

Bureau de recherche
de l'UNICEF

Défendre les droits de l'enfant

Rapport de synthèse de l'étude mondiale sur les institutions
indépendantes de défense des droits de l'enfant

unicef 

unissons-nous
pour les enfants

LE BUREAU DE RECHERCHE DE L'UNICEF

En 1988, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) crée un centre de recherche pour soutenir son engagement en faveur des enfants du monde entier et pour déterminer et approfondir ses domaines d'action présents et à venir. Le Bureau de recherche, appelé jusqu'en 2011 Centre de recherche Innocenti, a pour principaux objectifs d'améliorer la compréhension internationale des questions liées aux droits de l'enfant et de contribuer à faciliter la pleine application de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les pays en développement, les pays à revenu intermédiaire et les pays industrialisés.

Le Bureau de recherche vise à établir un cadre complet de recherche et de connaissances au sein de l'organisation afin de soutenir ses politiques et ses programmes mondiaux. En renforçant les partenariats de recherche avec les principaux réseaux de développement et institutions universitaires dans les pays du Nord et du Sud, il cherche à accroître le pouvoir d'influence et à mobiliser des ressources supplémentaires pour soutenir les efforts visant à réformer les politiques en faveur des enfants.

Les publications du Bureau de recherche entendent contribuer à un débat mondial sur les enfants et les questions liées à leurs droits, en se faisant l'écho d'un large éventail d'opinions. Par conséquent, il est possible que certaines publications ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les approches de l'UNICEF sur certains thèmes. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et/ou rédacteurs et sont publiées par le Bureau afin de stimuler et de faire avancer le dialogue sur les droits de l'enfant.

Le Bureau de recherche collabore avec l'Istituto degli Innocenti, son institution d'accueil à Florence, dans des domaines de travail spécifiques. Il est financé essentiellement par le gouvernement italien, mais certains projets particuliers bénéficient également de subventions d'autres gouvernements, d'institutions internationales et de sources privées, y compris des comités nationaux de l'UNICEF.

Tout extrait de cette publication peut être librement reproduit en utilisant les références de rigueur. Les demandes de permission de traduire l'ensemble de la publication doivent être adressées à : Communications Unit, florence@unicef.org.

Pour de plus amples informations et pour télécharger ou commander cette publication ou d'autres, veuillez visiter le site Internet www.unicef-irc.org.

Conception et mise en page : BlissDesign.com

Photo de couverture : © UNICEF/INDA2010-00730/Pirozzi ; Globe, Thinkstock

© Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
Décembre 2012

ISBN : 978-88-6522-015-3
Numéro de stock 670U

Veuillez adresser toute correspondance à :

Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti
12 Piazza SS. Annunziata
50122 Florence, Italie
Tél. : +39 055 20 330
Fax : +39 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

**Bureau de recherche
de l'UNICEF**

Défendre les droits de l'enfant

Rapport de synthèse de l'étude mondiale sur les institutions
indépendantes de défense des droits de l'enfant



Remerciements

Ce résumé analytique présente les conclusions d'une vaste étude. Il est l'aboutissement de plusieurs années de recherche, collaboration et consultation multipartenaires.

Vanessa Sedletzki, spécialiste des droits de l'enfant au Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti, est l'auteur principal et la directrice des recherches de l'étude. Andrew Mawson, responsable de l'unité protection de l'enfance et mise en œuvre des normes internationales, a supervisé les deux dernières années de l'étude, relu le texte et surveillé sa mise au point sous la direction de Göran Holmqvist, Directeur associé de recherche stratégique, et de Gordon Alexander, Directeur du Bureau de recherche, Innocenti. Nous tenons à remercier Anastasia Warpinski, rédactrice.

Trond Waage, ancien Ombudsman norvégien pour les enfants et chercheur émérite du Centre de recherche Innocenti (CRI), a lancé cette initiative puis l'a enrichie de ses conseils et de son expertise. L'étude a d'abord été supervisée par Susan Bissell, alors Responsable de l'unité de mise en œuvre des normes internationales, sous la direction de l'ancienne Directrice de l'IRC, Marta Santos Pais. Rébecca Steward et Katherine Wepplo ont contribué aux recherches et aux analyses ; Claudia Julieta Duque a réalisé des recherches générales en Amérique latine et dans les Caraïbes ; Noortje van Heijst a contribué aux recherches. Sarah Simonsen puis Claire Akehurst ont assuré le soutien administratif.

Nous souhaitons adresser nos chaleureux remerciements à Shirin Aumeeruddy-Cziffra, Jean-Nicolas Beuze, Marvin Bernstein, Richard Carver et Peter Newell, qui ont révisé le projet complet du rapport technique. Nous sommes

également reconnaissants aux multiples personnes, membres et organisations du réseau des défenseurs qui ont soutenu les recherches à différents niveaux en participant aux consultations et/ou en révisant des parties de projets antérieurs : George Abu Al-Zulof, Begoña Arellano, Polina Atanasova, Julien Attuil-Kayser, Audroné Bedorf, Akila Belebago, Karuna Bishnoi, Xavier Bonal, Sabrina Cajoly, Eva Maria Cayanan, Clara Chapdelaine, Laurent Chapuis, Mary Clarke, Janet A. Cupidon-Quallo, Anna Dekker, Brigitte DeLay, Jaap Doek, Réseau européen des défenseurs des enfants, Hugues Feltesse, Elizabeth Fraser, Emilio Garcia Mendez, Brian Gran, Karl Hanson, Karin Heissler, Charlotte Helletzgruber, Maria Cristina Hurtado, Institut interaméricain pour l'enfance de l'Organisation des États américains, Jyothi Kanics, Lena Karlsson, Jane Kim, Cindy Kiro, Maarit Kuikka, Jean-Claude Legrand, François Levert, Heidi Loening-Voysey, Emily Logan, Jeanne Milstein, Georgios Moschos, John Mould, Aida Oliver, David Parker, Dominique Pierre Plateau, Ron Pouwels, Paul Quarles van Ufford, Bernard Richard, Roberta Ruggiero, Liubov Samokhina, Johanna Schiratzki, Helen Seifu, Shantha Sinha, Diane Swales, Tseliso Thipanyane, Jorge Valencia Corominas, Lora Vidovic, Christian Whalen, Cornelius Williams et Lisa Wolff.

Le Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti tient à exprimer sa vive reconnaissance aux gouvernements de la Norvège et de la Suède, dont la généreuse contribution a rendu cette initiative possible. Le Bureau remercie également les gouvernements de la France, l'Italie et la Suisse pour leur aide financière.

Table des matières

Remerciements.....	2
Avant-propos.....	4
Défendre les droits de l'enfant : étude mondiale sur les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant.....	5
1. Introduction.....	5
2. Que font les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ?.....	8
2.1 Tenir compte des enfants et de leur intérêt supérieur dans l'élaboration des politiques.....	10
2.2 Promouvoir des environnements favorables aux droits de l'enfant.....	11
2.3 Encourager des approches équitables pour les enfants les plus marginalisés.....	11
2.4 Promouvoir la participation des enfants à la société.....	12
2.5 Faire face aux situations spécifiques ou individuelles.....	13
3. Facteurs clés de l'efficacité des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant.....	16
3.1 L'indépendance.....	16
3.2 La participation des enfants.....	19
3.3 La réception des plaintes concernant des violations spécifiques des droits de l'enfant.....	23
3.4 L'engagement international.....	26
4. Conclusion et recommandations.....	29

Avant-propos

Ces vingt dernières années, les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont connu un développement remarquable. Peu nombreuses en 1989, elles ont désormais franchi le cap des 200 et sont présentes dans plus de 70 pays. Adoptant des formes diverses – médiateurs pour les enfants, commissions des droits de l'homme ou commissaires à l'enfance –, elles ont en commun leur volonté unique de faciliter les processus de gouvernance pour les enfants et se sont imposées comme des acteurs clés de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant. Leur travail demeure pourtant peu connu et il est parfois difficile de comprendre leur nature à la fois publique et indépendante.

Les institutions indépendantes placent explicitement les enfants au centre des systèmes de gouvernance traditionnellement axés sur les adultes. Fournissant souvent des mécanismes directs assurant une responsabilisation accrue de l'État et des autres protecteurs de l'enfance, elles comblent les lacunes entre les pouvoirs et les contre-pouvoirs et veillent à ce que les répercussions des politiques et des pratiques sur les droits de l'enfant soient comprises et reconnues. Lorsque les choses vont mal ou que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, elles soutiennent les voies de recours et les réformes qui s'imposent. Loin de décharger de leur responsabilité la pléthore d'institutions souvent plus connues en charge des enfants – à savoir les écoles, les services de santé, les ministères, les autorités locales, les acteurs du secteur privé et les parents eux-mêmes –, elles complètent et renforcent leurs activités visant à réaliser les droits de tous les enfants.

Dans une économie mondiale actuellement marquée par l'incertitude, les inégalités entre les riches et les pauvres se creusent dans certains pays. L'heure est venue de réfléchir aux progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de définir des buts pérennes et équitables pour en assurer le suivi. Dans ce contexte, les institutions indépendantes contribuent décisivement à encourager des systèmes qui promeuvent et tiennent compte des droits de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant est leur plus fervent défenseur.

Pourtant, le rôle et la position des institutions indépendantes sont contestés. Leurs recommandations sont trop souvent

ignorées par les gouvernements et les parlements auxquels elles doivent leur existence. En période de fortes turbulences économiques, ces structures généralement de petite taille sont la cible des coupes budgétaires. Elles sont sans cesse tenues de prouver leur pertinence dans un domaine où l'attribution directe des résultats n'est pas chose aisée. Elles peuvent également rencontrer des problèmes d'ordre interne. Leur efficacité dépend de leur capacité à atteindre les enfants les plus marginalisés et à fournir des voies de recours adéquates contre les violations des droits. L'accomplissement de leur mission repose sur les concepts fondamentaux de leadership et de capacité.

Cette étude, qui constitue le premier examen mondial exhaustif des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant, fait le point sur leur expérience de plus de 20 ans. Elle représente la première partie d'un corpus de travail qui analysera, entre autres, la bonne gouvernance, le processus décisionnel et la coordination de la mise en œuvre des droits de l'enfant.

Elle accompagne un rapport technique qui fournit aux praticiens un examen plus approfondi des questions résumées ici, ainsi qu'une série d'analyses régionales couvrant le monde entier. Notre but est d'aider les lecteurs à comprendre l'objectif et le potentiel des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant, leurs activités et leur fonctionnement. Les deux rapports invitent les décideurs politiques et les praticiens à réfléchir à la manière de renforcer et d'améliorer le rôle de ces institutions.

L'enjeu dont il est question est la place qu'occupent les enfants, notamment les plus marginalisés et exclus, au sein de nos sociétés. Dans un système politique conçu pour les adultes, comment définit-on une institution adaptée aux besoins des enfants ? Les institutions indépendantes ouvrent une fenêtre non seulement sur la situation de l'enfance dans un pays donné, mais également sur la manière réelle dont les adultes et leurs politiques voient et respectent les enfants.

Gordon Alexander
Directeur du Bureau de recherche de l'UNICEF – Innocenti

Défendre les droits de l'enfant : étude mondiale sur les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant

1. Introduction

Depuis les années 1990, les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant¹ s'affirment aux quatre coins du monde comme des organismes influents plaçant les enfants au centre des processus décisionnels et des discours publics. Plus de 200 de ces institutions publiques surveillent, promeuvent et protègent de manière indépendante les droits de l'enfant dans plus de 70 pays situés sur tous les continents. Dans la grande majorité des cas, leur création a suivi la ratification par l'État de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est au cœur de leur fonctionnement.

Ces institutions adoptent des formes variées et reçoivent des noms différents d'une langue à l'autre : défenseur des droits de l'enfant ou médiateur, en français ; *ombudsperson*, *child commissioner*, *child advocate*, *child rights ou human rights commission*, en anglais ; *defensoría ou procuradoría*, en espagnol. Leur rôle consiste à surveiller les actions des gouvernements et d'autres organismes, à faire progresser la réalisation des droits de l'enfant, à recevoir des plaintes, à proposer des voies de recours contre les violations des droits et à fournir un espace de dialogue consacré aux enfants au sein de la société, rassemblant les enfants et l'État. Défendre l'intérêt supérieur des plus jeunes et se faire leur porte-parole sont au cœur de leur mission. Leurs réalisations couvrent de nombreux niveaux, allant des pressions exercées pour provoquer des changements importants dans la politique nationale à la mise en œuvre d'interventions concernant des cas particuliers.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies est l'un des principaux défenseurs de ces institutions. Quelles sont les raisons l'ayant poussé, à l'instar de nombreux États, à décréter que de telles institutions sont nécessaires ? Dans la plupart des pays, il existe déjà une pléthore d'institutions mieux connues qui s'occupent de certains aspects liés aux droits de l'enfant et qui jouissent souvent d'une longue expérience. L'application de la Convention relative aux droits de l'enfant est une responsabilité nationale qui impose à tous les organes de l'État de jouer le rôle qui leur incombe. L'action en justice est une voie de recours fondamentale contre les violations des droits de l'enfant. Les parlements sont tenus de promulguer des lois protégeant les droits de l'enfant et les commissions parlementaires spécialisées jouent souvent un rôle crucial dans la supervision de la mise en œuvre des politiques et des lois. Les ministères de tutelle ou les ministères responsables de l'enfance assument des responsabilités pratiques essentielles pour élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques favorisant les droits de l'enfant. En principe, des mécanismes de coordination sont en place pour garantir que toutes les structures de l'État reconnaissent les obligations inhérentes à la Convention

1 Dans le cadre de cette étude, nous avons choisi de retenir la terminologie utilisée par le Comité des droits de l'enfant. Dans ses observations générales n° 2, 5 et 12, celui-ci se réfère aux « institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme », appellation légèrement modifiée par la suite, sans doute pour tenir compte du caractère infranational de nombreuses institutions.

relative aux droits de l'enfant. Les observatoires de l'enfance surveillent les droits de l'enfant afin de fournir des données factuelles à même d'influencer les politiques. Les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres composantes de la société civile, y compris les médias, contribuent souvent de manière importante aux actions de surveillance et de plaidoyer.

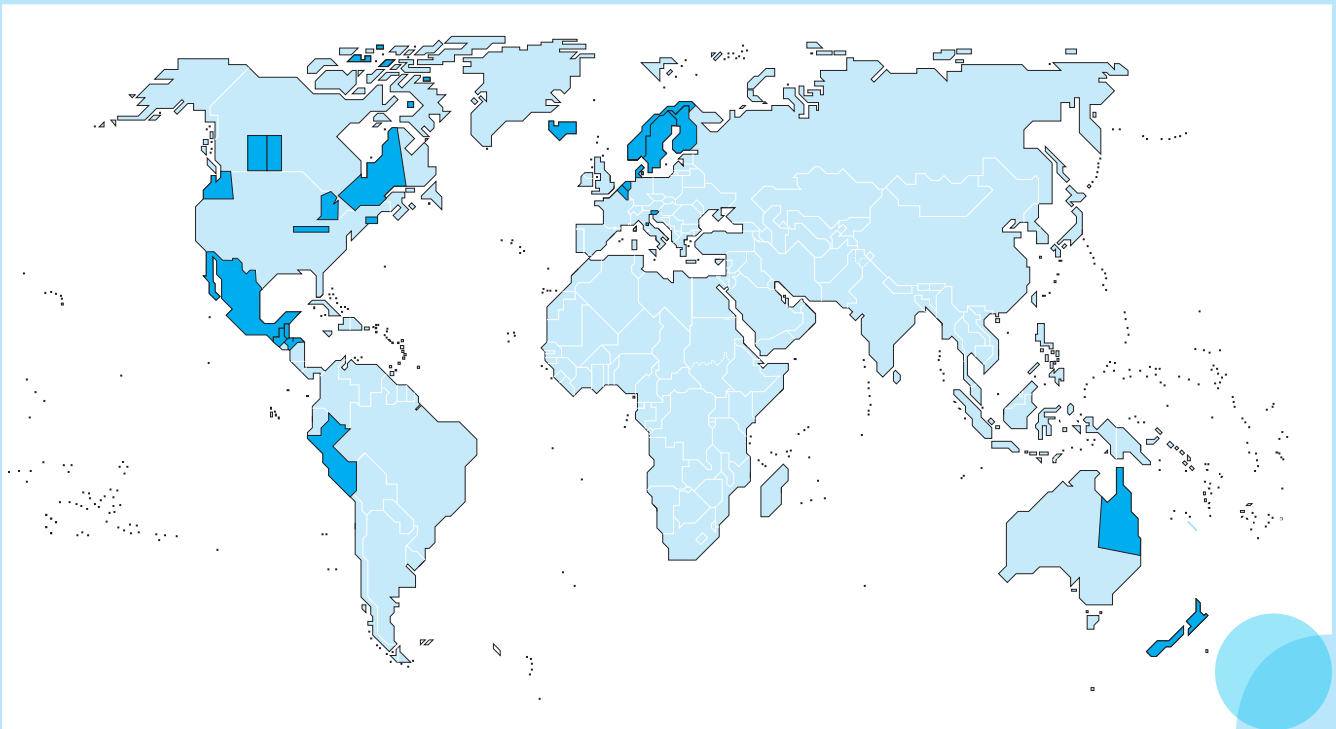
Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ne déchargent pas ces acteurs de leur responsabilité, mais collaborent avec eux pour renforcer leur action. Elles ont pour rôle principal de faciliter les processus de gouvernance impliquant d'autres acteurs. Chargées de « mettre de l'huile dans les rouages », elles accordent une place spécifique aux enfants dans des systèmes traditionnellement axés sur les adultes, comblent les lacunes entre les pouvoirs et les contre-pouvoirs, veillent à ce que les répercussions des politiques et des pratiques sur les droits de l'enfant soient comprises et reconnues et soutiennent les voies de recours et les réformes lorsque les choses vont mal ou que les procédures ou les politiques sont inadéquates. Elles contribuent à l'assouplissement des systèmes institutionnels et des politiques rigides et inaccessibles au public, notamment aux enfants et aux personnes qui s'occupent des questions les concernant.

Si le mandat spécifique des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant varie d'un endroit à l'autre, leur capacité à susciter des changements résulte de leur mélange d'indépendance et de « puissance douce » : elles établissent des rapports, rassemblent les différentes parties, exercent une médiation et influencent les législateurs, les organes gouvernementaux, les institutions publiques et l'opinion publique. De fait, c'est la capacité à influencer les personnes directement responsables des politiques et des pratiques qui distingue une institution efficace.

