vidéo sont disponibles sur [YouTube](#).

⁶⁸ Aucune information sur sa disponibilité n'a été fournie.

⁶⁹ Informations disponibles [ici](#)

⁷⁰ www.asylbarn.no a été créé dans le cadre d'un projet de collaboration entre la Direction norvégienne de l'immigration, l'Unité d'immigration de la police et la Commission norvégienne des recours en matière d'immigration. Le site web vise à fournir des informations sur la procédure d'asile de A à Z pour les demandeurs d'asile mineurs et adultes.

Veiller à ce que les tuteurs soient responsables d'un nombre raisonnable de dossiers.

*“La personne responsable n'a pas eu assez de temps parce qu'il y avait beaucoup de garçons (dont elle devait s'occuper).”**

101. Enfin, pour se conformer au principe 6, les États doivent également veiller à ce que les tuteurs soient responsables d'un nombre raisonnable de dossiers et à ce qu'une bonne gestion de la charge de travail soit mise en place. L'un des indicateurs d'une bonne gestion de la charge de travail sera le nombre maximum de dossiers que les tuteurs peuvent prendre en charge, qui peut varier dans différentes situations nationales en fonction de chaque contexte national.

102. Dans la plupart des pays étudiés, le cadre tutélaire ne fixe pas de nombre maximum d'enfants par tuteur. Les exceptions sont la **Grèce**, où le nombre maximum d'enfants est de 15, et la **Hongrie**, où le nombre maximum d'enfants est de 30, toutes deux étant fixées par la loi. Le nombre moyen d'enfants par tuteur varie d'un pays à l'autre. Par exemple, en **Belgique**, le nombre moyen est de 2 enfants par tuteur bénévole, de 16 enfants par tuteur indépendant et de 21 par tuteur salarié, à **Chypre**, la moyenne est de 50 enfants par tuteur selon les réponses au questionnaire, tandis qu'en **Finlande**, elle varie de 2 à 10 enfants par tuteur. En Allemagne, les tuteurs d'association sont limités à 50 enfants, tandis que le code civil prévoit que le nombre et l'étendue de la tutelle doivent être pris en compte dans la décision de sélection d'un tuteur d'association ou d'un tuteur professionnel en termes de charge de travail⁷¹. Cependant, il est difficile de déterminer si la gestion des dossiers effectuée par les tuteurs est adaptée à la situation de chaque enfant. **L'Autriche** a déclaré avoir plus de difficultés à répondre aux questions relatives à ce principe en raison de leur modèle décentralisé. Dans de tels cas, il est crucial de garantir la disponibilité de ressources communes au niveau national (par exemple, des documents d'information adaptés aux enfants, des protocoles de prise de décision, des normes harmonisées pour les normes de protection des données, etc.)

*“En deux ans et demi, je n'ai vu mon représentant légal qu'une seule fois.”**

h. PRINCIPE 7 - RESSOURCES, RECRUTEMENT, QUALIFICATIONS ET FORMATION.

Les États devraient allouer des ressources suffisantes pour garantir une tutelle efficace des enfants migrants non accompagnés et séparés, notamment en veillant à ce que les tuteurs soient dûment sélectionnés, fiables, qualifiés et soutenus tout au long de leur mandat.

La nécessité de disposer de mécanismes de collecte de données de qualité.

103. Pour faciliter l'identification et l'affectation de ressources suffisantes au système de tutelle, les États devraient collecter régulièrement des données quantitatives et

⁷¹ Voir § 54 (1) no. 2 SGB VIII et § 1780 du Code civil

qualitatives. Ces données devraient être ventilées par groupe d'âge, par sexe et par origine, ainsi que des informations sur le processus dans lequel ils ont été impliqués et sur la manière dont les services ont été fournis.

104. À cet égard, la plupart des pays collectent des données sur les enfants non accompagnés et séparés. Neuf pays disposent de données spécifiques sur les enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration. Toutefois, la plupart des pays incluent ces données dans des bases de données générales, qui peuvent concerner la protection de l'enfance en général (**Arménie**), les bases de données sur les demandeurs d'asile (**Finlande**) ou les deux (**Espagne**).
105. En **Azerbaïdjan**, deux décrets ont été adoptés pour créer une base de données unique sur les enfants non accompagnés et les apatrides, ainsi qu'un système d'information relevant du service national des migrations. Les institutions concernées ont accès à ce sous-système, qui recueille des données quantitatives et qualitatives.
106. En ce qui concerne la **Croatie**, le ministère du travail, du système de retraite, de la famille et de la politique sociale conserve des données sur les enfants non accompagnés qui ont été désignés comme tuteurs spéciaux, ainsi que sur les enfants non accompagnés qui se sont vu accorder le droit à des services de logement social dans des situations de crise ou à des services de logement organisés.
107. Dans le cas des **Pays-Bas**, l'unité de coordination des migrations, le service d'immigration et de naturalisation (IND), Statistics Netherlands (CBS) et l'institution nationale de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés (NIDOS) enregistrent les enfants non accompagnés de manière structurée. Ils recueillent des données qualitatives sur une base individuelle et des données quantitatives sur une base agrégée.
108. Dans les États fédéraux, comme l'**Allemagne**, le nombre d'enfants non accompagnés arrivant dans les différents *Länder* est enregistré de manière centralisée. L'Office fédéral de l'administration, qui est une autorité fédérale, recueille quotidiennement les rapports des bureaux de protection de la jeunesse. D'autres données sur les enfants non accompagnés sont régulièrement collectées dans le cadre du rapport annuel du gouvernement fédéral sur la situation des enfants non accompagnés. Le nombre de demandes d'asile déposées par des enfants étrangers non accompagnés est également enregistré dans les statistiques sur l'asile de l'Office fédéral des migrations et des réfugiés.
109. Dans tous les cas, les données sont généralement ventilées par âge, nationalité et sexe. Très peu de pays incluent les procédures ou les besoins de protection spécifiques, à l'exception de ceux dont la base de données est liée à la procédure d'asile. Cinq pays ventilent les données par âge, nationalité, genre et sexe et incluent des données sur les procédures concernant les enfants non accompagnés et séparés, les besoins de protection spécifiques tels que les besoins des enfants demandeurs d'asile ou les victimes de la traite ou de l'exploitation, ainsi que des informations sur la manière dont les services ont été fournis.

Les autorités norvégiennes incluent également dans leur base de données le pourcentage d'enfants non accompagnés et séparés qui ont terminé leurs études en Norvège et participent au marché du travail, leur niveau de revenu ou le pourcentage d'enfants faisant l'objet de mesures de protection de l'enfance⁷² .

Garantir des ressources financières, humaines et techniques durables et adéquates à l'autorité de tutelle.

110. Comme mentionné ci-dessus, la collecte de données aide les Etats à fournir à l'autorité de tutelle des ressources financières, humaines et techniques durables et adéquates. Selon le principe 7, il est important que les tuteurs soient spécialisés ou aient accès à des services de conseil, ou que les ressources financières permettent aux tuteurs d'assurer la protection et le développement de l'enfant.

111. À cet égard, les résultats ne sont pas concluants, la moitié des pays ayant répondu estimant qu'il est difficile de respecter cette obligation et de planifier les ressources face à la fluctuation du nombre d'enfants qui arrivent, tandis que l'autre moitié ne fait état d'aucune difficulté à fournir des ressources adéquates. Seuls trois pays ont indiqué qu'aucune ressource spécifique n'était allouée à l'autorité de tutelle.

“ [Le professionnel] n'avait pas les connaissances nécessaires pour comprendre (saisir) ce que le jeune voulait faire. ”*

Garantir des normes professionnelles élevées pour le personnel de tutelle.

112. Les États devraient également mettre en place des procédures pour garantir que le personnel de l'autorité de tutelle respecte des normes professionnelles élevées, y compris des normes de confidentialité, un haut degré d'intégrité et la possession de compétences appropriées. En particulier, la plupart des pays affirment avoir défini des critères pour les qualifications ou les exigences des tuteurs dans le cas d'enfants migrants non accompagnés ou séparés.

⁷² Voir : www.ssb.no [Enslige mindreårige flyktninger - SSB](#) « Unaccompanied minor refugees » (uniquement en norvégien) ; [Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert - SSB](#) Employment among immigrants, register-based - SSB ; [Utdanningsløp blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre - SSB](#) « Education pathways among immigrants and Norwegian-born with immigrant parents – SSB » uniquement en norvégien (articles écrits sur le thème) ; [Tre av fire enslige mindreårige flyktninger i arbeid eller utdanning - SSB](#) (Trois réfugiés mineurs non accompagnés sur quatre au travail ou à l'école)

113. D'une part, seuls cinq pays déclarent avoir des qualifications et des exigences professionnelles spécifiques. En ce qui concerne les informations spécifiques, dans certains pays, comme la **Croatie, Chypre ou l'Allemagne**, les tuteurs étant des professionnels, les exigences requises sont celles incluses dans le diplôme universitaire de travail social, de psychologie, de sociologie ou d'un autre domaine d'étude pertinent. Cependant, ils ne sont pas tenus d'avoir des connaissances spécifiques sur les besoins des enfants migrants.

*“Elle est là pour moi, pour satisfaire mes besoins” “Elle comprend, nous communiquons” **

114. D'autre part, six pays indiquent qu'ils n'exigent que le respect de certaines normes. Cela signifie que certains pays, comme la **Belgique** ou la **Norvège**, n'exigent aucun critère professionnel formel ou spécifique pour devenir tuteur.

*“J'ai besoin qu'elle me demande ce que je ressens, ce que je pense et quelle aide je souhaite obtenir.”**

115. En **Belgique**, les tuteurs doivent être majeurs et résider en Belgique, expliquer leur motivation à devenir tuteur et démontrer leurs compétences spécifiques en matière d'enfants non accompagnés (telles que la loi sur la migration et la protection de la jeunesse ou la loi sur la tutelle), et fournir un certificat officiel de bonne conduite attestant qu'ils n'ont pas été condamnés pour des infractions commises à l'encontre de personnes vulnérables, y compris des enfants. Un entretien de sélection est toujours réalisé afin d'évaluer les compétences des potentiels tuteurs et tutrices.

