Recommandation CM/Rec(2007)9
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés

(adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2007,
lors de la 1002e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que l'objectif du Conseil de l'Europe est de parvenir à une plus grande unité entre ses membres ;

Rappelant la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de 1950 (STE nº 5) et ses Protocoles ;

Rappelant la Charte sociale européenne (révisée) de 1996 (STE nº 163) ;

Rappelant la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 (STCE nº 197) ;

Rappelant la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989 et ses deux Protocoles facultatifs ;

Rappelant la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967 ;

Rappelant la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 et ses deux Protocoles ;

Eu égard à l'Observation générale nº 6 (2005) du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine ;

Eu égard aux Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille adoptés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'International Rescue Committee (IRC), Save the Children Royaume-Uni (SCUK) et World Vision International (WVI) en 2004 ;

Eu égard aux Directives du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) de politiques et procédures dans la prise en charge des enfants non accompagnés en quête d'asile de 1997 et les Directives du UNHCR sur la détermination formelle de l'intérêt supérieur de l'enfant de 2006 ;

Prenant en considération la Recommandation 1596 (2003) de l'Assemblée parlementaire relative à la situation des jeunes migrants en Europe et la Recommandation 1703 (2005) relative à la protection et à l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile ;

Eu égard aux Vingt Principes directeurs sur le retour forcé adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005 ;

Prenant en considération la Déclaration de bonne pratique du programme en faveur des enfants séparés en Europe adoptée par l'Alliance internationale Save the Children et le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en 2004 ;

Tenant compte des travaux de la Conférence régionale du Conseil de l'Europe sur les migrations des mineurs non accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant, organisée à Málaga (Espagne), les 27 et 28 octobre 2005, et notamment de ses conclusions ;

Considérant que dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ou à leurs frontières un nombre croissant de mineurs migrants non accompagnés se trouvent seuls, en situation de vulnérabilité, loin de leur environnement familial, séparés de leurs parents ou de leurs proches, et exposés à des risques multiples ;

Considérant que les politiques d'immigration en général, et notamment en ce qui concerne les mineurs migrants non accompagnés, demandent une série de mesures allant au-delà du contrôle des frontières et des actions contre la migration irrégulière ;

Soulignant la nécessité d'améliorer la gestion de la migration des mineurs non accompagnés afin de surmonter les difficultés que rencontrent les Etats membres pour les accueillir ;

Considérant la nécessité de réduire les risques auxquels les mineurs migrants non accompagnés sont exposés, qui mettent en danger leur santé, leur développement, voire leur vie ;

Considérant la nécessité de soutenir les efforts des pays d'origine pour informer sur les risques, dangers et vulnérabilités liés à la situation des mineurs migrants non accompagnés et pour prévenir leur migration ;

Considérant que l'intérêt supérieur des mineurs migrants non accompagnés devrait primer dans toutes les décisions qui les concernent, et que toute action doit protéger leurs droits et sécurité et promouvoir leur épanouissement ;

Soulignant que la diversité et l'hétérogénéité de la situation des mineurs migrants non accompagnés fondées sur l'origine, le genre, les parcours, la diversité culturelle, le statut juridique ou toute autre condition, doivent être prises en compte selon une approche individualisée, pluridisciplinaire et participative ;

Etant convaincus que les Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que les Etats non membres, peuvent contribuer, par une coopération renforcée, à la recherche de solutions durables pour et avec les mineurs migrants non accompagnés, leur permettant de construire des projets de vie leur garantissant un avenir meilleur,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

a. de prendre des mesures pour mettre en œuvre dans leurs politiques, législations et pratiques, les principes et mesures exposés dans l'annexe à la présente recommandation ;

b. de promouvoir la mise en œuvre de ces principes et mesures auprès des autorités et institutions gouvernementales directement ou indirectement impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales concernant les mineurs migrants non accompagnés ;

c. de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 s'ils ne l'ont pas encore fait.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2007)9

I. Concepts

Projets de vie

1. Les projets de vie visent à développer les capacités du mineur lui permettant d'acquérir et de renforcer les compétences nécessaires pour devenir indépendant, responsable et membre actif de la société. A cette fin, les projets de vie, tout en respectant l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini par la Convention relative aux droits de l'enfant, poursuivent des objectifs relatifs à l'insertion sociale du mineur, à l'épanouissement personnel, au développement culturel, au logement, à la santé, à l'éducation et à la formation professionnelle et à l'emploi.