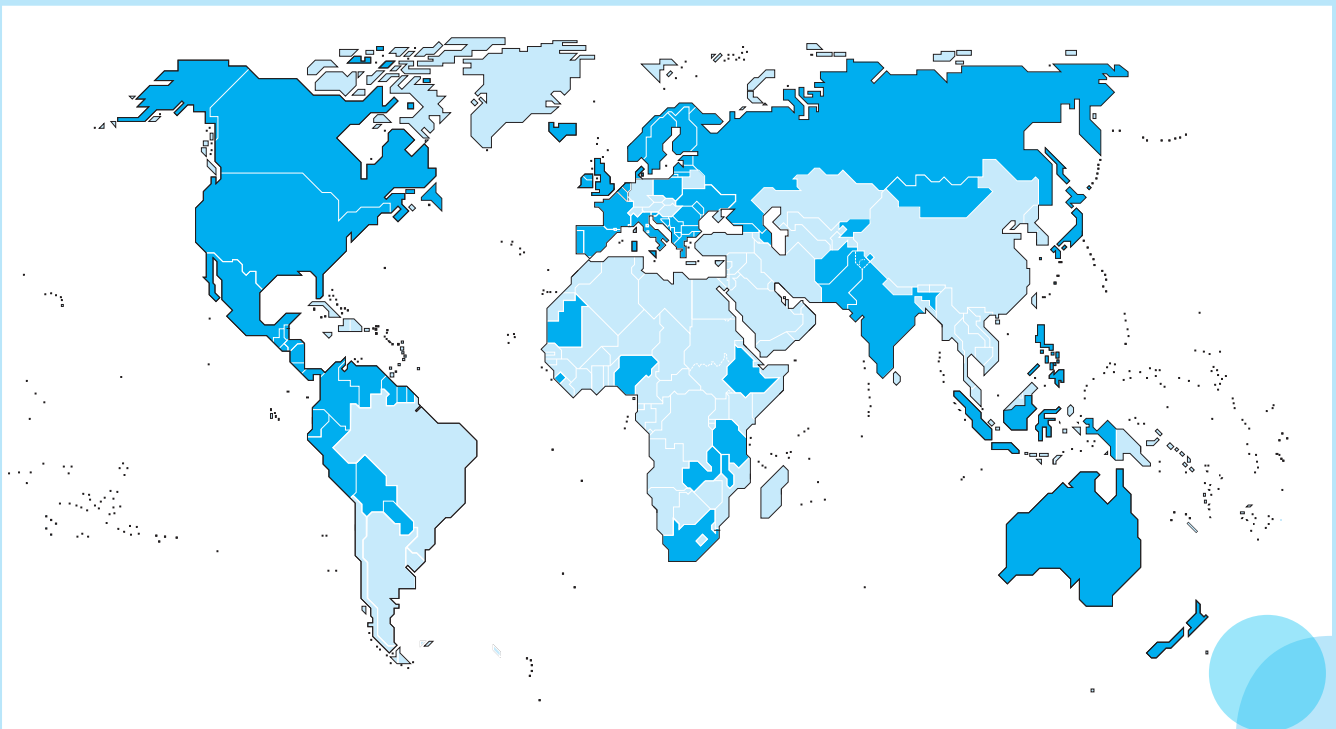
Pourtant, ces institutions sont confrontées à de nombreux problèmes. En effet, il n'est jamais simple de transposer la vision de l'enfant consacrée par la Convention relative aux droits de l'enfant dans la réalité politique et sociale. Aborder les systèmes de gouvernance nationale et les questions socialement sensibles, y compris les attitudes normatives à l'égard de l'enfance, susceptibles d'être au cœur des droits de l'enfant, n'est pas non plus chose aisée. Souvent, les droits de l'enfant ne sont pas au centre des priorités, que ce soit pour des raisons de compréhension insuffisante des conséquences pratiques, de priorités budgétaires concurrentes, d'inertie institutionnelle ou politique ou de résistance sociale ancrée dans la crainte que les principes ne soient ni pertinents, ni importants.

Les institutions indépendantes contribuent souvent à créer un cadre spécifique aux droits de l'enfant. Leur création suscite des discussions locales ou nationales, notamment des débats sur les concepts des droits de l'enfant et leur signification pratique. Une fois mises en place, les institutions œuvrent pour l'application des droits et leurs interventions visent à faire avancer les droits de l'enfant. Mais le contexte

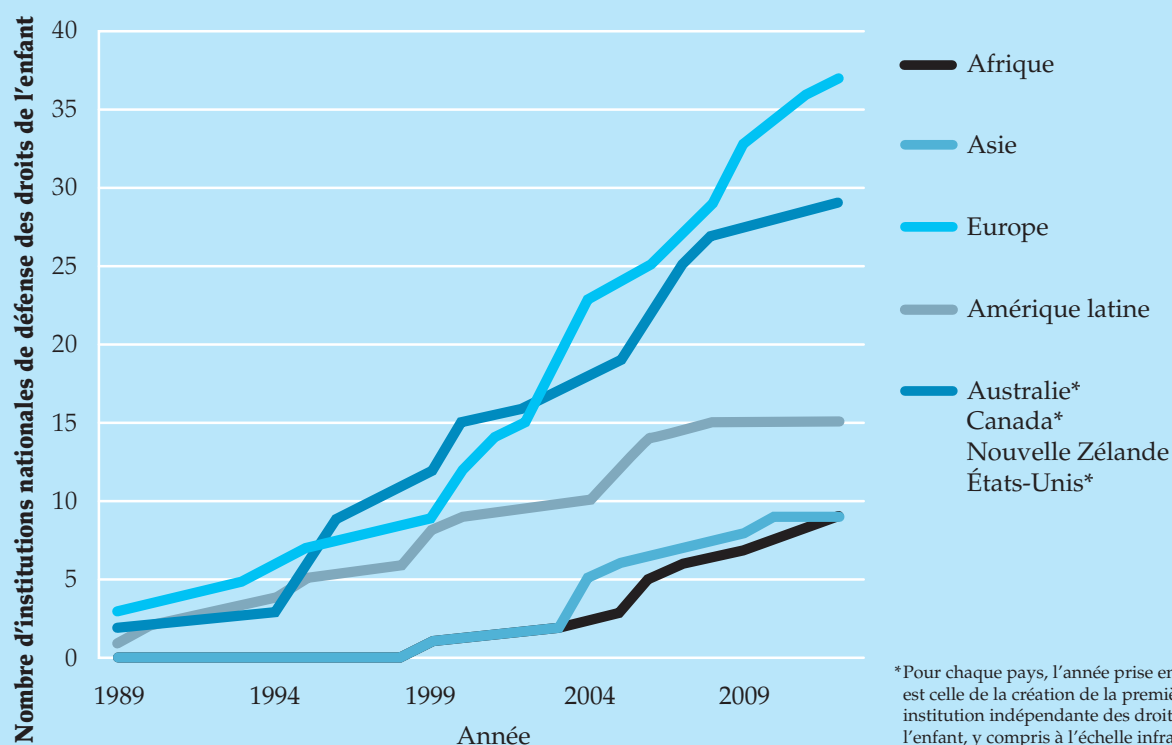
Institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant en 1996



Institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant en 2012



Développement régional des institutions nationales de défense des droits de l'enfant, 1989-2012



social, économique et politique auquel elles appartiennent et contribuent est en constante évolution et les intérêts concurrents ne cessent d'affecter leur capacité à s'acquitter efficacement de leur mandat. Si les institutions peuvent, en principe, maintenir leur indépendance vis-à-vis des gouvernements et demeurer impartiales, de nombreuses forces peuvent, à bon ou mauvais escient, ébranler leur indépendance, leur capacité institutionnelle, leur financement, leur réputation, leur profil et leur autorité, voire leur existence.

Le Comité des droits de l'enfant, l'organe international chargé de surveiller et de guider la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant par les États parties, considère qu'une institution indépendante, responsable de la promotion et de la protection des droits de l'enfant², est un élément central de l'engagement d'un État partie en faveur de l'application concrète de la Convention. Adoptée en 2002, l'Observation générale n° 2 du Comité fournit des orientations sur le rôle et les caractéristiques de ces institutions. Elle s'appuie sur les Principes de Paris, promulgués par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993³, qui constituent le principal ensemble de normes internationales relatives au mandat, à la fonction, à la composition, au fonctionnement et aux compétences des institutions nationales de défense des droits de l'homme, et les adapte au cadre des droits de l'enfant consacrés par

2 Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, p. 1-2.

3 Principes relatifs au statut des institutions nationales (Principes de Paris) adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993.

la Convention⁴. Le Comité des droits de l'enfant a par la suite systématiquement recommandé dans les observations finales de ses rapports aux États parties la création et le renforcement d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant. Il a été l'une des principales forces motrices du développement de ces institutions dans toutes les régions.

Ce rapport, qui résume une vaste étude intitulée *Championing Children's Rights*, publiée par le Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti, fait le point sur la mise en place des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant à l'échelle internationale et identifie leurs rôles spécifiques. Il relève en outre les principaux éléments, caractéristiques et attributs qui contribuent à leur succès institutionnel ou inversement.

À l'origine, l'initiative de cette étude découle de l'intérêt de longue date que le Centre de recherche Innocenti porte à l'évolution de ces institutions, qui transparaît dans des publications précédentes⁵. Depuis 2001, le centre a reçu de nombreuses demandes d'information sur les institutions indépendantes émanant de praticiens ayant besoin de conseils et d'orientation, notamment des responsables politiques, des ONG, des donateurs,

4 Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, p. 1-2.

5 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londres, 1991 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « Ombudwork for Children », *Innocenti Digest n° 1*, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 1997 ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « Independent Human Rights Institutions Protecting Children's Rights », *Innocenti Digest n° 8*, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 2001.

Historique

La voie menant à la création de ces institutions varie d'un cas à l'autre, en fonction du contexte social, politique, économique et institutionnel. Certaines sont une réponse à un manque dramatique de protection des enfants contre la maltraitance, d'autres font partie d'un vaste mouvement de réforme publique dans le cadre d'une transition politique ou suite à des troubles sociaux.

Avant l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant en 1989, seule une poignée de pays disposait d'un médiateur pour les enfants, la Norvège ayant ouvert la voie en 1981, suivie du Costa Rica en 1986 et de la Vénétie (Italie) en 1988. Depuis, le nombre des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme s'est multiplié.

À cet égard, les pays européens et d'Amérique latine font figure de pionniers.

En Europe, l'exemple norvégien a fait des adeptes et d'autres institutions, généralement des médiateurs spécialisés, ont d'abord été créées dans des pays fortement attachés à la gouvernance démocratique et aux droits de l'homme individuels. L'Europe de l'Ouest et du Nord a donné le ton et d'autres institutions ont bientôt vu le jour en Europe de l'Est et du Sud, souvent portées par des transitions démocratiques et généralement intégrées dans des organes globaux de défense des droits de l'homme. Au même moment, les processus de démocratisation en Amérique latine et la reconnaissance législative et politique des enfants en tant que sujets de droits ont jeté les bases de la création de bureaux spécifiquement consacrés aux enfants au sein des institutions des défenseurs publics.

Vers le milieu des années 2000, des pays africains (notamment à l'est et au sud-ouest du continent) et asiatiques (principalement en Asie du Sud et de l'Est), désireux d'appliquer les normes internationales, ont commencé à mettre en place des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant. Dans la plupart des cas, celles-ci étaient intégrées dans des commissions des droits de l'homme et des bureaux de médiateurs existants ; seuls l'Inde et Maurice ont opté pour des structures spécialisées.

Les pays de common law, allant de l'Amérique du Nord à la Jamaïque en passant par le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont généralement privilégié des défenseurs ou des commissaires à l'enfance spécialisés dont le mandat est fortement axé sur la protection des enfants. L'accent est souvent mis, du moins dans un premier temps, sur la protection des enfants marginalisés contre la violence et la maltraitance. Dans les États fédéraux, comme l'Australie, l'Autriche, le Canada, l'Inde et l'Italie, la structure n'a d'abord été implantée que dans quelques États ou provinces, puis a progressivement été adoptée par la plupart des entités fédérées.

des organisations internationales ainsi que des médiateurs. L'objectif de cette étude est de répondre à certaines questions récurrentes en fournissant un éventail d'enseignements et d'expériences utiles pour créer, renforcer et travailler avec de telles institutions. Ce résumé de synthèse et le rapport technique ne prétendent cependant pas constituer un manuel, mais inviter plutôt à la réflexion et au dialogue sur la base de données factuelles.

Ce résumé et le rapport technique s'appuient sur des informations issues de l'examen des différents types d'organisme existant dans toutes les régions. Basé sur l'interaction directe, cet examen consiste en un dialogue, une étude couvrant 67 institutions et l'analyse de publications universitaires, de législations, de rapports d'institutions, ainsi que de rapports et d'études d'ONG et d'organes internationaux pertinents. L'analyse a pour inconvénient que les institutions les plus documentées sont susceptibles d'être citées plus souvent. Le fait qu'une activité soit citée en exemple ne représente pas nécessairement une évaluation globale du travail

d'une institution, mais une simple illustration du type d'activités réalisées par ces institutions.

2. Que font les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ?

Le large éventail de droits consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant, qui réunit de manière unique dans un seul cadre juridique les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels se rapportant aux enfants, constitue le point de départ du travail des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant. À l'instar de la Convention, la démarche des institutions adopte une perspective de « l'enfant dans sa globalité ». Quatre principes généraux de la Convention guident l'analyse et la mise en œuvre de tous les autres droits, à savoir la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement et le droit à exprimer des opinions qui sont prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité.

Les Principes de Paris et l'Observation générale n° 2

Bien que fondamentalement ancrée dans les Principes de Paris (anciennement appelés Principes concernant le statut des institutions nationales), l'Observation générale n° 2 introduit des nouveautés essentielles qui reflètent la perspective des droits de l'enfant. Parmi les concepts fondamentaux, citons l'intérêt supérieur des enfants et l'importance de leur participation. En effet, les enfants sont des citoyens qui, en raison de leur âge, ne peuvent pas exprimer facilement leurs idées sur des questions les concernant (par exemple, ils n'ont pas le droit de voter). Par conséquent, la mise en place active de moyens de s'enquérir des opinions des enfants et d'exprimer celles-ci est une responsabilité cruciale.

	Principes de Paris	Observation générale n° 2
Statut juridique et politique	Adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies (qui réunit tous les États membres). Non contraignants mais bénéficiant d'un soutien politique très fort.	Adoptée par le Comité des droits de l'enfant (comité d'experts indépendants surveillant la conformité des États parties avec la Convention relative aux droits de l'enfant). Non contraignante mais dotée d'une importante fonction d'orientation pratique.
Mandat	Référence générique aux instruments internationaux des droits de l'homme.	La Convention relative aux droits de l'enfant doit être incluse dans le mandat.
Compétence	Surveillance des autorités publiques (organes exécutifs, législatifs, judiciaires et autres).	Surveillance des autorités publiques et privées.
Processus d'établissement	<i>Aucune mention.</i>	Consultatif, inclusif et transparent. Soutenu au niveau le plus élevé du gouvernement. Participation de tous les éléments pertinents de l'État, la législature et la société civile.
Composition	Représentation pluraliste des forces sociales.	Représentation pluraliste de la société civile. Inclusion des organisations dirigées par des enfants et des jeunes.
Mécanisme de dépôt de plainte individuelle	Facultatif.	Obligatoire.
Accessibilité et information	S'adresse directement à l'opinion publique ou par l'intermédiaire de tous organes de presse.	Accessible géographiquement et physiquement à tous les enfants. Approche proactive, en particulier pour les enfants les plus vulnérables et défavorisés. Devoir de promouvoir les opinions des enfants. Engagement direct auprès des enfants par le biais d'organismes consultatifs. Stratégies de consultation originales. Programmes de consultation appropriés.
Activités	Surveiller et plaider pour les droits de l'homme.	Promouvoir l'intérêt supérieur et la visibilité des enfants dans l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance des politiques. Garantir que les opinions des enfants sont exprimées et entendues. Promouvoir la compréhension des droits de l'enfant et la sensibilisation à ceux-ci. Accéder aux enfants pris en charge et placés en détention.

Un aspect important de la Convention est de ne pas considérer l'enfant comme un individu isolé. Au contraire, elle lui confère le statut de membre d'une famille et d'une communauté et reconnaît son besoin d'être soutenu pour se développer et prospérer. Les actions visant à réaliser les droits de l'enfant peuvent donc être envisagées dans le cadre et par le biais de relations triangulaires réunissant l'État, les parents (et/ou les tuteurs) et les enfants⁶.

La mise en place d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant est l'une des mesures d'application générales de la Convention identifiées par le Comité des droits de l'enfant⁷. En tant que telles, elles complètent d'autres mesures, y compris la réforme législative, l'attribution des ressources, les stratégies et les organes gouvernementaux, les systèmes de suivi des données, la sensibilisation et le rôle de la société civile.

Les activités que les institutions indépendantes réalisent et l'approche qu'elles promeuvent leur confèrent une importance particulière. Là où d'autres acteurs s'attaquent à des questions spécifiques (par exemple, la justice pour les enfants, l'éducation, la santé ou les questions liées aux femmes) d'un point de vue gouvernemental ou non gouvernemental donné, les institutions indépendantes encouragent les stratégies centrées sur les enfants, reflétant les multiples dimensions de l'enfance, l'indivisibilité des nombreux droits dont jouissent les enfants, ainsi que les facteurs affectant directement ou indirectement leur vie et l'exercice de leurs droits. Une analyse globale des questions liées aux droits de l'enfant jette les bases des recommandations politiques des institutions. Leur statut à la fois public et indépendant les situe à mi-chemin entre le gouvernement et la société civile et leur permet de créer un espace de dialogue intermédiaire⁸. Elles s'efforcent de réunir des composantes distinctes du système institutionnel et politique et de la société, dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Elles tissent des liens entre eux, jouant ainsi un rôle qui n'est ni aisé ni très visible.