116. En **Norvège**, par exemple, les tuteurs doivent répondre à certains critères tels que la connaissance des droits de l'enfant, de bonnes aptitudes à la communication, la connaissance des services municipaux, la capacité à évaluer les besoins de l'enfant, l'expérience de la gestion des finances de l'enfant, etc. En ce sens, l'expérience dans le domaine de la migration est considérée comme pertinente.

Veiller à ce que les tuteurs aient les qualifications et l'expertise nécessaires.

117. Il est important que les tuteurs aient un niveau suffisant de connaissances et de compétences pour garantir que les intérêts de l'enfant sont sauvegardés et que ses besoins sont satisfaits de manière adéquate. Cela signifie que les tuteurs doivent comprendre le développement de l'enfant, les droits de l'enfant, le bien-être de l'enfant et la protection de l'enfant.

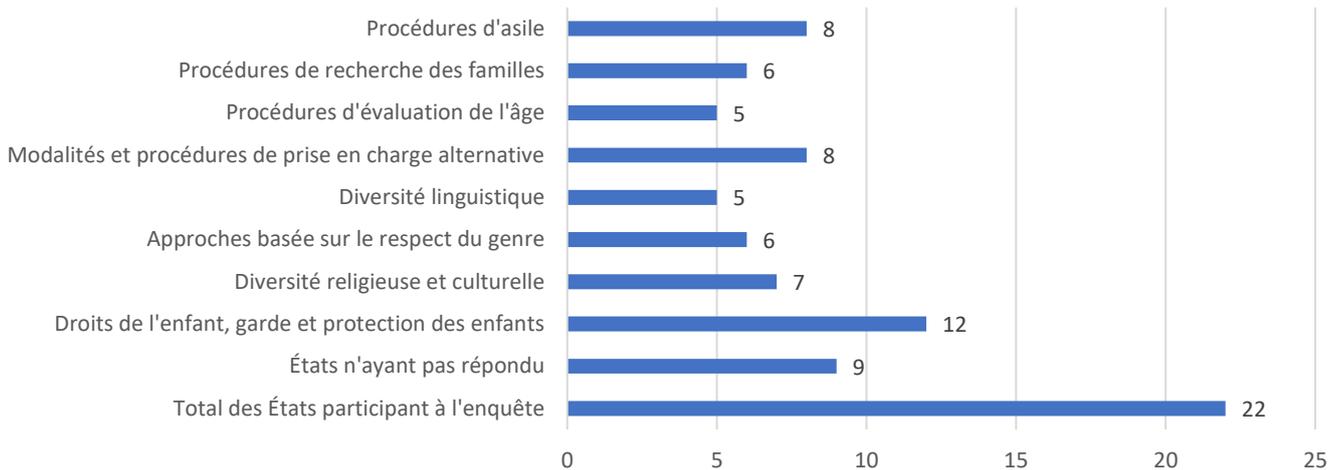
118. Les enfants migrants ont des besoins spécifiques qui doivent être pris en compte, tels que les questions de procédure, notamment l'évaluation de l'âge, la recherche de la famille ou la détermination du statut, ou les différences linguistiques. À cet

égard, les tuteurs devraient également être formés aux aspects procéduraux spécifiques, aux différences potentielles dans les attentes religieuses et culturelles, aux questions de genre, au multiculturalisme et à la manière d'aider les enfants ayant un bagage linguistique différent.

*“Je veux qu'elle s'intéresse à moi et qu'elle écoute ce que j'ai à dire, qu'elle ne me juge pas et qu'elle trouve des moyens de m'aider lorsque je ne sais pas quoi faire.” **

119. Comme le montre le *graphique 9*, les domaines d'expertise les moins pris en compte dans les exigences imposées aux tuteurs sont la diversité linguistique, la connaissance des procédures d'évaluation de l'âge ou de recherche de la famille et les approches sexospécifiques. Ces résultats mettent en évidence l'attention limitée portée aux enfants issus de l'immigration.

Graphique 9 : Domaines d'expertise figurant parmi les exigences imposées aux tuteurs dans le cadre de la tutelle



L'importance de la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.

120. Enfin, indépendamment des conditions préalables, les Etats devraient prendre des mesures pour garantir que les tuteurs et l'autorité de tutelle bénéficient d'un soutien adéquat pour exercer efficacement leurs fonctions respectives, ce qui devrait inclure une éducation et une formation initiale et continue. En ce sens, seuls 45% des pays ayant répondu ont indiqué qu'ils fournissaient une formation aux tuteurs pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions. Néanmoins, un certain nombre de pratiques prometteuses ont été identifiées :

Dans le cas de la **Belgique**, les tuteurs sont tenus de suivre une formation de base de cinq jours, un programme de coaching et une formation régulière dispensée par l'autorité de tutelle.

En **Norvège**, les tuteurs reçoivent une formation numérique de base de 10 heures, qui aborde des sujets tels que les accords de tutelle et les devoirs des tuteurs, le cadre juridique, les mécanismes de plainte, la confidentialité, le droit de l'enfant à

être entendu, les procédures d'asile, l'interprétation, la traite et l'exploitation des êtres humains, ou encore le contrôle social négatif et la violence liée à l'honneur, entre autres.

En **Slovénie**, les tuteurs sont tenus de suivre une formation à l'université de Ljubljana, qui couvre le droit de la famille, le travail social, la psychologie, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit d'asile.

i. PRINCIPE 8 - COOPÉRATION ET COORDINATION AU NIVEAU NATIONAL.

Les États devraient, conformément à leurs systèmes nationaux, mettre en place des mécanismes et prendre des mesures pour assurer une coopération et une coordination efficaces entre les personnes chargées des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration et l'autorité de tutelle et/ou de garde.

La valeur d'un modèle qui définit clairement les responsabilités de tous les acteurs impliqués dans la protection des enfants non accompagnés et séparés.

121. Selon le principe 8, les Etats devraient définir les rôles, les tâches et les responsabilités du tuteur et de l'autorité de tutelle par rapport aux autres acteurs ayant des responsabilités à l'égard des enfants non accompagnés et séparés, tels que les services sociaux et de jeunesse, les autorités migratoires, les forces de l'ordre, les professionnels de la santé et de l'éducation, le personnel des centres d'accueil et d'autres. À cet égard, 60 % des États membres ayant répondu déclarent avoir clairement défini les rôles et les tâches des différents acteurs, bien que très peu d'entre eux aient fourni des informations détaillées sur la manière dont ces rôles et tâches sont mis en œuvre.

Assurer une coordination opérationnelle efficace entre tous les acteurs impliqués dans la protection des enfants non accompagnés et séparés.

122. En outre, les Etats devraient mettre en place un mécanisme de coordination opérationnel pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les actions le concernant. En fonction de l'organisation du modèle de tutelle dans chaque Etat membre, cette coordination peut avoir lieu au niveau national ou régional et prendre différentes formes. A cet égard, près de 60% des pays ayant répondu ont déclaré avoir mis en place de tels mécanismes, principalement sous la forme d'organes ou de stratégies de coordination.

Dans le cas de la **France**, par exemple, au sein du ministère de la Justice, la mission nationale mineurs non accompagnés (MMNA) coordonne le dispositif national d'évaluation et d'orientation des mineurs non accompagnés (MNA). A ce titre, elle assure, grâce à la cellule nationale et sur saisine de l'autorité judiciaire, un travail opérationnel d'aide à la décision des magistrats favorisant la répartition des mineurs non accompagnés dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance, en application de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Ainsi, la cellule nationale assure, du lundi au vendredi, une permanence afin de répondre à

toutes les sollicitations de l'autorité judiciaire et proposer à cette dernière une prise en charge pour les mineurs non accompagnés.

Dans le cas de la **Grèce**, le Secrétariat spécial pour la protection des mineurs non accompagnés coordonne les actions de toutes les agences et de tous les organismes impliqués dans les questions liées à la protection des enfants non accompagnés et séparés et a développé la Stratégie nationale pour la protection des mineurs non accompagnés en Grèce, qui s'articule autour de quatre grands axes d'action :

- 1) améliorer l'accueil et promouvoir les droits des enfants,
- 2) identifier et mettre en œuvre des solutions durables,
- 3) renforcer le cadre de protection pour prévenir la traite, les abus et la violence à l'encontre des enfants, et
- 4) améliorer la collecte de données.

Enfin, au **Portugal**, le Conseil de surveillance et de suivi des enfants non accompagnés et des jeunes a été créé, avec des représentants de la sécurité sociale, des migrations et des centres d'accueil pour enfants non accompagnés et séparés, et en **Slovénie**, un groupe de travail spécial a été mis en place.

123. Afin d'améliorer la coopération et la coordination sur une base régulière, il est recommandé aux États membres d'élaborer des protocoles, des mémorandums d'accord, des procédures opérationnelles normalisées ou des mécanismes d'orientation. Les rôles et responsabilités de tous les professionnels travaillant avec l'enfant devraient être clarifiés et formalisés à chaque étape de la protection de l'enfant, y compris le contact initial et l'identification, l'évaluation des risques et les dispositions de prise en charge jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée. Il convient de noter qu'environ 45% des États ayant répondu ont élaboré un protocole ou des SOP sur les enfants non accompagnés et séparés. Certaines pratiques intéressantes ont été identifiées à cet égard.

Le Collège **belge** des procureurs a publié des lettres circulaires sur le rôle de la police, des procureurs, des officiers de l'immigration et des tuteurs dans les renvois d'enfants non accompagnés et séparés.

Dans le cas de la **Croatie**, il existe un protocole sur le traitement des enfants non accompagnés et séparés et un protocole sur la mise en œuvre des procédures de Dublin pour les enfants non accompagnés et séparés qui demandent l'asile en vertu du règlement de Dublin de l'UE, en coordination avec les tuteurs spéciaux.

Le secrétariat spécial **grec** pour la protection des mineurs non accompagnés a établi, par le biais de décisions ministérielles, des procédures opérationnelles standard pour les différents types de centres d'accueil pour les enfants non accompagnés et séparés.

En **Lettonie**, l'Inspection nationale pour la protection des droits de l'enfant a élaboré des lignes directrices pour le fonctionnement des groupes de coopération⁷³.