2. Les projets de vie sont des outils individuels, constituant un engagement conjoint d'une durée déterminée entre les mineurs migrants non accompagnés et les autorités compétentes. Ils définissent les perspectives d'avenir du mineur, promeuvent sans discrimination l'intérêt supérieur de l'enfant et apportent des réponses à long terme aux besoins à la fois du mineur et des parties concernées.

3. Les projets de vie constituent une solution durable, à la fois pour les Etats membres et pour les mineurs eux-mêmes, pour répondre aux défis posés par la migration des mineurs non accompagnés ; ainsi, les projets de vie doivent être un outil de politique intégrée mis à la disposition des Etats membres pour répondre, d'une part aux besoins des mineurs, et d'autre part aux difficultés de tous ordres engendrées par cette migration.

Mineurs migrants non accompagnés

4. La présente recommandation vise les mineurs migrants non accompagnés qui se trouvent en dehors de leur pays d'origine, quel que soit leur statut, indépendamment de la cause de leur migration, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non. L'expression « mineurs migrants non accompagnés » inclut les enfants séparés. Il inclut également les mineurs qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire de l'Etat membre.

5. Les mineurs non accompagnés sont des enfants âgés de moins de 18 ans, qui ont été séparés de leurs deux parents et d'autres membres proches de leur famille, et ne sont pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume.

6. Les enfants séparés sont des enfants âgés de moins de 18 ans, qui ont été séparés de leurs deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de leur famille. Les enfants séparés peuvent donc être accompagnés par un autre membre adulte de leur famille.

II. Le projet de vie : un outil de politique intégrée

7. Tout projet de vie repose sur une approche globale, intégrée et pluridisciplinaire.

8. Fondé sur une approche systémique, tout projet de vie devrait tenir compte de la situation spécifique de l'enfant. Il devrait prendre en considération plusieurs éléments, en particulier :

i. le profil du mineur : âge, genre, identité, statut juridique, culture d'origine, niveau scolaire, développement psychique et maturité, traumatismes éventuels, état de santé, acquis et compétences professionnels ;

ii. le parcours migratoire du mineur : les facteurs ayant déterminé le départ, les circonstances du voyage, la durée de séjour et les modalités de vie dans les pays de transit et en Europe ;

iii. l'environnement familial du mineur et surtout la nature de ses liens familiaux ;

iv. les attentes du mineur, ses souhaits et ses perceptions ;

v. la situation dans le pays d'origine : contextes politique, législatif, socio-économique, éducatif et culturel, situation des droits de l'homme (tenant compte des discriminations ethniques, religieuses, de genre et d'autres dangers potentiels), existence ou non d'une prise en charge adéquate, y compris un accueil ;

vi. les garanties spécifiques accordées aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, notamment en matière de non refoulement et de recherche de solutions durables ;

vii. la situation dans le pays d'accueil : contextes politique, législatif, ou socioculturel ; existence ou non d'opportunités pour le mineur, y compris le niveau et le degré d'appui disponible ; possibilité de rester dans le pays d'accueil ; opportunités en matière d'intégration dans le pays d'accueil.

9. Le mineur migrant non accompagné devrait pouvoir accéder à l'ensemble des droits reconnus par les normes internationales et européennes, et notamment par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui sont des conditions préalables pour la réalisation de son projet de vie. Afin d'assurer l'accès effectif à ces droits, les Etats membres devraient prendre des mesures notamment dans les différents domaines politique, juridique, social, sanitaire, éducatif, économique et culturel.

10. Afin de contribuer à la pleine réalisation des projets de vie, la coordination des politiques et pratiques devrait constituer une priorité. Par conséquent, les Etats membres devraient entreprendre les actions mentionnées ci-dessous :

i. établir et/ou soutenir au niveau national des structures de coordination des différents acteurs intervenant auprès des mineurs non accompagnés et, le cas échéant, allouer les ressources matérielles, humaines et financières nécessaires à la mise en place de ces structures ;

ii. établir et mettre en œuvre au niveau européen des réseaux d'échange d'informations impliquant les Etats d'origine, de transit et d'accueil, mais également les organisations internationales et les représentants de la société civile ;

iii. renforcer la coopération avec les Etats non membres représentant les principaux pays d'origine de mineurs migrants non accompagnés pour établir des relations de confiance durables, basées sur une définition claire des responsabilités respectives dans la mise en œuvre de projets de vie des mineurs.