2.1 Tenir compte des enfants et de leur intérêt supérieur dans l'élaboration des politiques

Étant donné que la quasi-totalité des décisions politiques affectent les enfants, les institutions ont pour mission cruciale de veiller à ce que les responsables politiques tiennent compte du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. De fait, elles prennent à cœur de réaliser cette mission. L'analyse des lois, des politiques et des pratiques, actuelles ou proposées, dans l'esprit de la Convention relative aux droits de l'enfant est au centre des activités de nombre d'entre elles.

Les institutions examinent soigneusement les décisions politiques, non seulement pendant leur mise en œuvre mais également lors des discussions préalables à leur adoption. Les médiateurs pour les enfants contribuent souvent à l'élaboration des lois en fournissant des conseils au parlement, en participant aux réunions de rédaction et en prenant publiquement position. Citons, parmi les exemples illustrant ces activités, l'examen systématique de la législation concernant les enfants réalisé par l'Ombudspersonne pour les enfants de Maurice et la Commission nationale de protection des droits de l'enfant en Inde. En 2009, dans le cadre de la réforme du régime fiscal fédéral, les Commissaires à l'enfance des états et territoires australiens ont émis plusieurs recommandations suggérant de tenir compte des données factuelles relatives aux répercussions sur le développement des enfants de plusieurs politiques et pratiques. Le gouvernement a adopté certaines de leurs propositions, notamment dans les domaines des avantages fiscaux aux familles, du congé parental et du coût de la scolarisation des adolescents⁹. En Indonésie, la Commission nationale des droits de l'homme a recommandé d'amender la loi relative à la citoyenneté pour inclure les enfants dont le père est étranger, ce qui s'est matérialisé dans la loi sur la nationalité de 2006¹⁰.

Adoptant une approche systématique, le Commissaire à l'enfance et à la jeunesse d'Écosse (Royaume-Uni) a conçu une méthodologie permettant d'évaluer les répercussions d'une politique proposée sur les droits de l'enfant. Depuis, plusieurs institutions indépendantes et organisations connexes dans d'autres régions du monde ont repris ce cadre à leurs fins.

De nombreuses institutions mènent des enquêtes et établissent des rapports basés sur des témoignages et des renseignements, qui ont souvent largement contribué à l'identification des défauts ou des faiblesses des pratiques et à la mise en œuvre de réformes institutionnelles. Ainsi, depuis que, début 2012, le Commissaire à l'enfance d'Angleterre (Royaume-Uni) a attiré l'attention sur le traitement que reçoivent les enfants non accompagnés demandeurs d'asile lorsqu'ils arrivent au Royaume-Uni en provenance de France et sur leur possible renvoi rapide sans égard pour leur intérêt supérieur, les autorités frontalières ont décidé de mettre fin à cette pratique¹¹.

De nombreuses institutions mènent des recherches pour examiner les causes profondes des problèmes rencontrés par les enfants. Ainsi, en Colombie, en 2006, la Defensoría del Pueblo a analysé les facteurs de risque entraînant la vulnérabilité et le recrutement des enfants soldats. Cette analyse a donné lieu à des recommandations pour

6 Convention relative aux droits de l'enfant, articles 5 et 18. Voir Doek, J. E., « Independent Human Rights Institution for Children », *Document de travail Innocenti* n° 2008-06, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 2008.

7 Observation générale n° 5 du Comité des droits de l'enfant : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003.

8 Smith, A., « The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing? », *Human Rights Quarterly*, 28 (4), 2006, p. 908-911.

9 Les recommandations au *Future Tax System Review Panel*, 2008, et différents communiqués de presse sont disponibles à l'adresse *Treasury Ministers Portal*, <<http://www.treasurer.gov.au>>, site Internet du Trésor public australien, consulté le 31 août 2012.

10 The National Human Rights Commission of Indonesia, Annual Report 2006, p. 31 ; *Law of the Republic of Indonesia Number 12, Year 2006, on Citizenship of the Republic of Indonesia*, art. 4.

11 Matthews, A., « Landing in Dover: The immigration process undergone by unaccompanied children arriving in Kent », *Children's Commissioner for England*, janvier 2012. Voir annexe 4 : « Correspondence between Maggie Atkinson, Children's Commissioner for England and Rob Whiteman, Chief Executive of UKBA », p. 69.

une programmation efficace permettant de soutenir la réintégration des enfants combattants démobilisés¹².

Même les institutions les mieux dotées en ressources peuvent peiner à influencer efficacement l'élaboration des politiques et des lois. Pour fournir des conseils de qualité sur le large éventail des questions affectant les enfants, il est indispensable de disposer de compétences hautement spécialisées et des ressources correspondantes, auxquelles les structures ayant un personnel limité peuvent avoir du mal à accéder. L'intervention des institutions visant à influencer une initiative politique est souvent tributaire des informations fournies en temps opportun par les responsables politiques. Parfois, leurs recommandations ne sont même pas prises en compte et restent lettre morte. Le succès des activités de plaidoyer doit donc également être mesuré à l'aune de leurs répercussions collatérales, par exemple la définition du principe de l'intérêt supérieur dans les débats, la promotion d'alliances autour de sujets spécifiques et le renforcement des capacités.

2.2 Promouvoir des environnements favorables aux droits de l'enfant

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant cherchent à promouvoir des environnements propices à la réalisation des droits de l'enfant et s'intéressent aux changements sociaux nécessaires pour garantir celle-ci.

La famille contribuant de manière essentielle au bien-être des enfants, il est courant que les institutions indépendantes soutiennent des activités de plaidoyer pour rappeler à l'État son obligation d'apporter l'aide nécessaire aux familles¹³ et plaident pour des politiques appuyant la capacité des familles à prendre en charge leurs enfants et empêcher le placement des enfants dans des institutions. Citons, entre autres exemples, le plaidoyer pour des politiques venant en aide aux familles démunies en Azerbaïdjan, pour la reconnaissance législative du rôle des grands-parents à Maurice et des beaux-parents en France en réponse à l'évolution des contextes sociaux.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant s'occupent souvent de l'éducation, notamment son accessibilité et sa qualité, ainsi que l'école en tant qu'environnement sûr, sain et protecteur respectant les droits et la dignité des enfants. De nombreuses institutions visitent régulièrement des écoles et y organisent des formations et des ateliers ; elles élaborent et fournissent du matériel adapté aux écoliers et des instruments d'orientation pour aider les enseignants à promouvoir les droits de l'homme.

La situation des enfants placés dans des structures de remplacement nécessite une surveillance spécifique¹⁴.

12 Defensoría del Pueblo Colombia e UNICEF, *Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*, Defensoría del Pueblo et UNICEF, 2006.

13 Doek, J. E., « Independent Human Rights Institutions for Children », *Document de travail Innocenti* n° 2008-06, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 2008.

14 Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, adoptées par la résolution 64/142 de l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 février 2010, parag. 130.

Les institutions indépendantes se distinguent par leur capacité à plaider au nom d'un ou de plusieurs enfants. Dans près d'un tiers des pays étudiés, ces institutions ont pour mandat spécifique de surveiller les établissements accueillant des enfants ; elles sont plus nombreuses à visiter régulièrement les enfants placés dans des structures de remplacement afin d'évaluer leur bien-être et le respect de leurs droits, ainsi que la qualité des soins fournis. Par exemple, au Pérou, l'adjoint du Médiateur pour les enfants et les adolescents visite les centres résidentiels publics pour enfants et évalue leur fonctionnement et leur niveau de respect des droits de l'enfant. Son point de départ consiste à consulter les enfants sur leurs perceptions et leurs expériences afin d'orienter des enquêtes approfondies¹⁵.

La visite des centres de détention et l'examen des conditions de détention des enfants constituent une compétence importante de ces institutions. Cette fonction est assumée par la grande majorité d'entre elles dans toutes les régions, y compris les institutions de défense des droits de l'homme qui ne disposent pas de département dédié aux droits de l'enfant, dans le cadre de leurs activités de contrôle des centres de détention. Les institutions indépendantes plaident régulièrement pour la séparation des jeunes et des adultes et recommandent l'amélioration des conditions de vie des jeunes détenus. Ainsi, en Malaisie, la Commission des droits de l'homme a intégré la surveillance des conditions de détention des jeunes dans son examen des structures de détention, parmi lesquelles les centres de détention pour immigrés¹⁶.

2.3 Encourager des approches équitables pour les enfants les plus marginalisés

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant jouent un rôle important dans le plaidoyer pour des politiques visant à remédier aux désavantages dont souffrent certains enfants et à combattre l'exclusion.

Si la majorité des institutions étudiées s'occupent de la situation des groupes d'enfants les plus exclus, elles ne sont explicitement mandatées à cet effet que dans un tiers des pays analysés. Pour garantir leur accessibilité à ces groupes, certaines adoptent une approche proactive (par exemple, en diffusant du matériel spécifique et en visitant les zones, les lieux et les institutions où vivent les enfants vulnérables). Une des conclusions qui ressort néanmoins de cette étude est que cette activité pourrait être renforcée dans de nombreux pays.

En ce qui concerne les enfants issus de groupes minoritaires ou de peuples autochtones, notre analyse suggère que les questions liées à l'éducation et à la langue sont fréquemment prises en main. Compte tenu de leur rôle dans la transmission culturelle, elles peuvent s'avérer

15 República del Perú, Defensoría del Pueblo, « El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo », *Informe defensorial* n° 150, Lima, avril 2010.

16 *Human Rights Commission of Malaysia*, « The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia: 2007-2008 », SUHAKAM, 2010.

particulièrement importantes¹⁷. Par exemple, en 2010, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes a demandé l'élaboration d'un plan national pour améliorer le bien-être et les conditions de vie des enfants et des jeunes autochtones canadiens. En particulier, il a recommandé la mise en place d'une stratégie coordonnée visant à réduire les écarts en matière de santé, d'éducation et de sécurité entre les jeunes autochtones et les autres jeunes¹⁸.

Plusieurs institutions indépendantes ont conçu des stratégies spécifiques pour atteindre les enfants handicapés et garantir leur accès à ce groupe. Elles plaident pour l'accessibilité à tous les services et l'intégration dans la société des enfants handicapés. Ainsi, en Afghanistan, depuis l'intervention de l'Unité des personnes handicapées de la Commission indépendante des droits de l'homme en 2009, la plupart des écoles et des bâtiments publics sont pourvus de rampes¹⁹.

Quelques pays disposent d'institutions nationales de défense des droits de l'homme chargées de résoudre des questions spécifiques ou de protéger certains groupes, par exemple, le Médiateur pour l'égalité en Suède, le Médiateur pour les minorités en Finlande et la Commission nationale des femmes en Inde. Une collaboration efficace entre les institutions de défense des droits de l'enfant et ces structures spécialisées (s'occupant, par exemple, des femmes, des personnes handicapées, des migrants ou des peuples autochtones) est cruciale pour promouvoir une approche globale des droits de l'enfant et pour aider les enfants au sein de ces groupes à réaliser leurs droits.

Dans l'ensemble, cependant, l'examen des activités et des rapports des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme laisse entendre que la collaboration sur des programmes thématiques, que ce soit au sein d'une institution générale ou entre des structures spécialisées, demeure restreinte. En ce qui concerne les institutions intégrées, il importe qu'elles prêtent attention à la coordination interne entre plusieurs départements.

Dans de nombreux cas, la promotion d'approches équitables se heurte à la marginalisation des sujets traités au sein du vaste contexte politique et social. Pour obtenir des changements favorables aux enfants exclus, il est nécessaire de déployer des efforts substantiels pour accroître la visibilité des questions les affectant et pour que celles-ci soient considérées dignes de mériter l'attention du monde politique.

D'autres problèmes concernent la nature de l'institution elle-même. Sa capacité à promouvoir les droits des enfants les plus défavorisés est souvent tributaire de l'attention particulière qu'elle accorde à son profil et à son fonctionnement internes.

17 Sedletzki, V., « Fulfilling the right to education for minority and indigenous children: where are we in international legal standards? », *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples, Minority Rights Group International/UNICEF*, juillet 2009, p. 43.

18 Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, « Aboriginal Children and Youth in Canada: Canada must do better », document de synthèse, 23 juin 2010.

19 Afghanistan Independent Human Rights Commission, *Annual Report, January 1–December 31 2009*, AIHRC, 2010, p. 31.

Par exemple, le recrutement du personnel de plusieurs institutions encourage spécifiquement la diversité ethnique et l'égalité entre les hommes et les femmes. Des données empiriques suggèrent que certaines ont délibérément recruté des employés issus de groupes minoritaires ou autochtones afin de répondre aux besoins des enfants les plus marginalisés²⁰.

2.4 Promouvoir la participation des enfants à la société

Les institutions de défense des droits de l'enfant occupent une position unique pour promouvoir la participation des enfants à la communauté et à la société. Elles peuvent contribuer à remettre en question et à supprimer les obstacles juridiques, politiques, économiques, sociaux et culturels qui nuisent à la visibilité des possibilités offertes aux enfants et qui empêchent ceux-ci de participer aux décisions les concernant²¹. Devenues une source d'expertise, elles aident les gouvernements et d'autres parties prenantes à créer des opportunités favorisant la participation des enfants ; plusieurs d'entre elles ont publié des guides et des manuels sur le sujet²².

Les institutions promeuvent le droit des enfants d'être entendus dans le cadre de leurs nombreuses activités : suivi, recherche, plaidoyer, gestion des plaintes, réalisation de recherches et fourniture de conseils. Elles ont ainsi soutenu des processus visant à impliquer les enfants dans la vie scolaire et la vie politique. En 2010, le Commissaire à l'enfance et à la jeunesse d'Irlande du Nord (Royaume-Uni) a créé Democra-School, un programme axé sur la promotion de la démocratie et la participation des jeunes à l'école. Il a également conçu un kit d'orientation sur l'intégration des enfants dans les conseils scolaires et plusieurs instruments, notamment des lignes directrices sur les élections, des exemples de bulletins de vote, de formulaires et de rapports²³. L'initiative, soutenue par les principaux syndicats d'enseignants, a incité le ministère de l'Éducation à s'engager à créer des conseils d'enfants dans tous les établissements scolaires d'Irlande du Nord.

En Europe, des institutions autrichiennes, flamandes (Belgique) et norvégiennes ont plaidé pour l'abaissement de l'âge de vote (généralement établi à 18 ans) afin de donner le droit de vote aux enfants. Cette démarche a donné des résultats positifs en Styrie (Autriche), où l'âge de vote est désormais de 16 ans, et en Norvège, où l'abaissement de l'âge de vote est à l'essai dans plusieurs municipalités.

20 Voir T. Hughes, « Final Progress Report on the Implementation of the Recommendations of the BC Children and Youth Review », *Representative for Children and Youth*, 2010, p. 38–39, qui reconnaît la présence des employés autochtones, y compris de rang élevé, au sein des entreprises et la pertinence d'inclure une mention spécifique dans les annonces de recrutement afin d'encourager les candidats autochtones à postuler.

21 Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, paragr. 135.

22 Par exemple, en Australie (Nouvelles-Galles du sud, Australie méridionale et occidentale).

23 Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, *Annual Report and Accounts, for the year ended 31 March 2011*, NICCY, 15 décembre 2011, p. 16.

En Asie, la Commission nationale des droits de l'homme du Népal a contribué à l'organisation d'ateliers régionaux destinés à faire participer les enfants à la rédaction de la nouvelle constitution du pays²⁴. Contrairement au texte précédent, la Constitution provisoire du Népal comprend une section sur les droits de l'enfant, stipulant leur droit à avoir un nom et une identité, à accéder aux services et à être à l'abri du travail et de l'exploitation, notamment dans les circonstances difficiles²⁵.

24 Nepal National Human Rights Commission, *Status of Child Rights in Nepal* (2008), p. 43.

25 The Interim Constitution of Nepal, 2063 (2007), article 22.

L'examen des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme signale l'attention inégale accordée à la promotion de la participation des enfants, qui est généralement bien plus importante dans les pays à revenu élevé, où les institutions sont souvent des médiateurs pour les enfants autonomes et spécialisés.

2.5 Faire face aux situations spécifiques ou individuelles

La plupart des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont la capacité de faire face à certaines situations menaçant les droits de l'enfant. Le mécanisme de dépôt de plainte est la voie permettant de remédier aux violations individuelles et collectives de ces droits. L'accès à un recours efficace contre les violations des droits, implicite dans la Convention relative aux droits de l'enfant, est indissociable de la réalisation de tous les droits de l'homme. Les États parties sont tenus de mettre en place des moyens efficaces et adaptés aux enfants leur permettant de déposer des plaintes auprès des organes compétents²⁶. D'autres normes internationales relatives à deux groupes d'enfants jugés particulièrement vulnérables à la violation de leurs droits, à savoir ceux qui ont affaire au système judiciaire et sont placés dans des structures de remplacement, exigent également des mécanismes de plainte adaptés aux enfants²⁷.

Les actions entreprises à la suite de plaintes sont nombreuses, nous n'en citons ici que quelques exemples. Au Pérou, la Defensoría del Pueblo est intervenue pour pallier l'inaction des autorités pertinentes suite à des accusations portées contre un enseignant pour abus sexuel sur des enfants. L'enseignant a été poursuivi en justice, tout comme les personnes ayant entravé le processus judiciaire, et les autorités responsables de l'enseignement ont entamé une procédure

administrative à son encontre²⁸. À Maurice, l'Ombudspersonne pour les enfants, alerté par de nombreux parents, a mobilisé les ministères pertinents au sujet du nouveau service de SMS d'une compagnie de téléphonie mobile qui comprenait des publicités et des fonctions particulières ciblant les adolescents. La compagnie s'est vue contrainte de changer de stratégie, de mettre en place des mesures visant à empêcher les jeunes de moins de 18 ans d'accéder au service et d'inclure un avertissement spécial mettant en garde les utilisateurs contre les risques²⁹.

En 2011, en Inde, la Commission nationale pour la protection des droits de l'enfant a dénoncé auprès de la police le propriétaire d'une mine employant neuf enfants³⁰. En Jamaïque, le Bureau du défenseur des enfants (*Office of the Children's Advocate*) participe très souvent à des procédures judiciaires ; il suit de nombreuses affaires, soit en témoignant, en surveillant les procédures ou en représentant un enfant. Par exemple, en 2007, le Bureau a enquêté puis dénoncé à la police les violences subies par un enfant aux mains d'un oncle. Celui-ci a ensuite été arrêté et poursuivi en justice. Le Bureau a surveillé la procédure au nom de l'enfant³¹.