⁷³ Litvins, G. et Kronberga, I. (2021) *Coopération interinstitutionnelle pour la protection des droits de l'enfant dans les municipalités. Lignes directrices méthodologiques*. Agence nationale pour les droits de l'enfant. Inspection pour la protection de l'enfance. Disponible [ici](#).

Les Pays-Bas ont élaboré des protocoles sur les mesures à prendre lorsqu'un enfant non accompagné ou séparé disparaît ou est retrouvé dans le port de Rotterdam alors qu'il tente de rejoindre le Royaume-Uni.

En **Espagne**, comme indiqué plus haut, il existe un protocole-cadre qui coordonne toutes les actions lorsqu'un enfant non accompagné est identifié, et une annexe au protocole-cadre pour la protection des victimes de la traite coordonne les actions visant à identifier et à aider les enfants victimes non accompagnés.

Garantir la confidentialité, dispenser une formation multi-agences et multidisciplinaire et assurer un suivi.

124. Enfin, pour se conformer au principe 8, les États devraient établir des dispositions claires sur la nature et les limites du partage des données afin de garantir le respect de la confidentialité, ainsi que des mécanismes de suivi et d'évaluation pour la coordination et fournir régulièrement des formations et des outils multi-agences et multidisciplinaires aux parties prenantes. Toutefois, les réponses des États membres ont fourni peu d'informations concluantes à cet égard.

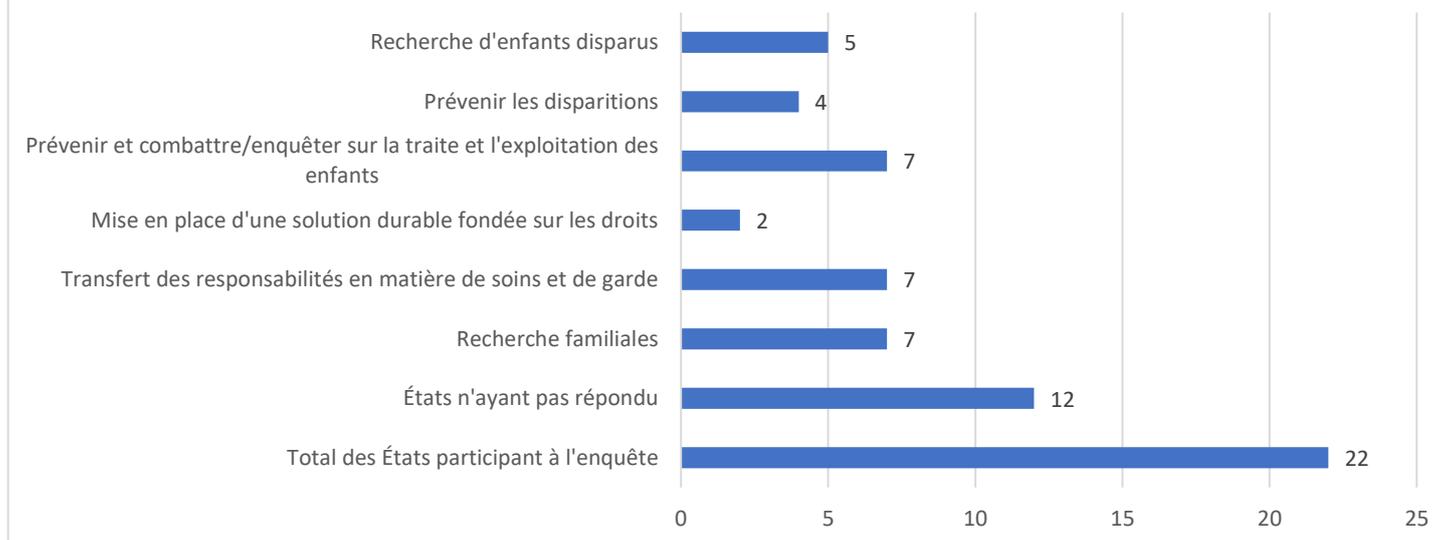
j. PRINCIPE 9 - COOPÉRATION INTERNATIONALE.

Les États devraient mettre en place rapidement, de manière constructive et efficace, la coopération internationale la plus large possible en ce qui concerne les enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration, y compris pour la recherche des familles en vue de l'identification et de la mise en œuvre de solutions durables et fondées sur les droits, en impliquant leur autorité de tutelle et/ou leurs tuteurs de manière appropriée.

La nécessité d'une base juridique pour la coopération internationale.

125. Conformément au principe 9, les États devraient disposer d'une base juridique pour engager une coopération internationale en ce qui concerne les enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration, à la fois de leur propre initiative et sur demande. Il est souvent nécessaire de protéger les enfants de la traite des êtres humains et de l'influence des passeurs, de retrouver les enfants qui ont disparu, d'identifier et de localiser les membres de la famille et les proches, de rétablir les liens familiaux lorsque cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de trouver des solutions durables. Les tuteurs et les autorités de tutelle jouent souvent un rôle central en tant qu'interlocuteurs de l'enfant et des autres acteurs de la coopération internationale. En ce sens, 13 pays ont déclaré disposer de cadres juridiques spécifiques prévoyant une coopération internationale en ce qui concerne les enfants non accompagnés et séparés.

Graphique 10 : Situations couvertes par le cadre juridique de la coopération internationale en ce qui concerne les enfants non accompagnés et séparés



126. Comme le montre le *graphique 10*, dans sept pays, ces cadres juridiques couvrent des situations telles que la prévention et la lutte/l'enquête sur la traite et l'exploitation des enfants, ainsi que le transfert de la prise en charge et de la garde. En outre, 5 pays ont également des dispositions sur la recherche des enfants disparus et 7 sur la recherche des familles, comme en **Belgique**, où la loi sur les tutelles prévoit que le service des tutelles est chargé de coordonner les contacts avec les services de l'immigration, les services du logement et les pays d'origine des enfants, en particulier pour rechercher les membres de la famille.

Mise en place de canaux ou de mécanismes clairs pour la transmission et l'exécution des demandes d'information ou d'autres types d'assistance.

127. Les lignes directrices de mise en œuvre soulignent la nécessité de disposer de canaux ou de mécanismes pour la transmission et l'exécution des demandes d'information ou d'autres types d'assistance concernant les enfants non accompagnés et séparés. A cet égard, les États qui ont répondu soulignent généralement les mécanismes liés à la lutte contre la traite des êtres humains et la plupart des pays de l'UE ont mentionné les cadres juridiques de l'UE tels que le règlement de Dublin⁷⁴, la directive relative à la lutte contre la traite des êtres humains⁷⁵ ou le règlement Ter de Bruxelles II⁷⁶. Dans ce contexte, seuls trois États

⁷⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte). Disponible [ici](#) (en anglais).

⁷⁵ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil. Disponible [ici](#).

⁷⁶ Règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, et à l'enlèvement international d'enfants (refonte). Disponible [ici](#).

ont répondu que le rôle de l'autorité tutélaire et des tuteurs dans le contexte de la coopération internationale est clairement défini par la loi⁷⁷.

L'importance d'un échange régulier de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques.

128. Enfin, les États devraient coopérer et promouvoir l'échange régulier de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques sur la tutelle des enfants non accompagnés et séparés. À cette fin, les pays de l'UE qui ont répondu au questionnaire ont identifié le Réseau européen de la tutelle comme un forum approprié.
129. En outre, les États ayant répondu au questionnaire participent à d'autres mécanismes internationaux et européens pertinents, tels que le réseau européen pour les droits de l'enfant, le groupe d'experts informel de l'UE sur les enfants dans les migrations et le cycle politique de l'UE EMPACT (Plate-forme européenne multidisciplinaire contre les menaces criminelles) sur la traite des êtres humains.

⁷⁷ Ce rapport a été rédigé avant le vote du nouveau Pacte migration de l'UE et ne le prend pas, de fait, en considération.

III. LES DÉFIS ET LES PRATIQUES PROMETTEUSES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION.

130. Dans le cadre du questionnaire, les États ont été encouragés à partager les principaux **défis auxquels** ils sont confrontés en matière de tutelle des enfants non accompagnés et séparés.
131. **L'afflux important d'enfants non accompagnés et séparés constitue** le principal défi pour les États. Cette situation entraîne une pénurie de tuteurs dans les domaines liés aux enfants en migration, tels que les procédures d'asile et de migration, les procédures d'évaluation des risques et de la vulnérabilité, les traumatismes, les professionnels de la santé mentale spécialisés, la protection des enfants à risque, les barrières linguistiques ou la sensibilité et la compréhension culturelles. Cependant, la situation susmentionnée entraîne également un manque de formation et de renforcement des capacités pour les tuteurs nouvellement sélectionnés et un manque général d'hébergement suffisant et approprié pour les enfants non accompagnés et séparés.
132. Ce manque d'hébergement est étroitement lié à une autre préoccupation majeure soulignée par les États membres, à savoir le risque croissant de disparition, de traite et d'exploitation des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration. C'est particulièrement le cas dans les pays de transit, où il semble difficile de fournir des soins et une protection aux enfants non accompagnés et séparés en déplacement.
133. Les États membres soulignent également que la **diversité des modèles de tutelle et la nature juridique des tuteurs**, tant entre les États qu'à l'intérieur de ceux-ci, constituent un défi pour la mise en œuvre de la Recommandation. Il s'agit d'obstacles spécifiques à la gestion de l'intersection de processus juridiques complexes tels que l'asile, les procédures de regroupement familial ou la vérification et la reconnaissance de la tutelle lorsque des enfants séparés arrivent avec des adultes qui les accompagnent et qui ne sont pas leurs parents.
134. Les États s'inquiètent de la nécessité de clarifier le rôle et la répartition des responsabilités entre les autorités chargées de la protection de l'enfance et les autorités chargées de l'asile ou de l'immigration. Cela entrave la protection des enfants non accompagnés non-demandeurs d'asile dans les pays où la tutelle est incluse dans la législation sur l'asile ou des enfants ayant besoin d'une protection internationale dont les besoins ne sont pas identifiés.
135. Enfin, les États ont identifié comme un défi l'**absence de mécanismes de suivi et d'évaluation**, tant pour les enfants que pour les tuteurs et l'autorité de tutelle.