11. Des accords bilatéraux devraient déterminer les conditions minimales dans lesquelles les mineurs migrants non accompagnés peuvent réaliser leurs projets de vie dans leur pays d'origine et prévoir des échanges entre travailleurs sociaux spécialisés dans la prise en charge des mineurs.

12. Dans le cadre d'une telle coopération, les Etats membres devraient s'abstenir de divulguer des informations concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés.

13. A côté des initiatives nationales de coopération avec les pays d'origine, des échanges entre collectivités locales ou représentants des ONG, directement impliqués dans la prise en charge des mineurs non accompagnés, devraient être soutenus et développés.

14. Les Etats membres devraient favoriser, avec les pays d'origine, des campagnes d'information et de sensibilisation de la population sur les risques liés à la migration des enfants, notamment ceux liés aux réseaux d'immigration clandestine, d'exploitation des mineurs et de criminalité organisée.

III. Le projet de vie : un engagement réciproque

15. Le projet de vie devrait être formalisé par un accord écrit précisant les engagements respectifs des deux parties et signé par celles-ci et/ou par le tuteur du mineur migrant non accompagné.

16. Le projet de vie devrait comporter des objectifs individualisés et évolutifs que le mineur s'engage à respecter, des modalités de suivi de leur mise en œuvre et une évaluation régulière basée sur des échanges entre le mineur et les autorités compétentes. Il devrait tenir compte du profil et des attentes du mineur migrant non accompagné et des opportunités qui lui sont offertes dans les pays d'accueil et d'origine.

17. Les autorités compétentes devraient s'engager à offrir, dans le cadre du projet de vie, un cadre protecteur permettant la réalisation des objectifs visés ci-dessus, et comportant l'accès :

– à un hébergement approprié ;
– à un encadrement spécifique avec du personnel dûment formé ;
– à un tuteur et/ou un représentant légal spécialement formés ;
– à une information claire et complète sur sa situation dans une langue qu'il comprend ;
– aux services de base, notamment la nourriture, les soins médicaux nécessaires et l'éducation.

18. Les autorités compétentes devraient analyser dans les meilleures délais la situation familiale du mineur migrant non accompagné et rechercher prioritairement des parents ou un tuteur légal ou coutumier, afin d'établir, le cas échéant et toujours dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, des contacts directs ou indirects, en vue d'un éventuel regroupement familial.

19. Les autorités compétentes devraient assurer le financement des actions en ce qui concerne l'identification, l'accueil, l'évaluation de la situation et la protection des mineurs migrants non accompagnés.

20. Les projets de vie devraient créer les conditions favorables pour assurer un véritable dialogue entre les autorités compétentes et les mineurs migrants non accompagnés, afin de leur permettre d'apprécier les opportunités qui leur sont proposées et de garantir leur participation et leur engagement à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur projet de vie.

IV. Conditions nécessaires à la réalisation de projets de vie

21. Les Etats membres devraient définir les responsabilités de chacun des partenaires, notamment les autorités nationales et locales, les services sociaux, les éducateurs, les familles et les représentants légaux, pour la mise en œuvre et le suivi des projets de vie et pour assurer leur coordination. Les Etats membres devraient notamment prévoir les financements appropriés et leur répartition.

22. Les Etats membres devraient établir ou renforcer les procédures garantissant l'identification et l'enregistrement des mineurs migrants non accompagnés ainsi que la délivrance des documents nécessaires à ces mineurs y compris, si nécessaire, celle de titres de voyage appropriés.

23. Une attention particulière devrait être portée aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile. Les procédures d'asile ne devraient pas altérer l'élaboration et la mise en œuvre effectives de projets de vie pour ces mineurs, pour lesquels une protection accrue est nécessaire, notamment en ce qui concerne le principe de non refoulement.