Il est important pour les institutions indépendantes de s'attaquer à des situations spécifiques car cela leur permet de connaître de près les expériences des enfants. Quant à la résolution d'un problème, elle est l'occasion d'afficher des résultats concrets. Les institutions sont cependant confrontées à un dilemme : lorsque leur efficacité est publiquement reconnue, elles sont susceptibles à terme de crouler sous les plaintes individuelles, ce qui réduit leur capacité à travailler sur des questions politiques et systémiques.

26 Observation générale n° 5 du Comité des droits de l'enfant : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003, paragr. 24.

27 Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), adoptés et proclamés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/112 du 14 décembre 1990 ; Observation générale n° 10 du Comité des droits de l'enfant : Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs, CRC/C/GC/10, 9 février 2007, paragr. 89 ; Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/142 du 24 février 2010, paragr. 130.

28 Defensoría del Pueblo de Perú, *Annual Report 2009*, p. 167–168.

29 Ombudsperson for Children in Mauritius, *Ombudsperson for Children Annual Report 2009–2010*, chapitre IX.

30 Voir « Media and Communications », <http://www.ncpcr.gov.in/media_communications.htm>, site Internet de la Commission nationale pour la protection des droits de l'enfant, consulté 13 octobre 2012.

31 Office of the Children's Advocate – Jamaica, *Office of the Children's Advocate Annual Report, 2007–2008 Fiscal Year*, 2008, p. 30.

Le rôle des parlements

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant collaborent avec de nombreux organes publics responsables de faire progresser les droits de l'enfant, parmi lesquels les parlements jouent un rôle spécial. Ils adoptent les lois établissant les institutions, leur mandat et leurs compétences, ainsi que toute modification ultérieure. Dans de nombreux cas, ils participent à la sélection et à la nomination du médiateur ou du commissaire. Enfin, ils surveillent les performances des institutions.

La majorité des institutions étudiées présentent un rapport annuel sur leurs activités au parlement ; elles analysent également la situation de l'enfance à l'échelle nationale et soulignent les lacunes à combler. Le rapport annuel et toute publication supplémentaire constituent des sources importantes de connaissances et d'informations pour les parlementaires et d'autres acteurs. L'étude révèle en outre que les médiateurs pour les enfants ont souvent des contacts informels avec des parlementaires éminents et font pression sur ceux-ci pour obtenir des mesures, entre autres législatives, visant à améliorer la réalisation des droits de l'enfant.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant et les organisations non gouvernementales

Le travail des ONG complète et soutient celui des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant à de nombreux égards. Outre leur participation à la création d'institutions³² conformes aux Principes de Paris, un grand nombre de représentants d'ONG sont également membres de commissions des droits de l'homme et peuvent donc influencer les priorités des institutions³³.

Les ONG de défense des droits de l'homme sont une source de connaissances et d'expertise ; les institutions indépendantes ont souvent recours à leurs recherches. Les ONG peuvent en outre sensibiliser l'opinion publique à l'existence d'un mécanisme indépendant de défense des droits de l'enfant et œuvrer pour réparer les violations de ces droits. Dans certains pays, comme l'Indonésie³⁴, la Jordanie et le Mexique, les plaintes individuelles reçues par les institutions de défense des droits de l'enfant sont canalisées par le biais d'ONG, plus présentes sur le terrain.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant peuvent également soutenir les ONG. Ayant directement accès aux décideurs, elles peuvent relayer les recommandations des ONG et accroître leur influence. Elles peuvent contribuer à promouvoir les coalitions susceptibles d'aider les ONG dans le domaine des droits de l'enfant. Ainsi, en Grèce, le Médiateur pour les enfants a créé un réseau chargé du suivi de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant et de faciliter la coopération entre la société civile et l'État³⁵.

Le développement de bonnes relations avec les organisations de défense des droits de l'enfant peut aider les institutions à protéger leur indépendance et à accroître leur efficacité. En effet, une institution indépendante peut ainsi approfondir sa légitimité publique, refléter les préoccupations et les priorités de l'opinion publique, recevoir un retour d'information sur son propre travail et exploiter des informations, une expertise et des réseaux précieux³⁶. La collaboration directe avec les organisations d'enfants enrichit le travail des institutions indépendantes en leur permettant d'accéder à un éventail de perceptions, d'opinions et d'expériences des enfants.

32 Par exemple, en Suède, les ONG ont mis en place un mécanisme de médiation qui a jeté les bases de la création d'une institution indépendante de défense des droits de l'enfant.

33 Vücković-Šahović, N., « The Role of Civil Society in Implementing the General Measures of the Convention on the Rights of the Child », *Document de travail Innocenti* n° 2010-18, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 2010, p. 39.

34 Conseil international sur les politiques des droits humains, « Institutions nationales des droits de l'homme : efficacité et légitimité », ICHRP, Versoix, 2004, p. 99 de l'édition anglaise.

35 Ombudsman for Children – Greece, *Ombudsman for Children Annual Report 2009*, p. 54.

36 Conseil international sur les politiques des droits humains, « Évaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme », ICHRP, Versoix, 2005, p. 15 de l'édition anglaise ; Reif, Linda C., « Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 13, 2000, p. 26.

Question pratique : Quelle doit être la structure d'une institution indépendante ?

La question sur la structure des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant se pose régulièrement. Des recherches suggèrent que la structure institutionnelle influence certaines capacités telles que l'accessibilité aux enfants. Cela étant, il n'existe aucun modèle valable pour toutes les institutions.

Parmi les pays dotés d'une institution indépendante de défense des droits de l'enfant, environ un tiers compte une institution autonome, un tiers une institution intégrée dans une structure de défense des droits de l'homme plus grande et investie d'un mandat axé sur les enfants conféré par la loi et un tiers une institution comprenant un bureau des droits de l'enfant sans mandat stipulé par la loi³⁷.

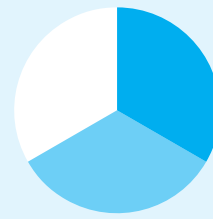
Quels sont les critères à prendre en compte lors du choix entre un médiateur pour les enfants autonome et un médiateur intégré dans une institution générale de défense des droits de l'homme ?

1. Les enfants en tant que détenteurs de droits spécifiques.

Les institutions autonomes ont pour caractéristique particulière d'être spécialisées dans les questions liées aux enfants, tandis que les institutions générales de défense des droits de l'homme ont un domaine d'action plus global. La création de nombreuses institutions autonomes tient à la reconnaissance du fait que la protection des droits de l'enfant exige des actions spécifiques. Les premiers médiateurs à l'échelle mondiale sont apparus en Europe en tant qu'institutions autonomes, comme ce fut le cas en Norvège, un pays qui a toujours reconnu juridiquement l'enfant comme un détenteur de droits³⁸.

2. L'accessibilité aux enfants et leur participation. Des recherches ont démontré que l'accessibilité aux enfants et leur participation sont stipulées de manière presque exclusive dans les mandats des institutions autonomes. Une vue d'ensemble des activités des institutions visant la promotion d'un contact direct et systématique avec les enfants révèle qu'elles sont surtout le fait des institutions autonomes. Les bureaux intégrés étant très actifs dans ce domaine comptent souvent un médiateur pour les enfants clairement identifiable bénéficiant d'une grande autonomie pour mener à bien son mandat, comme c'est le cas en Grèce. Un constat général s'impose cependant : l'écrasante majorité des plaintes est déposée par des adultes, ce qui laisse entendre que les enfants ignorent généralement l'existence et le rôle de ces institutions.

3. L'indivisibilité des droits de l'homme et les problèmes de coordination. L'argument essentiel en faveur de l'institution intégrée est qu'elle permet de consolider l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de l'homme et pour intégrer les droits de l'enfant dans tous les domaines. Une institution unique est susceptible de favoriser une meilleure communication, qui peut être propice au brassage d'idées et au partage de bonnes pratiques³⁹, et pour faciliter une approche unifiée des problèmes affectant tous les droits de l'enfant⁴⁰. Cela peut également atténuer les éventuels problèmes de compétence lorsqu'une affaire donnée (par exemple, la discrimination d'un enfant handicapé ou d'une fille autochtone) relève de la compétence de différentes institutions spécialisées⁴¹. Néanmoins, une structure intégrée ne suffit pas à elle



- Bureau de défense des droits de l'enfant intégré sans mandat législatif spécifique
- Médiateur pour les enfants autonome
- Bureau de défense des droits de l'enfant intégré avec mandat législatif spécifique

seule à garantir une approche réellement unifiée des droits de l'homme ; elle doit en outre avoir la volonté de réaliser un travail interdisciplinaire.

4. Le statut et la capacité à influencer les politiques favorables aux droits de l'enfant. Un argument essentiel en faveur des institutions intégrées est la visibilité et l'autorité d'un organisme unique en tant que flambeau de la promotion et la protection des droits de l'homme au sein d'un pays. De fait, la constitution établit le mandat de plusieurs institutions générales de défense des droits de l'homme, ce qui leur confère un statut privilégié ; à l'inverse, les institutions spécialisées dans les droits de l'enfant sont presque toujours établies par la législation plutôt que par la constitution.

Confier tout le travail sur la protection des droits à une structure unique n'est cependant pas sans danger. Une institution faible en raison d'un mandat restrictif, de capacités limitées, de l'inefficacité du responsable institutionnel ou d'une incapacité à inspirer confiance peut compromettre l'ensemble du système de protection des droits de l'homme. En outre, la vision des droits de l'enfant consacrée par la Convention relative aux droits de l'enfant englobe la responsabilité des acteurs au-delà de l'État, à savoir les parents, la société civile et, implicitement, le secteur privé. Ce n'est qu'assez récemment que la communauté internationale des droits de l'homme a admis la légitimité de l'action des organismes privés, dont l'étendue et la nature restent controversées. C'est pourquoi le mandat de certaines institutions générales de défense des droits de l'homme ne prévoit pas encore d'action relative au comportement du secteur privé, ce qui peut limiter l'étendue du travail réalisé au nom des droits de l'enfant.

La visibilité des droits de l'enfant au sein d'une institution générale est une autre question connexe importante. Lorsqu'une seule voix (l'institution générale) s'élève au nom de tous les droits, elle doit hiérarchiser des questions relevant d'un large éventail de domaines. Il est donc crucial que les activités liées aux droits de l'enfant reposent sur un cadre législatif spécifique afin qu'elles aient un effet à long terme. Les institutions autonomes de défense des droits de l'enfant approchent directement le parlement et le gouvernement pour leur faire part de leurs préoccupations et influencer les politiques dans ce domaine.

5. Le coût. Le rapport coût-efficacité est souvent un facteur clé de la structure d'une institution. Une institution générale peut regrouper différentes fonctions, par exemple la logistique et l'infrastructure. Des propositions innovantes suggérant d'unir les fonctions administratives tout en conservant les mandats spécialisés dans la pratique se font également entendre.

Faut-il fusionner les institutions existantes ?

Un nombre croissant de pays envisagent de réformer et de fusionner les institutions de défense des droits de l'homme, souvent mûs par le désir de rationaliser l'administration et de réduire les coûts ou confrontés à l'éventuelle création d'une nouvelle institution spécialisée⁴². Des facteurs politiques peuvent en outre générer un débat sur la fusion institutionnelle. La fusion d'institutions existantes pouvant s'avérer complexe, il convient d'évaluer ses avantages potentiels (comme la réduction des coûts) ainsi que ses risques éventuels (par exemple, la mise en péril des progrès réalisés, la valeur ajoutée incertaine et la perte de capacité ou d'identité dans le domaine des droits de l'enfant).

37 Quelques pays, dont l'Espagne et la Serbie, disposent d'institutions au niveau local associant ces différentes caractéristiques.

38 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londres, 1991.

39 Carver, R., « One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience », *Journal of Human Rights Practice*, vol. 3, numéro 1, 2011, p. 9. Voir également dans Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, *Annual Report 2010–2011*, DHR, San José, p. 122, l'exemple de l'affaire relative au statut de réfugié concernant les droits des femmes et des enfants et les services correspondants au sein de la Defensoría.

40 Carver, R., Dvornik, S., et Redžepagić, D., *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System – Report of Expert Team*, février 2010, p. 50.

41 Carver, R., (2011) op. cit., p. 9.

42 Ibid. p. 1.

3. Facteurs clés de l'efficacité des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant

L'efficacité des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant dépend du travail de l'institution elle-même ainsi que de la réactivité et du soutien des autres institutions publiques et, plus largement, de la société. Les éléments qui concourent à faire avancer l'agenda des droits de l'enfant varient d'une société à l'autre et d'un sujet à l'autre et, naturellement, évoluent avec le temps. Ces institutions peuvent être des vecteurs de changement, mais elles doivent être capables de s'adapter aux circonstances pour être efficaces et maintenir leur pertinence. Il peut être difficile d'attribuer le succès de l'élaboration de politiques ou de réformes à une seule institution, d'autant plus lorsque le rôle de celle-ci consiste principalement à faciliter les processus de gouvernance auxquels participent d'autres acteurs.

Néanmoins, en analysant le fonctionnement des institutions indépendantes, les dilemmes auxquels elles sont confrontées et les résultats positifs qu'elles obtiennent, cette étude a identifié une série d'aspects contribuant à leur capacité à faire progresser la réalisation des droits de l'enfant.

3.1 L'indépendance

L'indépendance est le trait caractéristique des institutions de défense des droits de l'enfant. Elle constitue leur principale force et étaye leur légitimité et leur autorité. C'est grâce à elle qu'elles peuvent privilégier les droits de l'enfant, quelles que soient les tendances politiques⁴³. Le degré d'indépendance est un élément crucial du succès ou de l'échec des institutions⁴⁴.

Mais elle est aussi leur plus grande source de fragilité.

L'indépendance réelle d'une institution dépend de son mandat, de ses ressources et de sa gestion. Elle est influencée par la politique et, dans une moindre mesure, par le pouvoir des médias et de la société civile. Le contexte politique est un facteur fondamental, déterminant qui est nommé à sa tête, la force de son mandat, son niveau de ressources et si le gouvernement tient compte de ses recommandations. Une institution forte est, quant à elle, capable d'influencer tous ces facteurs.

Il existe une tension inhérente entre l'indépendance d'une institution et son existence en tant qu'organisme public. Dans le paysage institutionnel traditionnel de la plupart des pays, qui comprend le gouvernement, le parlement et le système judiciaire, les institutions indépendantes de défense

des droits de l'enfant relèvent de la sphère publique et y échappent en même temps, puisqu'elles ont pour mission de surveiller ces autres institutions tout en collaborant avec elles.

La perception de leur indépendance aide les institutions à mener à bien leur mandat

La perception de l'indépendance d'une institution, notamment dans le domaine des droits de l'enfant, des communautés exclues et d'autres acteurs œuvrant à la réalisation des droits, joue un rôle crucial dans sa capacité à s'acquitter de son mandat. Elle peut inciter les parties lésées à porter plainte auprès du médiateur, accroître la capacité de celui-ci à obtenir la coopération des enfants et des communautés vulnérables, influencer positivement la confiance de tous les acteurs et factions politiques et renforcer les relations et les possibilités de collaboration avec les ONG.

La perception de l'indépendance dépend d'une série d'éléments, comme la représentation pluraliste au sein d'une institution (par exemple, l'équilibre entre hommes et femmes et l'appartenance des membres du personnel à différents milieux sociaux, ethniques et culturels), son mandat et ses fondements juridiques, son emplacement physique (il est important que ses locaux soient séparés de ceux d'autres institutions) et son impartialité, qui est souvent liée à une procédure équitable et transparente de nomination de son encadrement.

Le processus de création d'une institution et ses procédures de nomination affectent son indépendance

Le statut juridique, et notamment constitutionnel, confère un certain niveau de légitimité à une institution. L'adoption d'une loi passe par un certain type de débat démocratique et requiert généralement le vote du parlement. Une telle procédure de création est susceptible de mettre en place des institutions plus indépendantes et pérennes à long terme que celles créées par un décret de l'exécutif. Cette dernière procédure peut limiter l'appropriation politique élargie, favoriser la perception de l'institution comme une création du gouvernement en place et l'exposer au risque d'être dissoute par le prochain gouvernement au pouvoir.

La grande majorité des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant du monde est créée en vertu d'une loi. Dans près de la moitié des pays comptant une institution indépendante qui œuvre, entre autres, pour les droits de l'enfant, son existence est prescrite par la constitution nationale. Outre la garantie de pérennité, le statut constitutionnel identifie l'institution comme l'un des piliers de l'État.

Le mandat législatif de nombreuses institutions stipule leur indépendance. Une telle mention explicite dans la loi fondatrice est une garantie supplémentaire d'indépendance réelle, puisqu'elle définit la nature et le statut de l'organisme au sein du système institutionnel national.

Comme indiqué précédemment, le mandat peut couvrir un large éventail d'activités et de pouvoirs ; leur définition explicite

43 Réunion préparatoire de la deuxième réunion mondiale des institutions de défense des droits de l'enfant, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, 11-12 novembre 2002.

44 Conseil international sur les politiques des droits humains, « Évaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme », ICHRP, Genève, 2005, p. 12. John Ackerman soutient que les quatre éléments déterminant qu'une institution devienne une « couverture autoritaire » ou une « force positive pour une gouvernance responsable » sont la légitimité publique, la force institutionnelle, la responsabilisation de deuxième niveau et la stagnation bureaucratique ; voir Ackerman, John M., in Rose-Ackerman, Susan and Lindseth, Peter (éds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Londres, 2010.

peut être déterminante pour doter l'institution d'autorité et d'une identité claire. On trouve pourtant des exemples de limitations importantes des mandats institutionnels dans le droit et la pratique dans toutes les régions du monde. Ainsi, certaines institutions ne peuvent mener une enquête sans l'approbation du gouvernement ou du système judiciaire et ne sont pas à l'abri d'un veto gouvernemental. C'est le cas de la Commission des droits de l'homme de Malaisie, qui ne peut visiter les centres de détention sans l'autorisation du gouvernement⁴⁵. Un examen du Commissaire à l'enfance d'Angleterre (Royaume-Uni) a révélé que l'obligation de l'institution de consulter le secrétaire d'État (à l'éducation) avant de mener une enquête et le pouvoir de celui-ci de diriger une enquête, d'en modifier les conclusions ou de ne pas les rendre publiques sont des facteurs réduisant considérablement l'indépendance de l'institution⁴⁶.