IV. TUTELLE POUR LES ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS D'UKRAINE.

136. 15 des 22 États ayant répondu ont déclaré avoir adopté des mesures spécifiques sur la tutelle ou la protection des enfants non accompagnés et séparés fuyant l'agression russe contre l'Ukraine⁷⁸.
137. Après l'achèvement de cette analyse, un Groupe consultatif du Conseil de l'Europe sur les enfants d'Ukraine (CGU) a été officiellement lancé à Strasbourg le 30 novembre 2023. Lors du 4e Sommet du Conseil de l'Europe à Reykjavik en mai 2023, les chefs d'État et de gouvernement ont appelé le Conseil de l'Europe à mettre en place un mécanisme approprié pour coordonner les actions concernant les enfants ayant fui l'Ukraine vers les États membres du Conseil de l'Europe. Le CGU est donc la mise en œuvre pratique de cet appel. Au sein du CGU, un groupe de dialogue thématique sur la tutelle a été créé pour discuter des défis auxquels sont confrontés les États membres dans la mise en place de solutions de tutelle pour les enfants d'Ukraine à la suite de la guerre d'agression russe à grande échelle contre l'Ukraine. Le groupe a pour objectif d'aider les États membres à relever les défis existants et nouveaux et à trouver des solutions appropriées en identifiant les possibilités de coopération efficace, notamment par l'échange de bonnes pratiques et le développement de nouveaux outils pratiques liés aux systèmes de tutelle pour les enfants ukrainiens.
138. Ce groupe de dialogue procédera à une analyse approfondie des différentes mesures de tutelle mises en place au niveau national pour les enfants non accompagnés et séparés d'Ukraine. Nonobstant les conclusions du CGU, les mesures que les États membres ont déclaré, dans le questionnaire, avoir prises jusqu'en septembre 2023, sont présentées ci-dessous.
139. Ces mesures peuvent être regroupées dans les catégories suivantes :
- 1) **Cadres juridiques ou politiques spécifiques.**
140. Certains États membres ont développé des cadres juridiques ou politiques spécifiques pour la tutelle et la protection des enfants non accompagnés et séparés fuyant l'Ukraine, comme la **Croatie**, où le ministère compétent a adopté des amendements à la loi sur la protection sociale stipulant que les bénéficiaires de la protection temporaire ont droit aux mêmes avantages et services dans le cadre du système de protection sociale que les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les réfugiés ; la **Lettonie**, où une loi sur l'assistance aux civils ukrainiens a été récemment adoptée ; ou la **Slovénie**, où des instructions ont été adoptées sur la manière de garantir les droits des enfants non accompagnés et séparés bénéficiant d'une protection temporaire.

⁷⁸ Pour plus d'informations, voir UNICEF (2023) *Fulfilling the rights of children without parental care displaced from Ukraine. An analysis of international and European law (Respecter les droits des enfants sans protection parentale déplacés d'Ukraine. Une analyse du droit international et européen)*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais).

141. **La France** a adopté une instruction interministérielle définissant le cadre et les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants non accompagnés fuyant l'Ukraine, en mettant l'accent sur l'accès aux services essentiels de santé et d'éducation.
142. En **Grèce**, le Mécanisme national d'intervention en cas d'urgence (MNIU) a établi une procédure pertinente avec le service d'asile pour garantir que tous les enfants non accompagnés et séparés ont un accès adéquat à la protection temporaire.
143. **Les Pays-Bas** ont tenté de mettre en place des mécanismes et des dispositions légales spécifiques pour les enfants fuyant l'Ukraine, mais ont finalement constaté qu'il était préférable d'appliquer le système à tous les enfants non accompagnés, sans exception, tout en étant suffisamment souple pour s'adapter à de nouvelles circonstances.
144. **La Pologne** a adopté la loi sur l'assistance aux ressortissants ukrainiens dans le cadre du conflit armé, qui contient des dispositions spécifiques sur les procédures spéciales pour les enfants ukrainiens.

2) Mécanismes de coordination.

145. D'autres pays ont mis en place des mécanismes de coordination, soit par le biais d'une collaboration entre les autorités, soit en créant des organes consultatifs d'experts ou en élaborant des protocoles. Ainsi, à **Chypre** et en **Espagne**, une collaboration étroite a été mise en place avec les autorités ukrainiennes compétentes, par exemple entre les services de protection sociale de Chypre et l'Ambassade d'Ukraine, ou entre les représentations diplomatiques de l'Espagne et de l'Ukraine et les tuteurs régionaux.
146. Le ministère du travail de **Croatie** a mis en place une équipe d'experts pour soutenir les personnes déplacées d'Ukraine, comme un organe de conseil et d'expertise pour chaque partie prenante. D'autres pays ont mis en place un bureau national d'information et de coordination. Dans le cas de **l'Allemagne**, il s'agit de deux bureaux : le bureau de signalement SOS, qui fournit des informations aux institutions, organisations et particuliers qui organisent l'accueil d'enfants relevant déjà du système ukrainien de protection de l'enfance, et le bureau central de coordination, qui enregistre les données relatives aux enfants et aux jeunes ukrainiens et organise leur accueil entre les États fédérés.
147. **La France** a mis en place un groupe de coordination sur les risques de traite des êtres humains déplacés d'Ukraine. Il est copiloté par le HCR et la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF). Il réunit des associations spécialisées dans l'aide aux victimes de la traite, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, et dans la protection de l'enfance, ainsi que plusieurs services et institutions gouvernementales. Ce groupe de travail a élaboré un dépliant à destination des mineurs déplacés, disponible en ukrainien, en russe, en anglais et en français, qui vise à sensibiliser ces enfants aux risques de traite et d'exploitation, en présentant quelques signaux d'alerte et des conseils et en proposant des contacts associatifs.

148. Enfin, le Comité d'État pour la famille, les femmes et les enfants d'**Azerbaïdjan**, en collaboration avec le personnel de la Commission des affaires des mineurs et de la protection de leurs droits, effectue un travail régulier d'identification des besoins des enfants placés dans des familles d'accueil, d'évaluation de leur statut psychosocial et de fourniture des services appropriés. Tous les trois mois, des informations sont soumises au Comité d'État afin d'enregistrer ces enfants et de procéder à une évaluation appropriée en termes de santé, de bien-être social, d'éducation, d'instruction et de sécurité.
149. Au niveau du Conseil de l'Europe, le CGU fonctionne comme une plateforme opérationnelle de coopération intergouvernementale entre les États membres du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations internationales clés, ainsi que les représentants de la société civile concernés.

3) Protocoles spécifiques.

150. Dans des pays comme l'**Allemagne**, le gouvernement fédéral a mis en place une procédure ordonnée et structurée pour l'accueil des enfants placés et des orphelins d'Ukraine afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.
151. **La Grèce**, par exemple, a mis en place une procédure d'enregistrement et de protection des enfants non accompagnés en provenance d'Ukraine par le biais du mécanisme national d'intervention d'urgence. À cet égard, il convient de noter qu'une évaluation de l'intérêt supérieur a été réalisée pour chaque enfant retrouvé au principal point d'entrée des citoyens ukrainiens en Grèce, dans un espace adapté aux enfants. Un rapport d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant est préparé, puis envoyé au mécanisme national d'intervention d'urgence pour la suite de la gestion du dossier.
152. En **Pologne**, le ministère de l'intérieur et de l'administration, en collaboration avec le ministère de l'agriculture et les gardes-frontières, a mis au point un algorithme pour traiter les enfants arrivant d'Ukraine sans tuteur légal. Grâce à cet algorithme, les enfants non accompagnés ont été envoyés dans un lieu sûr où ils ont pu attendre que leur situation juridique soit réglée et qu'un tuteur soit désigné.
153. Dans le cas du **Portugal**, un groupe de travail a été créé pour répondre spécifiquement aux besoins des enfants pendant leur séjour au Portugal, ainsi qu'une plateforme d'enregistrement des entrées sur le territoire national, d'attribution automatique du numéro d'identification fiscale, de sécurité sociale et de santé, permettant l'accès à l'aide et aux ressources.

4) Flexibilité dans la désignation des tuteurs.

154. Il convient de mentionner certains pays où les autorités de tutelle se sont montrées plus souples lorsqu'elles ont envisagé la possibilité de désigner l'adulte accompagnant comme tuteur ou comme aidant au quotidien. Parmi ces pays, la **Belgique**, la **Bulgarie** et la **Croatie** se distinguent.
155. Dans le cas de la **Belgique**, le service des tutelles prend contact avec l'enfant, sa famille, ses parents dans le pays d'origine et/ou toutes les autorités compétentes. Si

nécessaire, le service des tutelles organise une visite pour s'entretenir en personne avec l'enfant et sa famille. Le service des tutelles analyse leur situation et évalue si un membre de leur famille peut assumer la tutelle légale ou si le service des tutelles doit désigner un tuteur spécifique.

156. En **Bulgarie**, lorsqu'un enfant est accompagné par un adulte de sa famille (grand-parent, tante, oncle, frère ou sœur) ou par une autre personne proche de la famille, il doit prouver qu'il lui a été confié par ses parents.
157. Dans ces cas, le mandat est prouvé par une procuration ou, en l'absence de procuration, par une déclaration de prise en charge de l'enfant signée par les parents de retour en Ukraine. Cette déclaration peut être présentée à la frontière ou soumise ultérieurement au département de protection de l'enfance de la direction locale de l'assistance sociale, qui est responsable de l'établissement des enfants.
158. D'autre part, la **Croatie** a déclaré avoir placé tous les enfants d'Ukraine sous tutelle. Les tuteurs désignés sont des personnes de confiance, des membres de la famille proche ou des employés professionnels des bureaux régionaux. En ce qui concerne l'hébergement, aucun enfant d'Ukraine ne réside dans des institutions nationales d'aide à l'enfance. Au contraire, les enfants sont hébergés dans des logements collectifs ou privés avec des personnes de confiance.
159. Dans le cas des **Pays-Bas**, le NIDOS, qui est l'entité chargée de la tutelle des enfants non accompagnés en migration, avait l'habitude de nommer des tuteurs temporaires, car la plupart des enfants arrivaient avec un superviseur adulte qui connaissait l'enfant et ses parents. Dans ces cas, les parents étaient en contact avec leurs enfants et le superviseur, et lorsqu'ils avaient besoin d'un acte notarié, les souhaits des parents concernant la supervision de l'enfant étaient inclus.