24. Le projet de vie pourrait se réaliser, en fonction des objectifs spécifiques qui y seraient inscrits, soit dans le pays d'accueil, soit alternativement dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine, soit dans le pays d'origine. Dans des cas particuliers, notamment en cas de regroupement familial avec des parents résidant légalement dans un pays tiers, le projet de vie pourrait être réalisé dans ce pays. Dans ce dernier cas, en sus des dispositions mentionnées aux paragraphes 28 et 29, les Etats membres devraient faciliter le départ du mineur et la réalisation de son projet de vie dans ce pays.

Projet de vie dans le pays d'accueil

25. Aussi longtemps que le projet de vie se réalise sur le territoire du pays d'accueil, les Etats membres devraient assurer au mineur migrant non accompagné l'accès à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, à l'enseignement et/ou à une formation professionnelle adaptée, au même titre que les nationaux. Le mineur devrait également pouvoir accéder au marché du travail.

26. Lorsqu'un mineur engagé dans la réalisation de son projet de vie atteint la majorité et lorsque celui-ci fait preuve de sérieux dans son parcours scolaire ou professionnel et témoigne de la volonté de s'intégrer dans le pays d'accueil, un permis de séjour temporaire devrait lui être délivré pour le temps nécessaire à l'accomplissement de son projet.

Projet de vie alternativement dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine

27. Lorsque le projet de vie commence sur le territoire du pays d'accueil et continue dans le pays d'origine, les Etats membres devraient prendre toutes les mesures pratiques afin d'assurer sa poursuite et sa réalisation satisfaisante.

Projet de vie dans le pays d'origine

28. Lorsque le projet de vie se réalise dans le pays d'origine, les Etats membres devraient définir les conditions garantissant son succès. Parmi ces conditions devraient figurer au moins les suivantes :

i. la prise en compte des besoins correspondant à l'âge et au degré de maturité du mineur ;

ii. un accueil, une protection, une prise en charge et un soutien appropriés dans le pays d'origine, soit par ses parents ou son tuteur et/ou son représentant légal, soit par des instances gouvernementales ou non gouvernementales, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ;

iii. l'implication des autorités locales dans la mise en œuvre du projet de vie dans le pays d'origine, y compris les mesures de protection du mineur, le suivi social, sanitaire et éducatif et la sélection des structures locales (telles les ONG) susceptibles d'intervenir dans la mise en place et le suivi du projet de vie ;

iv. le financement, dans la mesure du possible, des actions de formation de personnels spécialisés ou des structures locales assurant le suivi du projet de vie.

29. Dans l'hypothèse d'un retour du mineur dans son pays d'origine, les Etats membres devraient solliciter la contribution d'organisations non gouvernementales ou d'organisations internationales compétentes en la matière, telles que le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), conformément à leur mandat respectif.

V. Stratégie de communication et suivi de la recommandation

30. Les Etats membres devraient prendre des mesures spécifiques pour identifier et informer les acteurs travaillant notamment dans les institutions et autorités chargées de l'accueil, de l'assistance sociale, de la protection et de l'accompagnement des mineurs migrants non accompagnés. Cela pourrait prendre la forme de campagnes de sensibilisation, de cours de formation, de conférences et de séminaires, de réseaux d'échange d'expérience (des partenariats) ou toute autre forme qui pourrait améliorer leurs connaissances et expertise à leur mise en œuvre. Les Etats membres devraient informer les autorités et institutions des pays d'origine et de transit des principes figurant dans la présente recommandation.

31. Afin de promouvoir les projets de vie, les Etats membres devraient également diffuser les principes de cette recommandation auprès d'un large public, notamment auprès des médias, des organisations non gouvernementales et d'autres intervenants. L'objectif est de sensibiliser l'opinion publique à la migration et à la présence inévitable des mineurs non accompagnés dans les Etats membres, à la fragilité et aux risques liés à la situation précaire de ces mineurs, ainsi qu'à la nécessité de leur prise en charge par les autorités compétentes par le moyen des projets de vie.

32. Les Etats membres sont encouragés à définir des indicateurs permettant de mesurer la manière dont les projets de vie sont élaborés, mis en œuvre et évalués dans leurs pays respectifs.

33. Dans la mesure du possible, les Etats membres sont encouragés à faire état des mesures prises pour appliquer la recommandation dans leurs rapports nationaux respectifs sur la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.