Le processus de nomination des médiateurs et des commissaires à l'enfance est également crucial pour garantir l'indépendance des institutions. Il détermine le niveau de confiance que les institutions obtiendront et crée un niveau de responsabilisation. Les qualités et l'autorité personnelles de la personne désignée pour la diriger détermineront l'indépendance réelle dont jouira l'institution.

Autonomie financière : la clé de l'indépendance dans la pratique

Les institutions doivent disposer de ressources financières suffisantes et durables pour mener à bien leur mandat. Quant aux sources de financement, elles doivent respecter la légitimité et l'indépendance d'une institution. Les institutions de défense des droits de l'homme n'ayant aucun droit de regard sur leurs finances dépendront de l'organisme désigné pour assurer le contrôle financier, quel qu'il soit⁴⁷. Si la dépendance financière de l'État peut compromettre l'indépendance d'une institution lorsque les fonds sont restreints ou indûment contrôlés, le financement public peut contribuer à asseoir sa légitimité en tant qu'organisme public réglementaire.

Le Comité des droits de l'enfant a régulièrement signalé dans ses observations finales suite à l'examen des rapports des États parties l'insuffisance des efforts déployés par les pouvoirs publics pour fournir des financements raisonnables et sûrs aux institutions s'occupant des droits de l'enfant⁴⁸.

45 Human Rights Commission of Malaysia Act 1999, Act 597, 1999, section 4 (2). Voir également Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions, *2010 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*, ANNI, 2010, p. 18.

46 Dunford, J., *Review of the Office of the Children's Commissioner (England), Presented to Parliament by the Secretary of State for Education by Command of Her Majesty*, novembre 2010, p. 33. Courant 2012, un processus de réforme est en cours.

47 Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Manuel sur la création et le renforcement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, Genève, 1995, paragr. 73.

48 Voir, par exemple, les observations finales du Comité des droits de l'enfant sur la Colombie, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 juin 2010, paragr. 11 ; sur le Guatemala, CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 octobre 2010, paragr. 23 ; sur le Nicaragua, CRC/C/NIC/CO/4, 20 octobre 2010, paragr. 16 ; sur le Panama, CRC/C/PAN/CO/3-4, 21 décembre 2011, paragr. 15 ; sur le Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/4, 26 juin 2009 ; sur les Maldives, CRC/C/OPSC/MDV/CO/1, 4 mars 2009 ; sur les Philippines, CRC/C/PHL/CO/3-4, 22 octobre 2009 ; et sur l'Ouzbékistan, CRC/C/UZB/CO/2, 2 juin 2006.

Dans de nombreux pays, le manque de ressources rend le financement externe nécessaire, notamment pour les programmes promouvant les droits de l'enfant. Des donateurs privés et étrangers se sont ainsi engagés dans des activités de défense des droits de l'enfant au sein des institutions nationales de ces pays⁴⁹.

Un tel soutien est une épée à double tranchant : il permet à une institution d'être opérationnelle et à l'abri d'éventuelles retombées politiques qui peuvent affecter un budget exclusivement public, mais il peut également compromettre son indépendance et sa durabilité, notamment à long terme. L'agenda des donateurs peut affecter la stratégie à long terme des institutions, en particulier lorsque le type de financement est sujet au changement. Notre étude révèle que c'est là une préoccupation particulière des départements consacrés à l'enfance au sein d'institutions de défense des droits de l'homme, dont le financement est souvent axé sur des projets et directement assuré par les donateurs⁵⁰ plutôt que puisé dans le budget des institutions. Par conséquent, les stratégies des donateurs doivent être orientées vers la garantie de la durabilité et l'appropriation nationale en promouvant la diversification des sources de financement et des contributions de l'État et de l'institution. Cela contribue également à corriger la perception de l'institution comme étant au service d'intérêts étrangers. Ainsi, au Maroc, l'UNICEF a financé pendant un an le salaire d'un spécialiste des droits de l'enfant recruté par le Conseil consultatif des droits de l'homme, puis le budget du Conseil a pris le relais⁵¹.

Les mécanismes de responsabilisation peuvent contribuer à préserver l'indépendance

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant constituent un type de mécanisme de responsabilisation. D'autres mécanismes fournissent un retour d'information continu sur les forces et les faiblesses de l'institution elle-même, qui est crucial pour consolider son indépendance et l'aider à se renforcer à terme. À l'instar de tout organisme public, une institution doit être tenue responsable de ses actions et résultats d'une manière préservant son indépendance.

En contribuant à rendre l'action transparente, les mécanismes clairs de responsabilisation peuvent contribuer à gagner la confiance de l'opinion publique et renforcer la légitimité de l'institution à ses yeux⁵². Ces mécanismes constituent également un moyen de communiquer officiellement les recommandations des institutions aux organismes publics et d'accroître la responsabilité de mise en œuvre qui incombe à ces derniers.

49 Par exemple, en Afghanistan, en Colombie, au Costa Rica, en Équateur, au Malawi, au Népal, au Pakistan et en Zambie, parmi beaucoup d'autres.

50 Par exemple, au Honduras et au Népal.

51 Entretien avec le Bureau de pays de l'UNICEF, août 2012.

52 Ackerman, J. M., « Understanding Independent Accountability Agencies », in Rose-Ackerman, S. and Lindseth, P. (éds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Londres, 2010 ; Conseil international sur les politiques des droits humains, « Évaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme », ICHRP, Genève, Suisse, 2005, p. 23 de l'édition anglaise.

Les mécanismes de responsabilisation comprennent :

- Les rapports d'activités écrits remis au parlement, au gouvernement ou rendus publics chaque année ou de manière régulière. Le niveau de responsabilisation et de surveillance dépend principalement du degré d'engagement de ces acteurs.
- La diffusion d'informations au grand public. Les recherches menées dans le cadre de cette étude suggèrent cependant que cette pratique n'est pas encore très étendue ; à l'exception de l'utilisation accrue de sites Internet et des médias sociaux par les institutions dans quelques pays à revenu intermédiaire ou élevé, seules quelques institutions publient régulièrement des bulletins sur leurs activités.
- La surveillance exercée par la société civile. En Asie, par exemple, le Réseau des ONG asiatiques sur les institutions nationales des droits de l'homme publie un rapport annuel sur le fonctionnement et l'indépendance de ces institutions.
- La surveillance assurée par les membres d'un réseau. Le Comité international de coordination

des institutions nationales de défense des droits de l'homme surveille et accrédite régulièrement les institutions conformes aux Principes de Paris. Il n'évalue cependant pas les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant autonomes ou celles qui ne sont établies qu'à l'échelle locale.

- L'évaluation réalisée par les organismes de surveillance internationaux (par exemple, le Comité des droits de l'enfant et d'autres organes conventionnels, l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme et les procédures spéciales). À l'occasion de ses examens périodiques des pays, le Comité des droits de l'enfant analyse systématiquement le mandat, l'indépendance, le financement et le soutien public général des médiateurs pour les enfants. D'autres organes conventionnels étudient également le rôle des institutions nationales de défense des droits de l'homme. L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme permet de débattre de l'efficacité des institutions de défense des droits de l'homme dans chaque pays et émet des recommandations visant à les renforcer.

En 2007, l'examen des institutions démocratiques en Afrique du sud, y compris de la Commission sud-africaine des droits de l'homme, a souligné le manque d'engagement de l'Assemblée nationale. L'interaction des institutions avec le Parlement se limitait à de très brèves réunions annuelles avec les commissions parlementaires (de deux à trois heures). Les obstacles à un engagement accru étaient, entre autres, la charge de travail des commissions parlementaires et l'incertitude qui régnait parmi les députés au sujet de leur rôle dans la préservation de l'indépendance des institutions.

Les recommandations issues de l'examen portaient, entre autres, sur la création d'une unité au sein du Bureau du Président du Parlement afin de coordonner la surveillance de ces institutions, le renforcement des commissions parlementaires pertinentes (en particulier en garantissant leur accès à des sources d'expertise adéquates) et l'adoption d'une législation sur les normes de responsabilisation afin de régler les relations entre le Parlement et les institutions concernées⁵³. Suite à une résolution de l'Assemblée nationale en 2008, une structure spéciale (Office on Institutions Supporting Democracy) a été formellement créée en 2010⁵⁴.

53 Parliament of the Republic of South Africa, *Report of the ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions, A report to the National Assembly of the Parliament of South Africa*, Le Cap, 2007, p. 30–32.

54 « Office on Institutions Supporting Democracy », <http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=320>, site Internet du Parlement de la République d'Afrique du Sud, consulté le 20 juillet 2012.

Question pratique : Comment les institutions peuvent-elles faire face aux menaces ?

Même dans les pays dotés des institutions les plus efficaces, la pérennité d'une institution indépendante de défense des droits de l'homme et, plus fondamentalement encore, l'attention accordée aux droits de l'enfant ne sont pas garanties. Si l'inefficacité est le risque principal, les conclusions et les recommandations des institutions de défense des droits de l'homme peuvent parfois s'avérer gênantes pour les autorités ou ébranler différents intérêts privés. Dans ce contexte, un bilan des réalisations et une forte indépendance peuvent avoir pour contrepoint d'inciter les responsables politiques à mettre en cause la nécessité d'une institution. Dans d'autres situations, les problèmes budgétaires peuvent conduire à remettre en question la viabilité d'une institution, surtout si un pays dispose de nombreux organismes couvrant différents domaines des droits de l'homme.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont été démantelées dans des contextes aussi divers que le Ghana, Madrid (Espagne) et le New Jersey (États-Unis). Dans plusieurs pays, y compris la Croatie, l'Angleterre (Royaume-Uni), la France, l'Irlande et la Suède, leur existence en tant qu'institutions indépendantes a été remise en question. Les raisons mêlaient la rationalisation des structures institutionnelles, les inquiétudes liées aux coûts et les considérations politiques. Compte tenu de la spécificité des droits de l'enfant et de la mobilisation des défenseurs de ces droits, les institutions ont fini par être maintenues dans tous les pays cités ci-dessus à l'exception de la France, où elle a rejoint en 2011 une institution générale de défense des droits de l'homme. Cependant, suite aux activités de plaidoyer, la nouvelle législation tient spécifiquement compte des droits de l'enfant.

Dans le cas du Représentant des enfants et des jeunes de la Colombie-Britannique (Canada), le soutien résolu des communautés autochtones a largement contribué à rappeler

au public et aux autorités judiciaires la responsabilité incombant à l'institution de s'occuper des droits et des besoins des enfants les plus marginalisés de la province, un rôle qui, d'après ces communautés, risquait d'être compromis par l'affaiblissement de la loi relative à l'institution⁵⁵.

Ces exemples montrent l'importance des relations établies par les institutions au-delà du gouvernement et du parlement, des contacts entretenus avec des partenaires pouvant se mobiliser et, si nécessaire, s'exprimer au nom de l'institution. Les médias peuvent contribuer de manière cruciale à aider une institution indépendante de défense des droits de l'enfant à s'ériger en structure unique et permanente du paysage national. Les partenariats noués avec la société civile, notamment avec les ONG défendant les droits de l'enfant, sont essentiels pour accroître la légitimité institutionnelle et sont les principales sources de soutien des institutions menacées⁵⁶.

Une autre manière de faire face aux menaces est d'établir des mécanismes internes capables de les identifier et les anticiper. Le Commissaire à l'enfance et à la jeunesse d'Irlande du Nord (Royaume-Uni) a ainsi créé un Comité d'audit et de risque, composé de représentants externes, qui assure une surveillance indépendante et identifie régulièrement les risques menaçant l'efficacité du bureau. Ces risques peuvent être stratégiques, par exemple, s'ils concernent les ressources et l'indépendance, et substantiels, comme une décision judiciaire négative portant sur une affaire relative aux droits de l'enfant. Le Commissaire dispose également d'un registre des risques propres à l'institution, qu'il analyse chaque mois⁵⁷.

L'efficacité, mesurée à l'aune de résultats concrets et misant sur des partenariats et la confiance du public, constitue la meilleure protection et garantie de la pérennité institutionnelle.

55 « Open Letter: UBCIC Supports Representative For Children And Youth Petition To Access Cabinet Documents », datée du 11 mai 2010, *Indigenous Peoples Issues and Resources* (site Internet), <http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5165:open-letter-ubcic-supports-representative-for-children-and-youth-petition-to-access-cabinet-documents&catid=52:north-america-indigenous-peoples&Itemid=74>, consulté le 2 octobre 2012.

56 Conseil international sur les politiques des droits humains, « Institutions nationales des droits de l'homme : efficacité et légitimité », ICHRP, Versoix, Suisse, 2004, p. 97 de l'édition anglaise.

57 Voir *Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, Annual Report and Accounts, For the year ended 31 March 2011*, NICCY, 15 décembre 2011, et les rapports annuels des années précédentes.

3.2 La participation des enfants

La Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît aux plus jeunes le droit d'exprimer leur opinion, qui sera prise en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité⁵⁸. Le droit d'un enfant d'être entendu est un droit en soi, mais il contribue aussi décisivement à la réalisation de tous ses autres droits⁵⁹. Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont un rôle spécifique à jouer dans la promotion et la modélisation de la réalisation de leur droit d'être entendu.

La participation des enfants représentant un aspect crucial de leur mandat, certaines institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant trouvent des manières de garantir leur interaction directe avec ces derniers. Depuis les années 1990, cet aspect de leur travail a progressivement pris de l'ampleur dans l'ensemble des régions. Nécessitant des compétences, des ressources et un engagement spécifiques, il pose un défi de taille à de nombreuses institutions observées dans le cadre de cette étude.

La participation des enfants au travail des institutions

Une base juridique favorable à la participation des enfants (par exemple, l'inclusion de la participation des enfants dans le mandat législatif d'une institution) confère à une institution la légitimité dont elle a besoin pour octroyer des

58 Convention relative aux droits de l'enfant, article 12.

59 Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009, parag. 2

ressources à ce domaine d'activité et en faire rapport aux décideurs. La loi portant création d'environ un quart des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant (la plupart dans des pays de common law) comprend une ou plusieurs des dispositions suivantes :

- Dispositions générales stipulant que le bureau doit tenir compte des opinions des enfants.
- Obligation d'établir des structures spécifiques de consultation des enfants.
- Lien entre la participation des enfants au travail de l'institution et promotion de la participation des enfants dans la société en général.

La participation directe des enfants aux institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant peut généralement adopter deux formes. La première consiste en des mécanismes permanents et institutionnalisés auxquels participent régulièrement des enfants, comme les organismes consultatifs de la jeunesse, les groupes de discussion, les jeunes ambassadeurs et les jeunes médiateurs pour les enfants, ainsi que les forums en ligne permanents. Tous ces mécanismes peuvent développer la capacité des participants à exprimer leurs opinions et à intervenir dans le dialogue politique. Ils sont généralement assez structurés et peuvent être limités à un petit nombre d'enfants. Les conseils de jeunes en particulier, qui réunissent habituellement une douzaine d'adolescents issus d'environnements différents, ont progressivement été établis au sein d'institutions indépendantes dans toute l'Europe et ailleurs. Ils font office de comités consultatifs permanents statuant sur les priorités, les approches et les stratégies de communication. Parallèlement, ils développent les compétences de direction des participants et leur capacité à prendre des décisions avisées.

La deuxième grande forme de participation, ad hoc, peut comprendre des consultations, des auditions et des entretiens avec des enfants dans une zone géographique ou sur un sujet spécifique. Ces activités peuvent s'avérer plus utiles que les mécanismes permanents pour obtenir les opinions d'un plus grand nombre d'enfants, mais elles peuvent être moins efficaces pour développer les capacités des enfants. Néanmoins, si la méthodologie suivie est inadéquate, la participation ad hoc court le risque d'être symbolique.

Nos recherches montrent que la nature (et ses différents éléments) de la participation des enfants couvre de nombreux domaines, allant du recrutement du responsable d'un bureau aux communications, à la recherche, au suivi et à l'évaluation, en passant par l'organisation et la logistique. Par exemple, en 2009, l'Ombudsman pour les enfants d'Irlande a mené des recherches auprès de 35 enfants non accompagnés vivant dans la ville de Dublin⁶⁰. Les enfants ont participé à l'étude exhaustive et le Médiateur les a aidés à publier un ouvrage rassemblant leurs histoires et à rédiger un manuel destiné aux personnes souhaitant venir en aide aux enfants non accompagnés. Au Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos a créé des Unidades de Difusión Juvenil de Derechos Humanos. Ces unités de

diffusion par les jeunes des droits de l'homme réunissent approximativement 300 jeunes volontaires âgés de 15 à 25 ans dans des bureaux locaux de la Procuraduría. Leurs activités, à l'origine centrées sur la promotion des droits de l'homme, sont désormais axées sur la surveillance de l'action de l'État⁶¹. En 2008, la Commission indépendante des droits de l'homme d'Afghanistan a organisé des ateliers « d'enfant à enfant » afin de former plus de 2 700 enfants à plusieurs sujets liés à leurs droits, de sorte que les participants puissent ensuite former leurs camarades⁶².

L'accessibilité aux enfants

L'accessibilité est la capacité d'une institution à établir un contact avec les enfants. Il s'agit d'une question de paradigme fondamental : l'interaction avec les enfants via des activités de sensibilisation proactives, adaptées à l'âge, visant particulièrement les enfants les plus marginalisés et le maintien de mécanismes accessibles aux enfants qui leur permettent d'accéder à l'institution de leur propre initiative. L'accessibilité est la clé de la promotion de la participation des enfants au travail de l'institution. Elle va bien au-delà de la notion d'emplacement, même si celle-ci a évidemment son importance.

Cette étude montre que relativement peu d'institutions de défense des droits de l'enfant ont pour mandat spécifique d'être accessibles aux enfants. À cet égard, il est significatif que les enfants eux-mêmes présentent proportionnellement peu de plaintes auprès des institutions indépendantes. Il est nécessaire de mieux en comprendre les raisons, qui peuvent être, entre autres, l'existence d'autres mécanismes plus connus auprès desquels les enfants peuvent demander de l'aide (par exemple, les lignes d'assistance pour enfants), la visibilité encore réduite des institutions parmi les enfants et les mécanismes de plainte inappropriés ou relativement inaccessibles.