5) Mécanismes spécifiques de fourniture d'informations.

160. Enfin, certains États membres ont mis en place des mécanismes d'information spécifiques, comme en **Belgique** ou en **Espagne**, où l'autorité de tutelle a élaboré une fiche d'information et des recommandations pour la protection des enfants déplacés par le conflit armé en Ukraine. Ces documents sont également disponibles dans différentes langues afin de les rendre accessibles.
161. D'autres, comme la **Bulgarie** ou la **Croatie**, ont mis en place une ligne téléphonique nationale et un courrier électronique pour les enfants afin de les informer, de les conseiller et de leur apporter un soutien psychologique.

V. CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION CM/REC(2019)11.

162. A la lumière de l'analyse ci-dessus, cette section présente des suggestions susceptibles d'inspirer les États dans leurs efforts pour aligner pleinement leurs cadres tutélaires sur les principes de la Recommandation, et d'éclairer d'éventuelles actions du Conseil de l'Europe pour soutenir sa mise en œuvre.

a. Mesures générales de mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)11.

163. Tous les États ayant répondu au questionnaire déclarent disposer d'un cadre de la tutelle. Toutefois, les mesures générales de mise en œuvre ne semblent pas suffisamment développées dans la plupart des États ayant répondu.

164. Afin d'améliorer la mise en œuvre de la Recommandation, nous suggérons aux États membres de :

- Traduire la Recommandation dans les langues officielles de leurs pays, si cela n'a pas encore été fait.
- Diffuser la Recommandation et son exposé des motifs auprès des principales autorités impliquées dans la protection des enfants non accompagnés et séparés, en particulier l'autorité de tutelle, l'autorité chargée de l'immigration et de l'asile, et toutes les agences de coordination en place. Continuer à diffuser la liste de contrôle pour les tuteurs et les informations clés pour les enfants concernés par la tutelle auprès des parties prenantes concernées, telles que les médiateurs et les ONG travaillant avec des enfants non accompagnés et séparés, afin de renforcer la transparence et la responsabilité de tous les acteurs concernés.
- Élaborer des documents adaptés aux enfants expliquant le contenu de la Recommandation, les traduire dans les langues des pays d'origine des enfants et assurer leur diffusion.
- Lancer un processus d'examen du cadre juridique et politique existant et de sa mise en œuvre dans la pratique⁷⁹ afin d'identifier les lacunes et de réfléchir à des propositions dans le but d'y remédier, conformément à la Recommandation, à ses lignes directrices de mise en œuvre et à l'exposé des motifs, tout en impliquant toutes les autorités et parties prenantes concernées, et en garantissant la participation des enfants non accompagnés et séparés⁸⁰.

⁷⁹ L'outil ProGuard PAS pour l'auto-évaluation et le renforcement des systèmes nationaux de tutelle en Europe pourrait être utile aux États pour évaluer les forces et les faiblesses de leur système national de tutelle et réfléchir aux possibilités de progrès. Plus d'informations sont disponibles [ici](#) (seulement en anglais).

⁸⁰ Pour garantir la participation effective des enfants, veuillez-vous référer aux lignes directrices suivantes du Conseil de l'Europe : Conseil de l'Europe (2023) « *Décidons ensemble !* » *Guide pour un engagement significatif et efficace des enfants dans les processus décisionnels*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais) ; Conseil de l'Europe (2020) « *Écouter - Agir - Changer* » *Manuel sur la participation des enfants à l'intention des professionnels travaillant pour et avec les enfants*. Disponible [ici](#).

b. Principe 1. Protection des droits des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de la migration par le biais de la tutelle.

165. La Recommandation appelle à la mise en place de systèmes de tutelle efficaces prenant en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. L'examen souligne que le principe de **l'intérêt supérieur de l'enfant** est uniformément prévu dans les législations nationales des États ayant répondu à l'enquête.

- Sa mise en œuvre effective bénéficierait toutefois d'instruments réglementaires ou opérationnels, tels que des protocoles ou des lignes directrices, qui définissent en termes plus concrets les procédures d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant⁸¹. Ces instruments devraient aider l'autorité tutélaire et les autorités étant en contact avec les enfants avant la désignation du tuteur. Ils devraient être appliqués à tous les enfants, quel que soit leur statut migratoire ou de résidence ou leur âge, et garantir que tous les enfants non accompagnés aient un tuteur.

166. Afin d'atténuer les risques accrus courus par les enfants non accompagnés et séparés de leur famille face à diverses formes de violence, y compris la **traite et l'exploitation**, il est recommandé de suivre les suggestions suivantes :

- Les cadres tutélaire devraient traiter spécifiquement des situations de vulnérabilité accrue afin de garantir une orientation claire et explicite vers les services appropriés.
- L'identification précoce de tout besoin particulier devrait être assurée par la formation des tuteurs et d'autres professionnels en contact avec les enfants, ainsi que via l'élaboration de matériels de sensibilisation tels que des guides de dépistage ou des listes de contrôle⁸².
- Des protocoles, des lignes directrices ou des procédures opérationnelles standard devraient être mises en place pour décrire la procédure de saisine en cas d'identification de besoins de protection spécifiques tels que la protection internationale ou la traite. Les mécanismes susmentionnés devraient s'appliquer non seulement dans le cadre de la procédure d'asile, mais aussi à tous les enfants non accompagnés ou séparés, quel que soit leur statut de résidence⁸³.

⁸¹ Pour s'inspirer, voir UNHCR (2021) *Best interests procedure guidelines : assessing and determining the best interests of the child (Lignes directrices relatives à la procédure de l'intérêt supérieur : évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant)*, disponible [ici](#) ; EUAA (2019) *Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures, (Guide pratique sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'asile)* disponible [ici](#) (seulement en anglais).

⁸² À cet égard, nous suggérons aux États membres d'envisager l'utilisation des formations existantes déjà proposées par les acteurs concernés, telles que le cours en ligne HELP sur les enfants réfugiés et migrants fourni par le CdE, [ici](#), et sur la lutte contre la traite des êtres humains, [ici](#) (seulement en anglais) ; FRA (2023) *Guardianship for unaccompanied children - A manual for trainers of guardians (Tutelle pour les enfants non accompagnés - Manuel pour les formateurs de tuteurs)*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais) ; et FRA (2023) *Training and learning platform for guardians (Plateforme de formation et d'apprentissage pour les tuteurs)*. Disponible [ici](#).

⁸³ Toutefois, des pratiques prometteuses ont été identifiées en matière d'identification de la vulnérabilité dans le cadre juridique de l'UE sur l'asile et peuvent être extrapolées : voir par exemple la [boîte à outils de l'EUAA sur la vulnérabilité](#), y compris l'« Outil d'identification des personnes ayant des besoins particuliers », l'« Outil d'évaluation des besoins particuliers et de la vulnérabilité » et la « Boîte à outils d'aiguillage » (seulement en anglais uniquement).

167. Les **enfants** séparés ont des besoins de protection différents de ceux des enfants non accompagnés et ils doivent être pris en compte, bien qu'aucune approche concrète et systématique des enfants séparés n'ait été identifiée entre les pays. Le cadre de la tutelle pourrait⁸⁴ :

- Veiller à ce que des procédures soient en place pour évaluer l'intérêt supérieur des « enfants séparés » par rapport à l'adulte qui les accompagne.
- Inclure des lignes directrices claires pour évaluer la relation et l'aptitude de l'adulte accompagnant l'enfant à être désigné comme tuteur ou responsable au quotidien, en adoptant une approche interculturelle et sexospécifique. Tout en garantissant le droit de l'enfant à être entendu, l'évaluation gagnerait à être effectuée par une équipe multidisciplinaire d'experts.
- Prévoir des dispositions spécifiques sur la manière dont l'adulte accompagnant doit être pris en compte dans le processus de désignation d'un tuteur et dans le processus d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur.

Les résultats des consultations d'enfants soulignent la nécessité pour les tuteurs d'être plus impliqués et proactifs dans la défense de l'intérêt supérieur de l'enfant, en veillant à ce que leurs actions soient conformes aux principes d'indépendance et de soutien centré sur l'enfant. Pour promouvoir l'indépendance, les tuteurs doivent donner la priorité à l'autonomie et à l'action des enfants, tout en leur donnant les moyens de prendre des décisions en connaissance de cause et de faire valoir leurs droits de manière efficace. Les tuteurs doivent fournir aux enfants les informations, les ressources et le soutien nécessaires pour qu'ils puissent gérer leur situation de manière indépendante. En outre, ils doivent plaider en leur nom pour veiller à ce que leur intérêt supérieur soit respecté. La mise en place de processus décisionnels clairs, la promotion de la transparence et de la responsabilité, et l'encouragement d'une culture de l'autonomisation peuvent contribuer à faciliter l'indépendance et la résilience des enfants dans les systèmes de tutelle⁸⁵.

c. Principe 2 - Cadres et mesures tutélaires.

168. La diversité des modèles de tutelle, tant entre les pays qu'à l'intérieur de ceux-ci, est l'un des principaux défis identifiés par les Etats ayant répondu, non seulement pour déterminer la bonne mise en œuvre de la Recommandation, mais aussi pour l'évaluer. Cependant, on peut conclure que, quel que soit le modèle adopté par les Etats, modèle qu'ils établissent un cadre de tutelle spécifique pour les enfants non accompagnés et séparés en migration ou qu'ils incluent des dispositions prenant en compte des besoins spécifiques dans le cadre plus large de la protection nationale de l'enfance), il peut être conforme au Principe 2. Ceci à la condition que, quelles que soient ses caractéristiques, il soit flexible et prenne en compte toutes les situations dans lesquelles les enfants peuvent se trouver.