La grande majorité des institutions dont la loi constitutive comprend des dispositions relatives à l'accessibilité directe aux enfants sont autonomes et spécialisées, et nombre d'entre elles ont été initialement mises en place pour protéger les enfants pris en charge par le système de protection de l'enfance, qui requiert clairement la capacité de parler directement aux enfants. L'accessibilité aux enfants est stipulée dans de nombreuses législations portant création d'institutions de défense des droits de l'enfant situées dans des pays de common law, à savoir l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique, la Jamaïque, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

La sensibilisation

L'accès commence par la sensibilisation. Les institutions observées dans le cadre de ce rapport ont eu recours à de nombreuses stratégies variées pour accroître la sensibilisation des enfants à leur existence, parmi lesquelles la distribution de matériel aux enfants, l'établissement de partenariats avec les médias et l'utilisation d'Internet et des réseaux sociaux. Pourtant, les très rares évaluations des connaissances des

60 Ombudsman for Children's Office – Ireland, *Separated children living in Ireland, A report by the Ombudsman for Children's Office*, 2009.

61 *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, El Salvador, Annual Report 2010-2011, PDDH, p. 234.

62 Afghanistan Independent Human Rights Commission, *Annual Report, January 1–December 31 2008*, AIHRC, 2009, p. 27.

Question pratique : Comment les institutions indépendantes assurent-elles leur proximité des enfants ?

La présence locale favorise l'accessibilité aux enfants et le contact direct avec leur vie quotidienne et les circonstances locales.

Les institutions indépendantes n'ont eu de cesse d'augmenter leur présence à l'échelle locale. Cependant, plus une institution accroît son assise locale et son autonomie, plus elle devient complexe et sa coordination ardue.

Les structures présentes à l'échelle locale et nationale relèvent généralement de l'une des quatre catégories suivantes :

1. Les institutions nationales réalisant des activités à l'échelle locale. Un bureau central unique se charge des activités dans l'ensemble du pays. Cette structure est notamment courante dans les pays relativement petits (par exemple, la Jamaïque et Maurice), les pays où les ressources sont particulièrement restreintes ou le système politique national largement centralisé, comme en Jordanie.
2. Les institutions nationales disposant de bureaux à l'échelle locale. Une structure unique, établie à l'origine dans une capitale ou une grande ville, crée des bureaux auxiliaires tout en conservant son rôle de bureau principal. Ce modèle est particulièrement fréquent en Amérique latine, où presque toutes les institutions indépendantes disposent d'un bureau central et d'agences locales ou régionales. Lorsqu'un bureau des droits de l'enfant relève d'une institution générale de défense des droits, il peut immédiatement mener des activités locales si les agences sont en place, comme cela a été le cas en Afrique du Sud et en République unie de Tanzanie. L'ouverture d'agences accroît l'accessibilité, mais les ressources limitées peuvent entraver la capacité d'une institution centrale à s'étendre sur le territoire national, notamment dans les zones isolées, d'où un risque de couverture géographique inégale, un problème dont le Comité des droits de l'enfant se fait souvent l'écho⁶⁵.

65 Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Panama, CRC/C/15/Add.233, 30 juin 2004, paragr. 13 ; Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Bolivie, CRC/C/15/Add.256, 11 février 2005, paragr. 13 ; Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Colombie, CRC/C/COL/CO/3, 8 juin 2006, paragr. 18 et 19.

3. Les institutions nationales cohabitant avec des institutions autonomes à l'échelle infranationale. Ce cas de figure est particulièrement courant dans les pays très décentralisés, où les compétences sont partagées entre les autorités infranationales et fédérales, comme l'Australie, l'Espagne, l'Inde et l'Italie. La difficulté consiste, comme nous l'avons déjà signalé, à garantir une couverture équitable pour les enfants vivant dans différentes parties du pays et à assurer la coordination entre les institutions. Ces questions sont traitées de manière différente d'un pays à l'autre : en Italie par exemple, le Médiateur national pour les enfants est légalement tenu de coordonner son travail avec celui des médiateurs régionaux, tandis qu'en Inde, la coopération entre la Commission nationale et les Commissions des états fédérés pour la protection des droits de l'enfant est informelle.
4. Les institutions indépendantes autonomes cohabitant à l'échelle provinciale, régionale ou municipale. Elles sont également plus répandues dans les États fédéraux et décentralisés, comme l'Autriche, la Belgique, le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni. Un autre modèle important est celui des institutions autonomes créées à l'échelle municipale ou communautaire en tant que mécanismes clairement parrainés localement (par exemple au Japon, au Pérou et aux Philippines). Sans institution centrale, il est ardu pour un système d'aborder des questions de dimension nationale et d'établir des contacts avec les décideurs nationaux. D'où l'établissement de réseaux d'institutions infranationales adoptant des positions communes (comme en Autriche et au Canada) ou la désignation d'une institution infranationale chargée des questions nationales (comme au Royaume-Uni). Dans certains cas, les difficultés posées par les constellations d'institutions locales autonomes ont entraîné des efforts, soutenus par le Comité des droits de l'enfant, visant à créer une institution indépendante et nationale de défense des droits de l'enfant. Par exemple, l'Australie, la Fédération de Russie et l'Italie comptent désormais des institutions nationales⁶⁶.

66 Au Canada, des propositions semblables ont été émises sans que l'institution nationale ait été créée à ce jour.

enfants en matière d'institutions indépendantes de défense des droits de l'homme révèlent que leur existence et leur rôle sont largement inconnus des plus jeunes. Ainsi, une évaluation du Commissaire à l'enfance du Pays de Galles (Royaume-Uni) révèle que seule une petite proportion des enfants âgés de 7 à 16 ans (de 3 à 21 % selon la tranche d'âge) a entendu parler du Commissaire⁶³. Compte tenu que les enfants apprennent généralement l'existence d'une institution par les adultes, les conclusions d'une enquête nationale, effectuée à la demande de l'UNICEF France en 2010, selon lesquelles seulement 4 adultes sur 10 connaissent la Défenseure des enfants⁶⁴, suggèrent que l'institution du médiateur n'est pas bien connue du public.

63 Thomas, N., et al., « Evaluating the Children's Commissioner for Wales: Report of a Participatory Research Study », *International Journal of Children's Rights*, 18, 2010, p. 33.

64 Enquête réalisée par TNS Sofres les 24 et 27 septembre 2010 auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 personnes âgées de 18 ans et plus. Au moment de l'enquête, l'institution était autonome et n'avait pas encore intégré dans la structure plus large du Défenseur des droits.

Cette étude révèle, entre autres, que les programmes scolaires font rarement mention des institutions indépendantes de défense des droits, ce qui représente une occasion manquée d'atteindre un nombre élevé d'enfants.

L'accessibilité géographique

L'accessibilité physique d'une institution est une dimension cruciale de l'accès. On apprend sans surprise que la décentralisation de ses bureaux a des répercussions sur l'accessibilité d'une institution. Les structures qui après avoir été créées en tant que bureaux uniques dans de grandes villes ont ensuite établi une présence physique dans d'autres agglomérations ont souvent enregistré une augmentation claire et immédiate du nombre de plaintes reçues⁶⁷.

67 Dans des contextes aussi variés que la Croatie, le Territoire palestinien occupé et l'Ouganda, les institutions indépendantes ont constaté l'augmentation des plaintes individuelles suite à l'ouverture de structures locales.

En Amérique latine, de nombreuses institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant disposent de defensorías locales. Il est ainsi plus aisé pour les communautés autochtones et rurales d'accéder à ces institutions de la même manière que les habitants des centres urbains. Au Pérou, par exemple, il existe 840 Defensorías del niño y del adolescente locales, qui ont traité plus de 130 000 affaires en 2010⁶⁸.

Une autre manière d'accroître l'accessibilité géographique des institutions est de se déplacer physiquement jusqu'à des zones éloignées afin d'avoir une interaction directe avec les personnes. En 2009, au Honduras, le Comisionado Nacional de los Derechos Humanos a établi des unités mobiles pour faire connaître la Commission au public, recueillir les plaintes et diffuser des informations sur les affaires en cours et le résultat des recherches⁶⁹.

Dans les pays affectés par un conflit armé, les déplacements du personnel ont été utilisés pour permettre aux institutions indépendantes d'évaluer la situation des enfants et de sensibiliser à leur situation difficile. La Commission indépendante des droits de l'homme d'Afghanistan dispose d'une équipe de suivi sur le terrain des droits de l'enfant. La Commission des droits de l'homme d'Ouganda a visité des camps pour déplacés internes alors que le conflit faisait rage dans le nord du pays⁷⁰.

L'accessibilité à tous les groupes d'enfants

L'accessibilité à tous les enfants, y compris les plus marginalisés, incarne le principe de non-discrimination consacrée par l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont redoublé d'efforts pour atteindre les plus marginalisés d'entre eux au nom de l'équité. Les listes conventionnelles des groupes les plus exposés à l'exclusion comprennent, entre autres, les enfants issus des milieux les plus pauvres, les enfants qui vivent ou travaillent dans la rue, les enfants non scolarisés, les enfants issus de groupes minoritaires ou de peuples autochtones et les enfants handicapés.

Ces catégories ont un rôle consultatif important mais peuvent être trompeuses. La réalité de l'exclusion repose généralement sur l'association de multiples facteurs. Par exemple, une fille issue d'une famille monoparentale pauvre risque d'être plus marginalisée que son frère, qui poursuivra peut-être sa scolarisation ; dans ce cas, le genre aggrave la situation familiale et la pauvreté. Si les institutions souhaitent réellement toucher les enfants les plus marginalisés, elles doivent analyser les mécanismes de l'exclusion en identifiant et en appréhendant sa dynamique locale spécifique.

Plusieurs études, dont celle-ci, révèlent que les mécanismes de participation des enfants ont pour lacune importante

de ne pas associer les plus jeunes enfants⁷¹. En effet, la plupart des structures participatives étudiées concernent les adolescents et celles qui atteignent les enfants âgés de seulement sept ou huit ans sont rares⁷².

La catégorisation a ses limites, mais elle permet de constater que les enfants issus de groupes minoritaires ou de peuples autochtones, ainsi que ceux qui sont réfugiés ou migrants, se trouvent souvent à l'extrême fin de l'exclusion et n'ont qu'un accès très limité aux voies de recours efficaces face aux violations de leurs droits. La méfiance envers les institutions publiques peut dissuader les enfants les plus exclus de faire appel au médiateur. Par exemple, malgré l'existence d'agences de la Defensoría del Pueblo dans les 32 départements de la Colombie, le Comité des droits de l'enfant a critiqué le manque d'accès à ces structures des enfants vivant dans les zones rurales du pays, où une proportion élevée d'entre eux est afro-colombienne, autochtone ou déplacée⁷³.

Le Comité des droits de l'enfant a demandé que des efforts spéciaux soient déployés afin d'atteindre les enfants les plus marginalisés et défavorisés⁷⁴. Notre examen des pratiques existantes illustre plusieurs approches utilisées pour atteindre ces groupes. Certaines institutions promeuvent ce rapprochement en publiant du matériel et des sites Internet en plusieurs langues. Au Pérou, le site Internet de la Defensoría del Pueblo est disponible en quechua et fournit un formulaire de réclamation dans cette langue autochtone⁷⁵. Le Commissaire à l'enfance du Pays de Galles (Royaume-Uni) fournit sur son site Internet des informations générales sur son institution et son mandat traduites dans les 10 langues parlées par les communautés immigrantes⁷⁶.

Les efforts déployés par une institution en faveur des enfants handicapés gagnent en crédibilité et en légitimité si elle est accessible à ces mêmes enfants. Les informations relatives à l'accessibilité physique des enfants handicapés aux institutions font généralement défaut. Pourtant, plusieurs institutions approchées dans le cadre de cette étude ont recours aux méthodes appropriées pour communiquer avec les enfants handicapés et tenir compte de leurs préoccupations, par exemple en adaptant leur site Internet, en utilisant la langue des signes et en visitant physiquement les enfants handicapés pour recueillir leur opinion. Dans l'Ontario (Canada), le Bureau de l'intervenant provincial en faveur des enfants et des jeunes visite chaque mois des écoles spécialisées pour malentendants ou malvoyants et/ou enfants ayant des troubles d'apprentissage sévères afin de connaître leur expérience en matière d'accès aux services. Ces élèves, pour qui d'autres moyens de communication présentent des obstacles significatifs, se sentent plus à l'aise en exprimant leurs inquiétudes directement auprès du personnel du Bureau

68 « Directorio de Defensorías del Niño y el Adolescente Registradas », site Internet du ministère des Femmes et du développement social, <http://www.mimdes.gob.pe/archivos_sites/dgna/dna/directorio/index.htm>, consulté le 13 octobre 2012.

69 *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Annual Report 2009*, CONADEH, p. 14.

70 Uganda Human Rights Commission, *Annual Report 2004*, UHCR, p. 110

71 Hodgkin, R., et Newell, P., *Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union (Preliminary Report)*, décembre 2008, p. 20.

72 Pour plus d'informations sur la manière de promouvoir la participation des jeunes, voir Lansdown, G., *Can you hear me? The right of young children to participate in decisions affecting them*, Bernard Van Leer Foundation, 2005.

73 Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Colombie, CRC/C/COL/CO/3, 8 juin 2006, paragr. 18.

74 Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant, paragr. 15.

75 <<http://www.defensoria.gob.pe/quechua/modelo-queja.php>>, consulté le 13 octobre 2012.

76 <<http://www.childcom.org.uk/en/about-us/>>, consulté le 13 octobre 2012.

de l'intervenant⁷⁷. La capacité des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant à communiquer avec ceux qui souffrent de handicaps cognitifs demeure cependant peu connue.

L'observation générale n° 2 souligne la nécessité pour les institutions d'avoir accès aux enfants bénéficiant d'une protection de remplacement et placés dans toute autre structure⁷⁸. Cet aspect est particulièrement important dans le cas des enfants placés dans des institutions fermées », qui sont séparés de leur famille et de leur communauté et ont moins de possibilités de contester leurs conditions de vie et, plus généralement, d'interagir avec le monde extérieur.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont souvent le pouvoir de visiter inopinément les centres de détention, les orphelinats, les foyers des enfants, les hôpitaux et les écoles. Certaines institutions, notamment celles qui ont été créées pour corriger les abus constatés dans le système de protection de l'enfance (par exemple, en Australie, au Canada, en Nouvelle Zélande et aux États-Unis), visitent souvent des structures « fermées ». La Commission des enfants et des jeunes du Queensland (Australie) se rend chaque mois auprès des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement. Le personnel de la Commission écoute directement les plaintes et peut plaider en faveur des enfants si leurs besoins et leurs droits ne sont pas respectés⁷⁹.

L'accessibilité aux enfants placés en institution présente plusieurs défis. L'accès libre et inopiné aux endroits où les enfants passent du temps est important, mais dans la pratique il se heurte souvent à une série d'obstacles. Plusieurs institutions, y compris la Commission indépendante des droits de l'homme (l'institution nationale de défense des droits de l'homme de Palestine), se sont plaintes du fait que son personnel est souvent empêché d'accéder aux centres de détention et de réaliser des visites inopinées⁸⁰.

Les limites juridiques peuvent entraver les visites des institutions indépendantes aux enfants placés dans des structures privées (par exemple, employés en tant que domestiques ou travaillant dans une usine)⁸¹. La législation ne confère des pouvoirs étendus aux institutions à cet égard que dans de rares pays. L'Ombudspersonne pour les enfants de

Maurice est autorisé, à des fins d'enquête, à accéder à tout endroit où des enfants sont, entre autres, présents à titre provisoire ou permanent ou employés⁸². De même, en Colombie, le Defensor del Pueblo peut visiter tout organisme public ou privé pour y enquêter ou empêcher la violation des droits de l'homme⁸³. Parmi les institutions étudiées, ces deux exemples constituent une exception et non la règle.

3.3 La réception des plaintes concernant des violations spécifiques des droits de l'enfant

La portée du mécanisme de plainte dépend de l'étendue des questions relatives aux droits de l'enfant traitées et des limitations du mandat législatif.

La capacité à gérer les plaintes concernant tout l'éventail des droits de l'enfant repose sur un vaste mandat faisant explicitement référence à la Convention relative aux droits de l'enfant et à d'autres instruments internationaux, ainsi que sur une législation nationale forte, conforme aux normes internationales en la matière. De nombreuses plaintes déposées auprès des institutions étudiées ne faisaient état d'aucun manquement à la loi nationale proprement dite. De fait, l'application stricte de la loi peut entraîner une situation inéquitable ou avoir des répercussions négatives sur l'exercice des droits de l'enfant. À cet égard, les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont une fonction capitale, qui leur permet de s'occuper de questions qui peuvent ne pas être du ressort des tribunaux d'un pays.

Notre étude révèle que les plaintes déposées auprès des institutions indépendantes couvrent l'éventail complet des droits de l'enfant : citons, entre autres, la violence sexuelle, la maltraitance au sein de la famille, le séjour prolongé dans des centres de jeunes détenus, le manque d'accès à l'enseignement, la fourniture inadéquate de services de santé, l'intimidation, la garde, le soutien apporté aux enfants, la participation de ceux-ci, la discrimination raciale ou ethnique, le traitement des enfants non accompagnés ou séparés et l'accès des enfants handicapés aux services sociaux.

Le mandat de certaines institutions reflète explicitement l'obligation des organismes publics et privés, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant, de respecter les droits qui y sont reconnus, comme c'est le cas en Grèce, en Lituanie et à Maurice. Mais d'autres institutions ne peuvent pas donner suite à des plaintes impliquant des organismes privés. Cette pratique est courante parmi les institutions de médiation traditionnelles qui s'occupent des droits de

77 Ontario Office of the Provincial Advocate, *Annual report 2010–2011*, p. 19.

78 Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant, paragr. 15, qui reprend les dispositions des Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile et les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté. Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), adoptés et proclamés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/112 du 14 décembre 1990, paragr. 57 ; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, adoptées et proclamées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990, paragr. 77. Voir également les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/142 du 24 février 2010, paragr. 130.

79 Queensland Commissioner for Children and Young People and Child Guardian, *Annual report 2010–2011*, p. 52.

80 Palestinian Independent Human Rights Commission, *Annual Report 2007*, p. 259.

81 De nombreux systèmes juridiques contiennent des dispositions relatives au respect de la vie privée qui empêchent les institutions publiques de pénétrer dans des lieux privés sans mandat judiciaire.

82 « (2) Aux fins d'une enquête dans le cadre de la présente loi, le médiateur pour les enfants peut (...) (b) pénétrer dans des lieux où – (i) un enfant est présent, à titre provisoire ou permanent, y compris une institution à caractère éducatif ou de santé ainsi qu'un centre de détention, afin d'étudier l'environnement desdits lieux et d'en évaluer la pertinence ; (ii) un enfant est susceptible d'être employé ; (iii) il existe des motifs raisonnables de croire que la sécurité morale et physique de l'enfant peut être en danger ; (...) (d) pénétrer dans tout établissement titulaire d'une licence de vente de boissons alcoolisées soupçonné par le médiateur pour les enfants de permettre aux enfants de manipuler, de consommer ou d'acheter de l'alcool et du tabac ; (...) », Loi sur le médiateur pour les enfants, loi 41 du 10 novembre 2003, article 7.

83 Ley n° 24, 15 décembre 1992, art. 28.

l'homme en général sans se consacrer exclusivement aux droits de l'enfant⁸⁴.

Pratiquement toutes les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ne peuvent intervenir dans les affaires pendantes devant une juridiction ou un organisme administratif, y compris lorsqu'il est fait appel. Dans certains cas, les institutions sont empêchées de donner suite à des plaintes concernant certains types d'organismes publics, par exemple, ceux qui ont trait à la sécurité nationale ou aux activités militaires⁸⁵.

Un nombre très réduit d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ne peut recevoir de plaintes individuelles. En Finlande, en Norvège et en Suède, le Médiateur pour les enfants reçoit chaque année des milliers de plaintes, émanant entre autres d'enfants, mais confie généralement les dossiers à d'autres organismes compétents et dispense des conseils et des orientations⁸⁶.

Qui peut déposer une plainte ?

Les dispositions concernant les auteurs des plaintes dans le mandat des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant varient sensiblement de l'un à l'autre. Dans certains cas, aucune restriction ne s'applique ; dans d'autres, le rôle de l'enfant et de son ou ses parents ou tuteurs est clairement spécifié. Un mandat législatif permettant à tout un chacun de déposer une plainte est susceptible de mieux protéger les droits de l'enfant.

La capacité à recevoir des plaintes de quelque source que ce soit permet à une institution d'exprimer des préoccupations concernant le bien-être des enfants et à s'ériger en tant qu'organe accessible à tous. Un tel mandat ouvert encourage une appropriation accrue de l'institution par le public et souligne une notion fondamentale : la protection des droits de l'enfant relève de la responsabilité de tous.

Les plaintes peuvent être déposées directement par les enfants auprès de toutes les institutions étudiées. Dans

certaines situations (notamment dans le cas des institutions intégrées), la possibilité pour les enfants de déposer une plainte n'est pas explicitement stipulée par la loi mais est implicite.

Les plaintes collectives (à savoir les affaires concernant plusieurs enfants dans une même situation) fournissent aux institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant des possibilités supplémentaires d'identifier des problèmes systémiques.

Une autre approche pertinente du mécanisme de plainte est l'enquête sur une violation des droits de l'enfant menée par une institution de sa propre initiative. Les trois quarts des pays disposant d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant les ont explicitement mandatées pour se saisir d'affaires de leur propre initiative. Un tel mandat, qu'il soit explicite ou implicite, habilite une institution à examiner les violations des droits de l'enfant quelle que soit la source initiale d'information. Il constitue en outre un instrument juridique important qui permet aux institutions d'être davantage proactives que réactives.

Le suivi et l'enregistrement rigoureux des plaintes fournissent des informations cruciales pour évaluer les performances d'une institution indépendante de défense des droits de l'enfant. Les renseignements fournis dans les plaintes peuvent aider à dresser le profil des personnes accédant à l'institution et à mesurer son efficacité en matière d'atteinte des groupes cibles. L'examen des types de violations des droits reflétés dans les plaintes est également un instrument crucial de plaidoyer. Il importe par conséquent d'enregistrer et de ventiler correctement les données personnelles et celles concernant la nature des plaintes.

Les procédures à suivre pour déposer une plainte varient, mais sont généralement plus souples que la plupart des procédures judiciaires ou administratives. Les mécanismes de plainte des institutions sont gratuits et n'obligent pas le plaignant à disposer d'une représentation juridique. Les formalités varient d'une institution à l'autre. Dans la plupart des cas, le bureau peut être contacté par tout moyen – lettre, téléphone, courriel ou visite en personne – et tous les efforts sont déployés pour que le dépôt de la plainte soit adapté aux enfants.

84 Hodgkin, R., et Newell, P., *The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, décembre 2010, p. 7.

85 Par exemple, *Ombudsman for Children Act*, sec. 11 (1) (b), 2002, Irlande.

86 Loi sur le Médiateur pour les enfants, 21 décembre 2004/1221, Finlande ; Loi sur le Médiateur pour les enfants n° 2002:337, Suède.

De nombreuses institutions ont mis en place des lignes téléphoniques gratuites pour permettre aux enfants et aux adultes de leur faire part de leurs préoccupations et des formulaires de plainte (et souvent des versions adaptées aux enfants) sont disponibles sur leur site Internet. Elles sont nombreuses, notamment en Europe⁸⁷, à avoir créé des formulaires de plainte en ligne adaptés aux enfants. En outre, le site Internet de nombreuses institutions générales⁸⁸ fournit des formulaires de plainte.

Pour donner quelques exemples de la ventilation des procédures de plainte, notons qu'entre 2008 et 2009, les deux tiers des plaintes reçues par le Bureau du défenseur des enfants en Jamaïque ont été formulées par téléphone ; le reste des plaintes a été déposé en personne au bureau, par écrit ou à l'occasion de réunions ou de séances d'éducation publiques⁸⁹. En République serbe de Bosnie, plus d'un tiers des plaintes a été déposé en personne au bureau, un quart par téléphone, un quart par courrier et le reste par courriel, par fax et par l'intermédiaire des médias⁹⁰.

87 Les institutions en Autriche, en Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Pologne et en Estonie.

88 Les institutions en Lettonie, en Thaïlande, en Afrique du Sud et en Zambie.

89 Jamaica Office of the Children's Advocate, *Annual Report 2008–2009*, p. 31.

90 Ombudsman for Children of Republika Srpska, *Annual Report 2011*, p. 24.

Donner suite aux plaintes

Les institutions ont conçu des moyens de garantir que la gestion des plaintes soit la plus éthique et adaptée aux enfants possible.

L'adaptabilité aux enfants repose sur la gestion opportune des plaintes. Comme le signale le rapport d'une institution, « La notion du temps chez un enfant ou un jeune est différente de celle que peut avoir un adulte. Un mois peut sembler une éternité... les processus doivent être opportuns et se dérouler plus rapidement que ceux concernant les préoccupations des adultes⁹¹ ». Certaines plaintes peuvent avoir un caractère plus urgent si un enfant est confronté à un danger immédiat ou si une décision a des répercussions irréversibles ; d'autres sont moins urgentes, mais doivent néanmoins être traitées rapidement.

La nature du mécanisme de plainte auprès du médiateur est, dans une large mesure, quasi judiciaire. Par conséquent, lorsqu'une institution reçoit des plaintes individuelles, elle ne rend pas des décisions contraignantes mais facilite plutôt un processus de médiation ou de conciliation entre les parties concernées afin de résoudre les problèmes soulevés.

Il est essentiel pour les institutions indépendantes de disposer d'un mandat fort afin d'écouter les plaintes individuelles et d'y répondre. À cet égard, un instrument important est le pouvoir d'assignation, par lequel les institutions peuvent exiger la production de preuves ou convoquer les témoins ; le refus d'obtempérer est assorti de sanctions civiles ou pénales. Plus de la moitié des pays dotés d'une institution indépendante lui ont conféré de tels pouvoirs. Ailleurs, les outils de conformité comprennent surtout la demande de sanctions disciplinaires et la production de rapports spéciaux au parlement ; dans ce cas, les institutions doivent s'en remettre principalement à la bonne volonté en matière de conformité.

Environ un quart des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont pour mandat de porter une affaire devant les tribunaux ou de la déferer au système judiciaire. Une douzaine d'institutions indépendantes, situées pour la plupart dans des pays de common law, sont en mesure d'assurer la représentation juridique et peuvent porter directement des affaires de violations présumées devant la justice. C'est souvent le cas pour les organismes qui ont pour mandat spécifique de protéger les droits des enfants pris en charge par l'État. Ailleurs, l'institution indépendante peut renvoyer une affaire portée à sa connaissance devant la police ou le ministère public, notamment dans les affaires de maltraitance⁹².

91 Joint Special Report, BC Representative for Children and Youth and Ombudsperson, *Hearing the Voices of Children and Youth, A Child-Centred Approach to Complaint Resolution*, janvier 2010, p. 3.

92 Hodgkin, R., et Newell, P., *The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, décembre 2010, p. 13.

Au Pérou, la Defensoría del Pueblo a créé un instrument spécifique pour évaluer la conformité avec ses recommandations. Le « Defensometro » évalue comment les organismes publics répondent aux demandes de l'institution, mesure et classe leur degré d'adhésion et compare leurs performances à terme. Cela permet au bureau de déceler un faible niveau de conformité et d'établir un dialogue avec les organismes concernés⁹³.

Le retentissement considérable dans les médias et la préoccupation du public générés par de grandes affaires de violation des droits de l'enfant peuvent également contribuer à la conformité des organismes et à la réforme politique. Au Canada, l'attention accordée dans les médias aux décès d'enfants survenus au sein du système de prise en charge⁹⁴, ainsi que les préoccupations exprimées publiquement par des personnalités de haut rang sur les lacunes du système de protection de l'enfance ont mené à l'ouverture d'une procédure d'examen exhaustif du système⁹⁵. En Serbie, le manque de suivi des recommandations du Défenseur des citoyens relatives à la discrimination à l'égard d'une écolière rom a été mis en avant par une émission de télévision, qui a utilisé l'affaire pour souligner le rôle du bureau du Défenseur et l'importance de ses recommandations⁹⁶.

Le mécanisme de plainte peut contribuer à renforcer les institutions indépendantes et faire avancer les droits de l'enfant

Le mécanisme de plainte apporte une solution à des cas spécifiques de violation des droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants et sert en outre à révéler des problèmes systémiques, plus vastes, entravant la réalisation de ces droits. Il peut déclencher une plus grande ouverture du gouvernement aux changements nécessaires pour limiter les violations des droits et promouvoir les droits de l'enfant. La collecte d'informations par le biais du mécanisme de plainte peut contribuer au plaidoyer et aux efforts de réforme au même titre que d'autres fonctions institutionnelles (par exemple, la recherche et l'analyse politique). Ce mécanisme peut fournir aux personnes les plus affectées par des problèmes particuliers la possibilité de faire entendre leur voix.

Compte tenu du fait que les plaintes et les communications reçues par une institution indépendante peuvent étendre sa capacité institutionnelle à remplir

93 Defensoría del Pueblo de Perú, *Annual Report 2011*, p. 191-192.

94 Il faut apporter le plus grand respect à la confidentialité et au besoin de protéger la vie privée de l'enfant, notamment lorsque les médias relaient une affaire.

95 Voir, par exemple, Ted Hughes, *BC Children and Youth Review, An Independent Review of BC's Child Protection System*, 7 avril 2006, p. 7-8.

96 Protector of Citizens of Serbia, *Annual Report 2010*, p. 87.

efficacement, entre autres, cette fonction, il importe de garantir que ce mécanisme serve à faire progresser son agenda stratégique global, dans le but, encore une fois, de privilégier une approche proactive au détriment de la réactivité. Un certain tri des affaires s'impose : d'après un expert, les institutions doivent non seulement adopter des critères de sélection conformes à leur plan stratégique, mais aussi les annoncer clairement afin d'être plus susceptibles de ne recevoir que le type d'affaires leur semblant prioritaires⁹⁷. Si cette pratique découle du bon sens, les institutions doivent cependant veiller à ne pas contribuer à l'exclusion ou la marginalisation des enfants ou des problèmes émergents.

Enfin, un mécanisme de plainte adapté aux enfants doit respecter une série de principes : l'importance capitale de l'intérêt supérieur de l'enfant ; le respect de sa dignité, de sa vie privé et de ses opinions ; la non-discrimination ; la pertinence des informations demandées dans des formulaires eux-mêmes appropriés ; l'aide fournie par des professionnels ; et l'opportunité⁹⁸. Pour cela, des capacités substantielles sont requises en matière de compétences, de paramètres et de ressources, qui peuvent faire défaut dans certains environnements. Les institutions indépendantes ont réalisé peu d'évaluations de l'adaptabilité des mécanismes de plainte aux enfants basées sur une forte participation de ces derniers. Certaines institutions ont réussi à mieux s'adapter aux enfants dans leur gestion des plaintes et à remédier aux problèmes de manière innovante. La faible proportion des plaintes émanant directement des enfants eux-mêmes et des données empiriques suggèrent cependant que, dans la pratique, dans toutes les régions, les institutions ont encore du mal à garantir l'accessibilité des enfants.

3.4 L'engagement international

L'engagement international entre les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant elles-mêmes, et avec d'autres dispositifs de défense des droits de l'homme, s'est développé et fait figure d'instrument efficace pour répondre aux besoins institutionnels allant du renforcement de la capacité à la volonté de faire levier ou de plaider en faveur des questions cruciales.

Plusieurs réseaux d'institutions existent, répondant pour la plupart à un alignement géographique et rassemblant des institutions de la même région ou sous-région, par exemple, le Réseau des défenseurs des enfants d'Amérique centrale et de Panama et l'Association des commissaires à l'enfance d'Asie et du Pacifique. Certains réseaux comprennent des institutions infranationales tandis que d'autres se limitent à

celles qui ont une dimension nationale. Ils peuvent aussi être nationaux, comme en Australie ou au Canada. Les réseaux peuvent en outre être basés sur d'autres caractéristiques communes, comme l'histoire, la langue et la culture, à l'instar du Réseau latino-américain et des Caraïbes pour la défense des droits des enfants et des adolescents et les réseaux francophones de médiateurs et de commissions des droits de l'homme.

Généralement, les réseaux d'institutions indépendantes sont créés sous l'égide et avec le soutien d'organisations intergouvernementales internationales qui rassemblent les pays concernés, comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains et l'Organisation internationale de la Francophonie, ainsi que les agences spécialisées des Nations Unies, comme le Haut-commissariat aux droits de l'homme et l'UNICEF.

Les relations entretenues avec les mécanismes internationaux de suivi, dont les organes conventionnels (comités d'experts chargés d'examiner la conformité avec certains traités relatifs aux droits de l'homme) sont un autre aspect important. En ce qui concerne les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant, les relations les plus stratégiques et mutuellement bénéfiques sont celles qu'elles entretiennent avec le Comité des droits de l'enfant. D'autres organes conventionnels, comme le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sont également pertinents. Sans compter les procédures spéciales (rapporteurs et représentants spéciaux, comme le Représentant spécial sur la violence à l'encontre des enfants et le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants) et l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme (qui consiste à examiner la situation des droits de l'homme dans chaque État membre des Nations Unies). Les mécanismes régionaux, tels que le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains sur les droits de l'enfant, revêtent une importance régionale.

Le rapport d'un atelier organisé à Genève en 2007 par le Haut-commissariat aux droits de l'homme a mis le doigt sur l'importance des interactions entre les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organes conventionnels. Il conclut, à propos des institutions indépendantes de défense des droits de l'homme en général et pas seulement des droits de l'enfant : « Si les institutions nationales de défense des droits de l'homme sont un élément clé de la solidité des systèmes nationaux de protection des droits de l'homme, les systèmes internationaux jouent également un rôle crucial. Plus les institutions nationales de défense des droits de l'homme peuvent apporter des informations, participer activement au système international des droits de l'homme et suivre ses recommandations, plus elles améliorent et renforcent leur position à l'échelle nationale. Les institutions de défense des droits de l'homme et les organes conventionnels de l'ONU

97 Murray, R., « National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 25/2, 2007, p. 208.

98 *Joint Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Special Representative on violence against children*, Assemblée générale des Nations Unies, A/HRC/16/56, 7 mars 2011, parag. 41.

chargés des droits de l'homme sont des partenaires naturels de la protection et la promotion des droits de l'homme⁹⁹. »

Les réseaux d'institutions

Malgré les partenariats noués avec un large éventail d'acteurs, la position privilégiée des institutions indépendantes entraîne un certain isolement sur le plan national. Les réseaux peuvent agir en tant que groupes de soutien des pairs aux institutions individuelles et contribuer ainsi à leur efficacité¹⁰⁰. Ils fournissent des forums propres au partage de bonnes pratiques innovantes et constituent des sources d'inspiration pour des initiatives futures. Une conséquence importante de l'établissement de réseaux est la convergence des pratiques institutionnelles. La participation des enfants, par exemple, est un domaine dans lequel un corps de bonnes pratiques s'est développé parmi les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant.

Les réseaux peuvent adopter des positions publiques communes sur des questions sensibles, ce qui a pour effet de renforcer le sentiment de légitimité d'une institution individuelle lorsqu'elle prend position à l'échelle nationale. Un réseau peut en outre soutenir et contribuer à la visibilité d'une institution menacée en agissant en tant que système d'alerte et de mobilisation en faveur du soutien de ses membres. Autre aspect important, les réseaux suscitent la solidarité entre leurs membres au-delà des réunions et des événements

99 Conclusions de l'atelier sur les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organes conventionnels, Genève, 26-28 novembre 2007, paragr. 3 de la version anglaise.

100 Pour plus d'informations sur la constitution des réseaux internationaux d'organismes publics en général, voir Slaughter, A.-M., *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

officiels. En privilégiant les relations interpersonnelles et le sentiment d'appartenance, elles encouragent la collaboration entre les institutions individuelles en dehors des situations formelles.

Les réseaux contribuent généralement à faciliter la conformité aux normes internationales des institutions individuelles, notamment par le biais des critères d'adhésion et le suivi par les pairs. De fait, les réseaux d'institutions indépendantes de défense des droits de l'homme sont souvent basés sur de stricts critères d'adhésion.