⁸⁴ Pour s'inspirer : UNICEF (2023) *Fulfilling the rights of children without parental care displaced from Ukraine. An analysis of international and European law. (Respecter les droits des enfants sans protection parentale déplacés d'Ukraine Une analyse du droit international et européen)*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais).

⁸⁵ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes publié en annexe de ce rapport (CDENF(2024)06add).

169. Bien que les États s'étant soumis au questionnaire aient indiqué qu'ils se conformaient aux exigences minimales énoncées dans les lignes directrices de mise en œuvre de la Recommandation⁸⁶, les résultats de l'analyse montrent que les améliorations suivantes pourraient être apportées :

- Garantir la mise en place d'une tutelle pour tous les enfants non accompagnés et séparés, quel que soit leur statut de résidence et sans se limiter aux enfants demandeurs d'asile.
- Simplifier les modèles de tutelle afin de les rendre plus accessibles. Par exemple, envisager un modèle unique pour tous les enfants non accompagnés et éviter ainsi l'application de cadres de tutelle différents en fonction du statut de résidence ou de l'âge.
- Établir des dispositions juridiques ou politiques pour identifier clairement l'autorité de tutelle et le tuteur, leur rôle, leurs fonctions et leurs responsabilités. Cela est particulièrement important dans les pays où plusieurs acteurs similaires sont identifiés comme relevant du concept juridique de tuteur, tel que défini dans la Recommandation, ou lorsque l'autorité de tutelle n'est pas clairement identifiable.
- Dans le cas de modèles de tutelle décentralisés, mettre au point un mécanisme de coordination multi-niveaux et/ou interrégional avec des réunions régulières pour soutenir la normalisation des modèles, fournir une assistance technique, faciliter la coordination entre les autorités de tutelle et les tuteurs, et rassembler les informations pertinentes.
- Envisager de formaliser les accords de tutelle afin qu'ils soient aussi permanents que possible, et de contribuer au mieux à la mise en place d'une solution durable pour les enfants non accompagnés et séparés, que les tuteurs soient des bénévoles ou des professionnels.
- Renforcer le cadre juridique et politique dans des domaines tels que les mécanismes de coordination interagences et multidisciplinaires au niveau international et le contrôle par une autorité indépendante.

Les résultats tirés de la consultation d'enfants soulignent le besoin d'un engagement continu et significatif de la part des tuteurs afin de garantir le bien-être et le respect des droits des enfants non-accompagnés. Une plus grande présence des gardiens impliquerait pour les gardiens donner la priorité à une communication et à un engagement réguliers avec les enfants, en écoutant activement leurs préoccupations et en leur fournissant un soutien en temps opportun. L'établissement de canaux de communication clairs et de contrôles réguliers peut aider à favoriser la confiance et les relations entre les tuteurs et les enfants, en veillant à ce que les enfants se sentent soutenus et habilités à gérer efficacement leurs situations spécifiques⁸⁷.

d. Principe 3 - Nomination ou désignation des tuteurs dans les meilleurs délais.

⁸⁶Voir l'Annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)11, Lignes directrices de mise en œuvre pour un système de tutelle efficace, Principe 2(2)(a-j) ; et l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2019)11, paras. 25-40.

⁸⁷ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes (CDENF(2024)06add).

170. L'examen de la mise en œuvre montre que le délai moyen de désignation d'un tuteur varie considérablement d'un État membre à l'autre. L'analyse suggère, en outre, que dans certains États membres, la désignation d'un tuteur est retardée en raison de la pénurie de tuteurs, notamment dans la situation où le nombre d'arrivées s'accroît. Elle est également souvent retardée en cas de doute sur la minorité d'un individu.
171. Pour se conformer à la Recommandation, qui appelle à la désignation d'un tuteur sans délai excessif, dès qu'un enfant est identifié comme non accompagné ou séparé, quel que soit son statut d'immigration, les bonnes pratiques suggèrent que les cadres de tutelle devraient :
- Fixer un délai maximum pour la désignation d'un tuteur via la loi.
 - Prévoir la possibilité de désigner des tuteurs temporaires dès l'arrivée, y compris avant ou pendant les procédures d'évaluation de l'âge, en particulier dans les cas où ces procédures sont longues⁸⁸ et où les autorités compétentes ont des raisons objectives de penser que la personne est un enfant au vu de signes visibles, de déclarations ou de comportements pertinents.
172. La Recommandation souligne la nécessité d'informer et de consulter l'enfant lors des procédures de nomination.
- Les États doivent renforcer les mécanismes de participation des enfants à la procédure de nomination ou de désignation des tuteurs, et prévoir la possibilité de protester contre la désignation d'un tuteur et d'en demander le changement.
 - Conformément aux lignes directrices de mise en œuvre, des dispositions réglementaires devraient être envisagées pour permettre d'étendre certaines mesures de protection aux enfants non accompagnés et séparés après avoir atteint l'âge de 18 ans, le cas échéant, afin de favoriser une transition en toute sécurité vers l'âge adulte. Ces mesures ne comprennent pas la tutelle légale, mais, entre autres, un hébergement spécialisé, un placement familial ou un soutien socio-juridique⁸⁹.

Les résultats de la consultation sur les enfants suggèrent que les tuteurs devraient être constamment présents dans la vie des enfants, consacrer suffisamment de temps à comprendre leurs besoins et établir une relation de confiance avec l'enfant. De plus, les tuteurs doivent toujours être transparents sur les questions concernant l'enfant.⁹⁰

⁸⁸ Pour plus d'informations sur les procédures d'évaluation de l'âge, veuillez consulter la récente Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres sur les principes et lignes directrices en matière de droits humains sur l'évaluation de l'âge dans le contexte des migrations et son exposé des motifs, ainsi que le Conseil de l'Europe (2019) *L'évaluation de l'âge des enfants migrants. Un guide à l'usage des responsables*. Disponible [ici](#) ; Conseil de l'Europe (2019) « *On est des enfants, mais on a des choses à dire !* » *Rapport sur les consultations avec les enfants non accompagnés sur le thème de l'évaluation de l'âge*. Disponible [ici](#) ; et Conseil de l'Europe (2017) *L'évaluation de l'âge des enfants migrants : une approche fondée sur les droits de l'homme*. Disponible [ici](#) ; FRA (2018) *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures* *Minimum age requirements concerning children's rights in the EU*, disponible [ici](#). (seulement en anglais)

⁸⁹ Pour plus d'informations, veuillez consulter Conseil de l'Europe (2023) *Avoir 18 ans en toute confiance. Guide pratique de la Recommandation du Conseil de l'Europe sur le soutien aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte - CM/Rec(2019)4*. Disponible [ici](#).

⁹⁰ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes (CDENF(2024)06add).

e. Principe 4 - Responsabilités juridiques et tâches des tuteurs.

173. Bien que le niveau élevé de conformité avec le principe 4 soit remarquable, certaines questions pourraient encore être traitées de manière plus complète par les États membres.
174. Premièrement, quelle que soit la manière dont le système de tutelle est organisé, selon les lignes directrices de mise en œuvre et l'exposé des motifs, les tuteurs de tous les contextes nationaux devraient être autorisés et habilités à accomplir certaines tâches minimales communes⁹¹. Les États déclarants considèrent que leur cadre tutélaire comprend la plupart de ces éléments. Cependant, selon l'analyse, peu d'Etats expliquent comment et où ces éléments sont réglementés, et certains d'entre eux nécessitent plus d'attention. Est suggéré comment suit :
- Le rôle des tuteurs est clairement défini par la loi, ce qui le distingue du rôle des autres acteurs impliqués, en particulier dans les pays où plusieurs acteurs similaires sont identifiés comme relevant du concept de tuteur.
 - Les éléments minimaux énoncés dans la Recommandation sont explicitement prévus dans le cadre tutélaire et leur mise en œuvre est assurée par des instruments politiques, si besoin est.
 - Les mécanismes sont renforcés pour permettre aux tuteurs d'évaluer la prolongation de la durée de mesures de protection supplémentaires pour l'enfant, et de conseiller l'autorité de tutelle à cet égard. Cette évaluation doit avoir lieu s'il existe des raisons raisonnables de prendre ces mesures supplémentaires pour l'enfant.
 - Les dispositions juridiques et politiques nécessaires sont établies dans le cadre de la tutelle pour permettre aux tuteurs d'entamer le processus de désignation d'un avocat/représentant légal pour l'enfant, lorsque la loi l'exige, dans le but de représenter l'enfant dans les procédures judiciaires pertinentes.
175. En outre, les tuteurs devraient être impliqués dans toutes les procédures concernant l'enfant afin de s'assurer que toutes les mesures ou procédures sont bien conformes à l'intérêt supérieur de l'enfant et à ses besoins individuels. Par conséquent, afin de se conformer au principe 4, les conseils aux Etats sont les suivants :
- Les cadres tutélaire devraient explicitement prévoir la participation des tuteurs aux procédures visées dans les lignes directrices d'application et l'exposé des motifs⁹², lorsque cela n'a pas encore été fait.

⁹¹ Pour plus d'informations, voir l'Annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)11, Lignes directrices de mise en œuvre pour un système de tutelle efficace, Principe 4(1)(a-k) et (2)(a-c) ; et l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2019)11, paras. 55-59.

⁹² Idem, para. 60.

- Les tuteurs devraient être impliqués dans des procédures spécifiques telles que la recherche d'enfants disparus⁹³ ou les procédures d'évaluation de l'âge⁹⁴.

176. Enfin, en vertu du principe 4, les Etats doivent veiller à ce que les tuteurs jouissent de l'indépendance et de l'impartialité qui conviennent à leur rôle. À cette fin, les États devraient envisager de :

- Découpler le rôle du tuteur par rapport au travail des professionnels dans les centres d'hébergement afin d'éviter les conflits d'intérêts.
- Désigner une personne physique lorsque le système tutélaire désigne une organisation.
- Éviter que l'autorité de tutelle ne soit placée sous l'administration compétente en matière migratoire.
- Faciliter les mécanismes de contrôle par des autorités indépendantes telles que le médiateur ou un tribunal.

D'après les résultats tirés de la consultation d'enfants, les tuteurs devraient se préoccuper des enfants, écouter leurs préoccupations sans les juger et les aider à trouver des solutions, en guidant l'enfant dans son meilleur intérêt. Les tuteurs doivent également s'intéresser aux rêves et aux aspirations des enfants, les aider à se développer et à poursuivre leurs objectifs⁹⁵.

f. Principe 5 - Information, accès à la justice et voies de recours, y compris des mécanismes de plainte adaptés aux enfants.

177. Premièrement, en vertu du principe 5, les enfants non accompagnés et séparés en lors de la migration doivent recevoir des informations adaptées à leur âge et à leur maturité, dans une langue qu'ils peuvent comprendre et en tenant compte de leur sexe et de leur culture⁹⁶. A cette fin, les Etats pourraient :

⁹³ Pour s'en inspirer, voir des initiatives telles que Missing Children Europe - Children in migration. Disponible [ici \(seulement en anglais\)](#).

⁹⁴ Pour s'en inspirer, voir : CdE (2023) *La détention administrative des migrants et des demandeurs d'asile. Un guide pour les praticiens*. Disponible [ici](#) ; FRA (2018) *Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures Minimum age requirements concerning children's rights in the EU*, disponible [ici](#) (seulement en anglais). Résolution 2195 (2017) Évaluation de l'âge adaptée à l'enfant pour les enfants migrants non accompagnés ; et Recommandation 2117 (2017) Évaluation de l'âge adaptée à l'enfant pour les enfants migrants non accompagnés (par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 24 novembre 2017). Disponible [ici](#) ; Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes et lignes directrices en matière de droits humains concernant l'évaluation de l'âge dans le contexte des migrations (adoptée par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022 lors de la 1452e réunion des Délégués des Ministres). Disponible [ici](#). Conseil de l'Europe (2019) *L'évaluation de l'âge des enfants dans les migrations. Un guide pour les décideurs politiques*. Disponible [ici](#) ; Conseil de l'Europe (2019) « *We are children, hear us out* » *Rapport sur les consultations avec les enfants non accompagnés sur le thème de l'évaluation de l'âge*. Disponible [ici](#) ; et Conseil de l'Europe (2017) *Age assessment : Politiques, procédures et pratiques des États membres du Conseil de l'Europe respectueuses des droits de l'enfant dans le contexte de la migration*. Disponible [ici](#).

⁹⁵ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes (CDENF(2024)06add).

⁹⁶ Conseil de l'Europe (2018) Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, Ligne directrice 2. Disponible [ici](#) ; UNCHR (2021) *Technical Guidance : Procédures adaptées aux enfants*, disponible [ici](#).

- Fournir aux tuteurs et aux autorités de tutelle une assistance juridique, des services d'interprétation, des ressources linguistiques, des médiateurs culturels, des professionnelles de sexe féminin, une formation à la communication adaptée aux besoins des enfants et des ressources d'information appropriées pour les enfants, y compris en ligne⁹⁷.
- S'inspirer des bonnes pratiques et redoubler d'efforts pour garantir la disponibilité de services de médiation culturelle et d'interprétation, ainsi que de professionnelles de première ligne. Ces services sont particulièrement importants pour les enfants ayant été, sont ou pourraient être dans une situation vulnérable, comme les victimes de violence sexiste, de traite ou d'exploitation, etc. Cela pourrait se faire soit en employant des professionnels ayant ce profil, soit en sous-traitant ces services à des entreprises ou à d'autres ONG.

178. Deuxièmement, les enfants devraient avoir accès à des mécanismes de plainte et de recours en rapport avec leurs dispositions de tutelle, devant être facilement accessibles, adaptés aux enfants, indépendants et confidentiels⁹⁸. En gardant cela à l'esprit et en tenant compte des résultats de l'analyse, les Etats membres devraient être invités à :

- Garantir l'existence de recours efficaces en matière de tutelle (pour contester les retards dans la nomination, l'exercice des pouvoirs de tutelle ou la résiliation de la tutelle).
- Suivre les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants⁹⁹ afin de développer des mécanismes alternatifs de résolution des conflits et une justice adaptée aux enfants dans le cadre de la migration. Ces mécanismes de justice adaptés aux enfants devraient comprendre des informations et des conseils, la protection de la vie privée et familiale, des mesures spéciales de prévention et de protection, des professionnels formés et qualifiés ainsi qu'une approche multidisciplinaire¹⁰⁰.
- Renforcer le contrôle des mécanismes de plainte par une institution indépendante telle qu'un médiateur ou un tribunal.

Les résultats des consultations d'enfants soulignent l'importance d'établir des relations solides et basées sur la confiance. Cette confiance devrait être établie

⁹⁷ Voir pour inspiration: Conseil de l'Europe (2018) *How to convey child-friendly information to children in migration. Un manuel pour les professionnels de première ligne*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais) Conseil de l'Europe (2018) *Child-friendly information for children in migration. Que pensent les enfants ?* Disponible [ici](#) (seulement en anglais) ; Conseil de l'Europe (2019) *Promouvoir des approches adaptées aux enfants dans le domaine de la migration - Normes, orientations et pratiques actuelles*. Disponible [ici](#).

⁹⁸ Pour plus d'informations, voir l'Annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)11, Lignes directrices de mise en œuvre pour un système de tutelle efficace, Principe 5(3-5) ; et l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2019)11, paras. 69-71.

⁹⁹ Conseil de l'Europe (2018) Lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Disponible [ici](#). Voir aussi : Conseil de l'Europe (2023) *Barnahus : un parcours européen Étude cartographique sur les modèles de justice adaptés aux enfants, multidisciplinaires et interagences, répondant à la violence contre les enfants dans les États membres du Conseil de l'Europe*. Disponible [ici](#).

¹⁰⁰ Ibid. p. 58.

grâce à une communication efficace, une sensibilité culturelle et un intérêt sincère pour le bien-être et les aspirations futures des enfants. Afin d'améliorer les relations, les tuteurs doivent privilégier les rencontres intentionnelles avec les enfants pour écouter leurs préoccupations et de faire preuve d'empathie et de compréhension. En outre, le fait de cultiver des canaux de communication libres et honnêtes, de favoriser un environnement de soutien et d'absence de jugement, et d'impliquer les enfants dans les processus de prise de décision peut contribuer à renforcer les relations¹⁰¹.

g. Principe 6 - Mesures institutionnelles.

179. Le principe 6 dispose qu'il devrait y avoir une autorité compétente chargée d'administrer la tutelle des enfants migrants et de fournir aux tuteurs des procédures, des mesures de soutien ou des services pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités¹⁰².

180. Bien que le principe 6 soit largement respecté, l'analyse montre que certaines questions devraient encore être abordées de manière plus complète. Par conséquent, conformément à la Recommandation, nous conseillons aux États membres de :

- Développer des dispositions juridiques ou politiques afin d'identifier clairement l'autorité de tutelle.
- Veiller à ce que l'autorité de tutelle soit indépendante des pouvoirs publics sur le plan opérationnel et à ce que les fonctions de tutelle ne soient pas liées aux responsabilités en matière d'immigration.
- Prendre des mesures pour s'assurer que les tuteurs soient responsables d'un nombre raisonnable de dossiers, par exemple en fixant dans la loi un nombre maximum de dossiers que les tuteurs peuvent prendre en charge.
- Renforcer la mise en place de mécanismes de communication, de mise en réseau et d'entraide entre les tuteurs, ainsi que de normes concernant les procédures opérationnelles de conduite des tuteurs et l'harmonisation des procédures¹⁰³.
- Soutenir les organisations de la société civile pour développer et mettre à jour la formation initiale et continue des tuteurs, notamment sur les droits de l'enfant, les politiques de protection de l'enfance, les approches culturelles et sexospécifiques, les enfants disparus et les enfants victimes de violences¹⁰⁴.

¹⁰¹ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes (CDENF(2024)06add).

¹⁰² Pour plus d'informations, voir l'Annexe à la Recommandation CM/Rec(2019)11, Lignes directrices de mise en œuvre pour un système de tutelle efficace, Principe 6(2)(a-e) ; et l'Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2019)11, paras. 77-80.

¹⁰³ Voir pour s'inspirer : [Boîte à outils ProGuard sur la tutelle](#). Il s'agit d'informations, d'outils et de bonnes pratiques liés à la tutelle des enfants non accompagnés et vise à protéger et à mettre en œuvre les droits de l'enfant pour ce groupe spécial d'enfants en Europe.

¹⁰⁴ Voir pour inspiration : Conseil de l'Europe et FRA (2023) *Children in migration : fundamental rights at European borders*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais).

181. En outre, les autorités de tutelle devraient fournir aux tuteurs et aux enfants des documents d'information adaptés, couvrant tous les aspects du modèle de tutelle¹⁰⁵. A cet égard, nombre sont les pays ayant fait état d'initiatives visant à élaborer des documents adaptés aux enfants, en particulier sur les fonctions, les droits et les obligations des tuteurs. Les États pourraient alors :

- Intensifier les efforts pour développer ce type de matériel en général et sur les principes de confidentialité de la communication, sur les mécanismes de plainte individuelle dont dispose l'enfant et sur les procédures pénales, administratives et civiles pertinentes¹⁰⁶.
- Traduire le matériel dans différentes langues.

Les résultats des consultations d'enfants menées dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation suggèrent que l'adéquation du soutien apporté à un tuteur est influencée par divers facteurs, notamment les connaissances et la formation des tuteurs, la clarté du rôle du tuteur, les ressources disponibles pour soutenir les enfants et l'efficacité des canaux de communication entre les tuteurs et les enfants. L'amélioration de l'adéquation nécessite une approche à multiples facettes, notamment une formation complète des tuteurs sur les droits de l'enfant et leur rôle, l'accès à des services de soutien adaptés et des stratégies de communication renforcées pour veiller à ce que les enfants soient informés et aient les moyens de faire valoir leurs droits¹⁰⁷.

h. Principe 7 - Ressources, recrutement, qualifications et formation.

182. En vertu du principe 7, les États devraient allouer des ressources suffisantes pour garantir une tutelle efficace des enfants non accompagnés et séparés. Ils doivent également veiller à ce que les tuteurs soient dûment contrôlés, fiables, qualifiés et soutenus tout au long de leur mandat.

183. La plupart des pays éprouvent des difficultés à doter le système de tutelle de ressources financières, humaines et techniques en raison de la fluctuation du nombre d'arrivées d'enfants sur leur territoire et de leur situation. Les États pourraient :

- Élaborer des instruments politiques, tels que des stratégies, prévoyant l'allocation de ressources dans différents scénarios d'afflux migratoire, y compris dans les situations d'urgence.

¹⁰⁵ Ces documents devraient contenir des informations sur les fonctions, les droits et les devoirs des tuteurs, l'accessibilité du tuteur, les principes de confidentialité de la communication, les mécanismes de plainte individuelle à la disposition de l'enfant, les mesures d'assistance et de protection disponibles et les prestataires de services, le rôle et les devoirs des autres parties prenantes et toute procédure pénale, administrative et civile pertinente pour l'enfant.

¹⁰⁶ Voir pour inspiration : Conseil de l'Europe (2018) *How to convey child-friendly information to children in migration. Un manuel pour les professionnels de première ligne*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais) et aussi Conseil de l'Europe (2018) *Child-friendly information for children in migration. Que pensent les enfants ?* Disponible [ici](#) (seulement en anglais)

¹⁰⁷ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes (CDENF(2024)06add).

184. Afin de soutenir l'identification et l'allocation de ressources suffisantes au système de tutelle, la collecte de données complètes et désagrégées est essentielle, bien que l'analyse montre que les efforts déployés par les pays ayant répondu à l'enquête pour collecter des données sont insuffisants, de sorte que les États membres pourraient :

- Développer une base de données officielle, spécifique et harmonisée sur les enfants non accompagnés et séparés, quel que soit leur statut d'immigration.
- Recueillir des données quantitatives et qualitatives, en soulignant en particulier les procédures dans lesquelles les enfants ont été impliqués, leurs besoins de protection spécifiques tels que les besoins des enfants demandeurs d'asile, victimes de la traite ou de l'exploitation, et des informations sur la manière dont les services ont été fournis.
- Collecter des données sur les tuteurs et les accords de tutelle.

185. En ce qui concerne les qualifications et les exigences des tuteurs, les États devraient mettre en place des procédures dans le but de s'assurer que les tuteurs et le personnel de l'autorité de tutelle respectent des normes professionnelles élevées. S'il est vrai que la plupart des pays s'étant soumis au questionnaire assurent avoir défini des critères de qualifications ou d'exigences pour les tuteurs, il n'en demeure pas moins que certains domaines d'expertise pertinents font défaut. Est donc suggéré aux États membres de :

- Définir explicitement les exigences applicables aux tuteurs dans le cadre de la tutelle.
- Veiller à ce que les exigences comprennent des connaissances sur la migration, l'évaluation de l'âge¹⁰⁸ et les procédures de recherche des familles, la diversité linguistique, culturelle et de genre, ainsi qu'une compréhension des traumatismes liés à la migration.
- Veiller à ce que les tuteurs bénéficient d'une formation initiale et continue adéquate dans les domaines d'expertise susmentionnés, en particulier lorsqu'ils ne sont pas considérés comme une exigence pour la nomination ou la désignation¹⁰⁹.

Les conclusions des consultations d'enfants soulignent la nécessité d'une formation plus efficace, de meilleures stratégies de communication et d'une attention particulière aux besoins fondamentaux et complexes des enfants non accompagnés afin d'assurer leur bien-être et la réalisation de leurs droits. Le renforcement des capacités des tuteurs nécessite des programmes de formation complets et un soutien adéquat et continu pour s'assurer qu'ils disposent des connaissances, des

¹⁰⁸ Conseil de l'Europe (2022) *Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres et exposé des motifs sur les principes et lignes directrices en matière de droits humains concernant l'évaluation de l'âge dans le contexte des migrations*. Disponible [ici](#).

¹⁰⁹ Pour s'inspirer : FRA (2023) *Guardianship for unaccompanied children - A manual for trainers of guardians*. Disponible [ici](#) (seulement en anglais) ; et FRA (2023) *Training and learning platform for guardians*. Disponible [ici](#) ; HELP Cours en ligne sur les enfants réfugiés et migrants fourni par le CdE, [ici](#), et sur la lutte contre la traite des êtres humains, [ici](#) ;

compétences et des ressources nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs tâches¹¹⁰.

i. Principe 8 - Coopération et coordination au niveau national.

186. Le principe 8 dispose que des mécanismes de coordination opérationnelle devraient être mis en place pour veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les actions concernant les enfants.

187. Nombreux sont les États s'étant soumis au questionnaire ayant déclaré disposer d'un organe de coordination, d'une stratégie ou d'un protocole. Néanmoins, ceux-ci, ont également indiqué que la mise en œuvre de ce principe constituait un défi. Afin d'améliorer la mise en œuvre, les États membres pourraient :

- Mettre en place un mécanisme de coordination tel qu'une agence, un protocole, des procédures opérationnelles normalisées ou un mécanisme d'orientation identifiant clairement le rôle de chaque autorité compétente impliquée dans la protection des enfants en migration.
- Désigner une autorité ou une institution pouvant être en charge d'évaluer et guider les parties prenantes, en particulier celles qui ne font pas partie du système de tutelle.
- Promouvoir une formation régulière multi-agences et multidisciplinaire pour les parties prenantes afin de faciliter la coopération et la coordination entre les acteurs ayant des responsabilités à l'égard des enfants dans les migrations.
- Mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation de la coordination.
- Garantir la confidentialité en incluant des dispositions relatives au partage des données dans tout mécanisme de coordination

En ce qui concerne le soutien pluridisciplinaire, les résultats des consultations d'enfants suggèrent que les tuteurs devraient coopérer avec d'autres professionnels et être proactifs en aidant les enfants à satisfaire leurs besoins primaires et à s'orienter dans les systèmes juridiques et sociaux. Ils devraient veiller à ce que les problèmes soulevés par les enfants soient écoutés et traités rapidement et efficacement en tenant compte de leur point de vue¹¹¹.

j. Principe 9 - Coopération internationale.

188. En ce qui concerne les enfants dans les processus de migration, le principe 9 énonce que la coopération internationale est essentielle dans le but d'assurer leur protection et leur intérêt supérieur. Cependant, l'analyse conclut qu'il s'agit d'un domaine encore sous-exploité. Il serait donc pertinent que les États membres cherchent à :

¹¹⁰ Extrait du rapport sur la consultation avec les enfants et les jeunes (CDENF(2024)06add).

¹¹¹ Idem

- Prévoir dans la loi nationale le plus large éventail possible de coopération internationale, y compris la recherche des familles et le regroupement familial, le transfert des responsabilités de prise en charge et de garde, l'établissement d'une solution durable fondée sur les droits, la prévention et la lutte contre la traite et l'exploitation des enfants, la prévention des disparitions, ou la recherche des enfants disparus.
- Établir des canaux ou des mécanismes clairs pour la transmission et l'exécution des demandes d'information ou d'autres types d'assistance hormis celles liées à la traite¹¹².
- Encourager la mise en place de mécanismes de coopération internationaux et/ou régionaux et promouvoir le partage régulier des connaissances, de l'expérience et des meilleures pratiques avec d'autres États ou encore participer activement à ceux déjà existants¹¹³.

I. Actions à entreprendre au niveau du Conseil de l'Europe.

189. Afin de soutenir davantage la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2019)11 par les États membres, nous proposons que le Conseil de l'Europe, en partenariat avec les parties prenantes concernées s'assure de :

- Soutenir les États membres dans la diffusion de la Recommandation en élaborant des supports d'information destinés aux autorités de tutelle, aux autres parties prenantes concernées et aux enfants en situation de migration.
- Sous réserve de la disponibilité des fonds, fournir une assistance technique par le biais de projets de coopération avec les autorités nationales compétentes¹¹⁴ afin de revoir les cadres juridiques et politiques dans les domaines de la protection des enfants, des migrations et de l'asile, et soutenir les États membres dans la diffusion et l'utilisation des outils et ressources existants du Conseil de l'Europe¹¹⁵.
- Poursuivre la diffusion des cours et modules de formation existants, tels que le cours de formation HELP sur les enfants migrants et réfugiés ou d'autres cours dispensés par des agences ou organisations internationales compétentes, telles que la FRA, l'EUAA, le REM, l'EGN ou la Commission des droits de l'homme des Nations unies¹¹⁶, et élaborer de nouveaux

¹¹² Pour s'inspirer des États non-membres de l'UE : le règlement de Dublin ou le règlement Bruxelles II Ter.

¹¹³ Tels que le réseau des points focaux sur les migrations du Conseil de l'Europe, le RGE et le REM.

¹¹⁴ Voir, en guise d'exemples, les projets menés en Arménie ([Protection des droits des enfants arméniens dans un contexte post-conflit](#)) et en Turquie ([Rapport d'évaluation du système de tutelle en protection de l'enfance dans le contexte de la migration en Turquie](#) – en turc uniquement)

¹¹⁵ Voir notamment les outils et ressources adoptés dans le cadre des Plans d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019). Disponible [ici](#) et du Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte de la migration et de l'asile en Europe (2021-2025), disponible [ici](#).

¹¹⁶ Pour s'inspirer : HELP Cours en ligne sur les enfants réfugiés et migrants fourni par le CdE, disponible [ici](#), et sur la lutte contre la traite des êtres humains, disponible [ici](#) ; FRA (2023) Guardianship for unaccompanied children - A manual for trainers of guardians (Tutelle pour les enfants non accompagnés - Manuel à l'intention

modules de formation qui pourraient être reproduits dans les États membres dans des domaines n'étant pas encore couverts par les cours et modules susmentionnés.

- Renforcer l'échange de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres grâce à des mécanismes de coopération internationale existants en matière de tutelle, tels que le Réseau des points focaux sur les migrations, géré au sein du Conseil de l'Europe par le Représentant spécial pour les migrations et les réfugiés, le GEN et le REM.
- Suivre et évaluer la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre du conflit ukrainien en coopération avec le groupe de consultation sur les enfants d'Ukraine (CGU).