Si les réseaux apportent des avantages importants aux institutions indépendantes individuelles et en tant que groupes, ils peuvent également soulever une série de problèmes. Le degré d'ouverture d'un réseau est toujours un sujet de controverse et dépend largement de la manière dont il concilie, d'un côté, son rôle de groupe de partage d'informations et de soutien par les pairs et, d'un autre côté, sa fonction de mécanisme de contrôle des institutions individuelles et du groupe lui-même. Les barrières à l'adhésion peuvent avoir un effet paradoxal : les institutions nouvelles ou fragiles qui pourraient bénéficier grandement du soutien du réseau risquent l'exclusion. La mise en place de réseaux est en outre onéreuse et nécessite du temps.

L'un des risques liés aux exigences d'adhésion est le développement de déséquilibres de pouvoir au sein des réseaux, qui influencent leur fonctionnement et tendent à privilégier les préoccupations prioritaires des institutions mieux dotées en ressources. Pour atténuer ce risque, il est nécessaire de permettre aux institutions ayant des capacités plus limitées de participer aux principales fonctions du réseau et d'influencer les décisions.

Le Réseau européen des défenseurs des enfants (ENOC)

Fondé en 1997, le Réseau européen des défenseurs des enfants est composé d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant relevant des États membres du Conseil de l'Europe et conformes aux critères stipulés par les statuts du réseau¹⁰¹. Outre son rôle dans la mise en œuvre stratégique de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'ENOC œuvre collectivement à soutenir les activités communes de lobby en faveur des droits de l'enfant ; il fait également office de forum pour l'échange d'informations, le développement de capacités et le soutien professionnel ; enfin, il promeut le développement d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant efficaces au sein de l'Europe et dans le monde.

Le réseau a réussi à contribuer au dialogue de haut niveau sur les politiques régionales et internationales concernant les enfants, entre autres, en élaborant des stratégies de défense des droits de l'enfant pour le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en développant les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, par le biais de son Comité des droits de l'enfant et de sa participation au troisième Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents. À la mi-2012, le Réseau européen des défenseurs des enfants comptait 39 institutions issues de 31 pays¹⁰².

101 Statut du Réseau européen des défenseurs des enfants, approuvé en mai 2006 à Dublin.

102 Site Internet de l'ENOC, <<http://www.crin.org/enoc/about/index.asp>>, consulté le 18 juillet 2012.

Les réseaux fournissent aux institutions indépendantes de défense des droits de l'homme une voie d'accès aux forums régionaux et mondiaux et leur permettent de participer aux discussions à l'échelle internationale. Il apparaît que les efforts entrepris par les réseaux ont entraîné une participation systématique accrue des institutions au dialogue politique aux niveaux régional et mondial, notamment dans le domaine de l'établissement des normes. À cet égard, les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme participent de plus en plus directement à des activités telles que l'élaboration du projet du troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant sur la procédure de plainte individuelle et l'élaboration des observations générales du Comité des droits de l'enfant.

La plupart des réseaux d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant entretiennent un rapport étroit avec des organisations intergouvernementales régionales ou internationales. Le Bureau régional Amériques et Caraïbes de l'UNICEF soutient le Réseau latino-américain et des Caraïbes pour la défense des droits des enfants et des adolescents ; quant au Conseil de l'Europe, ses locaux accueillent le secrétariat du Réseau européen des défenseurs des enfants (qui conserve cependant son statut indépendant). Les organisations internationales, y compris les ONG, ont souvent accès à des ressources pouvant être utilisées pour soutenir les activités des réseaux, comme l'a fait Save the Children avec le Réseau des défenseurs des droits de l'enfant d'Europe du Sud et de l'Est.

Le Comité des droits de l'enfant et autres mécanismes de défense des droits de l'homme

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant et le Comité des droits de l'enfant (basé à Genève) entretiennent des liens particulièrement étroits et mutuellement bénéfiques. Les institutions assurent le suivi continu de la Convention relative aux droits de l'enfant et des observations générales du Comité à l'échelle nationale ; le Comité et d'autres organismes les soutiennent et les renforcent. Les activités importantes de soutien et de plaidoyer du Comité contribuent à accroître la légitimité et la crédibilité des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant à l'échelle nationale.

L'engagement des institutions est susceptible d'apporter des résultats mutuellement avantageux, mais pour le maximiser, elles doivent disposer d'un accès, d'une visibilité et de ressources adéquates, ainsi que d'une bonne compréhension des points d'entrée dans le processus. Les institutions indépendantes ont présenté des rapports individuels sur la situation des droits de l'enfant dans leur pays. Nombre d'entre elles ont participé à des dialogues spécifiques avec le Comité des droits de l'enfant, même si cette pratique est plus le fait des institutions européennes, qui sont géographiquement plus proches de Genève et disposent souvent de ressources financières plus importantes. La capacité des institutions d'autres régions à établir un contact direct semblable avec le Comité soulève d'ailleurs un problème.

Participer au travail du Comité des droits de l'enfant peut entraîner des conséquences positives pour une institution

indépendante de défense des droits de l'homme individuelle. L'interaction avec le Comité peut améliorer la légitimité et la crédibilité d'une institution à l'échelle nationale, soutenir des réformes visant à renforcer son indépendance et son efficacité et l'aider à plaider en faveur du changement.

Le Comité des droits de l'enfant émet régulièrement des observations finales relatives au renforcement de l'efficacité des institutions. Ces recommandations reflètent souvent les préoccupations concernant les ressources allouées aux institutions, leur structure et leur capacité à fournir un mécanisme de plainte adapté aux enfants et susceptible de combattre les violations des droits de ceux-ci.

Cette étude montre que les institutions et d'autres défenseurs des droits de l'enfant dans plusieurs pays se sont appuyés sur ces observations pour promouvoir la réforme législative et structurelle et l'augmentation des investissements au service de l'efficacité des institutions indépendantes. Suite à une observation finale signalant les répercussions négatives de l'emploi de fonctionnaires détachés sur l'indépendance du Bureau de l'Ombudspersonne pour les enfants de Maurice, cette institution a commencé à recruter des chercheurs et du personnel d'appoint en puisant dans son propre budget¹⁰³. L'Ombudsman pour les enfants d'Irlande cite les recommandations du Comité des droits de l'enfant et d'autres organismes de suivi internationaux pour étayer ses efforts de plaidoyer visant à renforcer le mandat de l'institution au moyen d'une réforme législative¹⁰⁴.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont tout intérêt à suivre les observations finales soutenues par le poids politique et moral du Comité des droits de l'enfant. En 2011, au Panama, la Unidad de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo, a établi, avec l'appui de l'UNICEF, l'Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, chargé de surveiller en permanence les suites données aux recommandations par le Comité et d'autres organes conventionnels de l'ONU, ainsi que par la société civile¹⁰⁵.

Les institutions indépendantes peuvent avoir recours à d'autres mécanismes internationaux de suivi pour continuer à faire avancer les droits de l'enfant. Les rapports soumis à d'autres organes conventionnels peuvent donner une visibilité aux questions spécifiquement relatives aux enfants en ce qui concerne la mise en œuvre d'autres traités internationaux qui complètent la Convention relative aux droits de l'enfant.

L'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, qui analyse de manière exhaustive la situation des droits de l'homme dans un pays donné, est également une bonne occasion de faire entendre la voix des institutions indépendantes. Elles sont plusieurs à profiter des possibilités de contribuer à l'examen en exprimant leurs opinions ; certaines le font par l'intermédiaire de l'institution générale dont elles dépendent, comme la Commission indépendante des droits de l'homme d'Afghanistan ;

103 Informations fournies par le Bureau de l'ombudspersonne pour les enfants de Maurice, 10 mars 2010.

104 *A report by the Ombudsman for Children on the operation of the Ombudsman for Children Act*, mars 2012, p. 12.

105 *Defensoría del Pueblo de Panamá, Annual Report 2011*, p. 92.

Envisager l'avenir : le rôle des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant et la procédure de présentation de communications de la Convention

Le 19 décembre 2011, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait le troisième Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications. Elle permet au Comité des droits de l'enfant de recevoir et d'examiner les communications concernant des affaires de violations des droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants et d'enquêter (y compris en visitant le pays) sur les allégations de violations graves et systématiques des droits de l'enfant.

Compte tenu de leur rôle à l'échelle nationale, les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant peuvent s'affirmer comme un maillon national important soutenant l'accès à cette procédure internationale de présentation de communications¹⁰⁶. Elles occupent une position privilégiée pour fournir une évaluation préliminaire susceptible d'être prise en compte dans le cadre du Protocole facultatif et pour référer et soutenir des plaignants potentiels par le biais du processus ou fournir la documentation au Comité. Elles sont également tenues de surveiller le respect par les États des recommandations émises par le Comité pour les affaires admises dans le cadre du Protocole facultatif.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme jouent un rôle fondamental pour informer les enfants et leur communauté de l'existence d'une voie de recours internationale ; elles peuvent en outre déployer des efforts ciblés afin d'atteindre les enfants les plus exposés à la violation de leurs droits.

¹⁰⁶ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, préambule.

d'autres, en tant que médiateurs autonomes pour les enfants, rejoignent le médiateur traditionnel, comme c'est le cas en Croatie ; d'autres enfin présentent un rapport indépendant, comme en Irlande, et de manière conjointe, comme le font les quatre commissaires du Royaume-Uni.

4. Conclusion et recommandations

De nombreuses réussites ponctuent le travail des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant. Citons, entre autres, l'adoption rapide de ce concept institutionnel et sa diffusion remarquable en Europe et en Amérique latine, le travail pionnier débouchant sur des politiques de défense des droits de l'enfant et des réformes législatives en Amérique latine et dans les Caraïbes, la participation active des ONG aux activités de surveillance du concept en Asie, la création de départements spécialisés dans les droits de l'enfant au sein des institutions de défense des droits de l'homme en Afrique australe et orientale, l'ouverture de discussions sur la création d'institutions indépendantes de défense des droits centrées sur les enfants au Moyen-Orient en Afrique du Nord et l'attention prioritaire accordée aux enfants qui vivent dans des situations difficiles dans de nombreux pays de common law. À chaque fois, les États ont reconnu la nécessité pour les institutions agissant de manière indépendante de comprendre la situation des enfants et de défendre leurs droits. Si ces institutions se sont multipliées depuis les années 1990, leur indépendance est cependant fragile, leurs ressources insuffisantes, leurs recommandations peu suivies et, dans certains cas, leur existence même menacée.

L'une des questions les plus couramment posées par les personnes ayant besoin d'orientation pour établir ou renforcer (voire défendre) les institutions indépendantes concerne la forme que l'institution doit adopter. La conclusion de cette étude du Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti, est qu'il n'existe aucune forme universelle. Les réalités locales ou nationales du contexte institutionnel, ainsi que le soutien politique, financier et politique et sociétal des droits de l'enfant doivent tous être pris en compte. Les mandats diffèrent en fonction des circonstances, des histoires et de l'engagement national. Chaque formule a son lot d'avantages et d'inconvénients. Finalement, la forme et la portée d'une institution doivent être le produit de processus politiques et sociaux locaux lui conférant une légitimité et une vaste appropriation.

De même, il importe peu qu'une institution de défense des droits de l'enfant soit établie sous la forme d'un médiateur ou d'une commission. Dans les deux cas, la fonction a tendance à être très personnalisée et le médiateur ou le commissaire lui-même (ou encore le président de la commission, comme en Inde) fait office de principal porte-parole des enfants et joue un rôle décisif dans la constitution de partenariats.

Les institutions de défense des droits de l'enfant intégrées dans des institutions générales de défense des droits de l'homme peuvent rencontrer des problèmes particuliers : les activités liées aux enfants peuvent risquer d'être laissées de côté au profit d'autres priorités de l'organisation et les procédures et les mécanismes retenus n'encouragent pas nécessairement l'accessibilité des enfants. Il importe que les structures et le leadership contribuent à maintenir l'influence

et la visibilité de l'unité dédiée aux enfants. Cela est possible, entre autres, en donnant un statut législatif explicite à l'unité, en lui octroyant un budget spécifique dans le cadre de l'affectation nationale et en conférant à ses responsables un statut élevé au sein de l'institution.

Toutes les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont pour attribut non négociable un mandat axé sur la Convention relative aux droits de l'enfant. En outre, afin de garantir le soutien et la confiance du public, d'autres facteurs doivent être mis en avant (et constamment réaffirmés), comme l'efficacité et l'indépendance, qui se renforcent mutuellement de manière naturelle.

Parmi les caractéristiques contribuant à l'efficacité, citons la capacité à identifier et à analyser les violations des droits de l'enfant (y compris par le biais de mécanismes de plainte accessibles aux enfants) ; la formulation et le plaidoyer en faveur de recommandations ; la communication des préoccupations ; et la médiation, la tenue de réunions et l'établissement de ponts entre d'autres institutions publiques et entre le gouvernement et la société en général dans le domaine des droits de l'enfant. Les compétences, le caractère et le profil du personnel de l'institution, notamment de ses responsables, est important. Enfin, il est crucial que le gouvernement et d'autres acteurs tiennent sérieusement compte de ses recommandations.

Comme ce rapport s'en est fait l'écho, l'indépendance n'est pas seulement le produit du mandat d'une institution, mais également de son financement et de son leadership. Le contexte politique plus général et l'engagement des médias et de la société civile influencent la perception et la qualité même de l'indépendance d'une institution. Les processus nécessaires pour créer une institution, en substance le degré de discussion et de débat globaux auxquels participe une diversité représentative des groupes d'intérêt politiques et sociaux ainsi que la transparence des processus de nomination du personnel d'encadrement, contribuent à l'indépendance de l'institution. Le financement est bien entendu essentiel : l'idéal est le soutien direct et pérenne assuré par les budgets nationaux, mais dans les pays à revenu faible et intermédiaire, d'autres sources de financement proviennent de donateurs internationaux, ce qui comporte à la fois des avantages et des risques.

La participation des enfants est une question cruciale qui continue de poser un défi à toutes les institutions, et notamment à celles qui s'occupent des droits de l'enfant et sont intégrées dans des institutions générales de défense des droits de l'homme. En dépit des nombreux progrès accomplis dans ce domaine, celui-ci doit toujours faire l'objet d'une attention particulière et systématique. La question de la participation est loin de se limiter à la seule réception des plaintes, mais l'une des conclusions de cette étude est que les enfants déposent proportionnellement peu de plaintes auprès des institutions. Les raisons sont multiples et il est évident que de nombreux mécanismes de plainte ne sont toujours pas assez adaptés aux enfants.

Les recommandations ci-dessous résument celles plus détaillées énoncées dans le rapport technique :

- **Les gouvernements et les parlements** doivent garantir que les institutions soient étayées par un texte législatif pertinent, prévoyant une série de dispositions fondamentales et stipulant explicitement leur adhésion à la Convention relative aux droits de l'enfant, leur rôle de représentant de l'intérêt supérieur des enfants et leur indépendance. La législation doit instituer des processus de nomination ouverts et transparents et garantir l'affectation de ressources du budget national. Ces ressources doivent être durables et permettre à l'institution de planifier ses activités à moyen et à long terme ; quant à leur affectation, elle doit contribuer à la capacité de l'institution à accomplir son mandat. La législation doit conférer à l'institution des pouvoirs d'enquête adéquats pour que celle-ci puisse accéder librement aux endroits, documents et témoignages nécessaires pour s'acquitter de sa fonction de contrôle (y compris des organismes privés). La législation doit en outre stipuler que l'institution est accessible à tous les enfants et promeut leur participation dans le cadre de ses activités et de la société en général.
- **Les gouvernements** doivent donner pour consigne aux ministères et aux organismes publics pertinents à tous les niveaux de coopérer pleinement avec les institutions dans toutes les phases de leurs activités, y compris les recherches, et demander des comptes à ceux qui n'obtempèrent pas. Une attention particulière doit être accordée à la mise en œuvre des recommandations. Il est essentiel pour l'efficacité et la durabilité à long terme de l'institution que ses conclusions et ses propositions fassent l'objet de discussions approfondies, au sein du gouvernement, du parlement et de la société (y compris les médias). Il incombe aux gouvernements de garantir le suivi des recommandations en les prenant sérieusement en considération et en adoptant les mesures pertinentes.
- **Les parlements** doivent coopérer activement avec les institutions indépendantes. Ils doivent les consulter au cours du processus d'élaboration et d'adoption des lois concernant les enfants, soutenir des processus de nomination ouverts et transparents et exercer un contrôle rigoureux en examinant soigneusement et en discutant des rapports, annuels et autres, et en menant des évaluations régulières et exhaustives.
- **Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant**, notamment celles intégrées dans une institution générale de défense des droits de l'homme, doivent revoir l'efficacité de leurs mesures visant à encourager la participation des enfants, notamment des plus jeunes et marginalisés¹⁰⁷ et, si nécessaire, prendre des mesures pour les renforcer. Une attention particulière doit être accordée à la mise à disposition de mécanismes de plainte adaptés aux enfants. Les institutions doivent chercher de manière proactive des manières d'accroître la connaissance de leur rôle chez les enfants et les adultes dotés de responsabilités envers eux. Elles doivent resserrer la

¹⁰⁷ La participation fructueuse des enfants doit être basée sur l'évolution de leurs capacités. En d'autres termes, il est nécessaire d'avoir recours à différentes méthodes et la participation peut avoir une portée et des objectifs variés en fonction de l'âge et de la situation de l'enfant.

collaboration avec les structures semblables et d'autres organismes de défense des droits de l'homme, y compris d'autres départements au sein d'institutions générales, notamment celles qui s'occupent des questions liées à l'égalité des sexes, ainsi que d'autres institutions ciblant des groupes d'intérêts spéciaux. Finalement, les institutions indépendantes ont la responsabilité de mesurer le degré d'adhésion de l'État, de mettre en lumière les obstacles et d'identifier les résultats concrets concernant les enfants.

- **La société civile** doit soutenir les institutions indépendantes en collaborant avec elles, en partageant des informations, en aidant les enfants et d'autres acteurs à déposer des plaintes, en appuyant le suivi des recommandations et, le cas échéant, en partageant les compétences techniques. Les ONG doivent poser un regard critique amical sur les institutions indépendantes, collaborer avec elles et signaler les aspects devant être renforcés. Les milieux universitaires peuvent soutenir le travail des institutions par le biais de la recherche et de la présentation de données probantes. Les médias jouent un rôle critique en se faisant l'écho des recommandations des institutions et en les diffusant

auprès du public. Par-dessus tout, la société civile doit promouvoir et défendre les institutions indépendantes, garantir que leur travail soit connu et leur venir en aide si les forces sociales et politiques menacent leur efficacité.

- **Les donateurs et les organisations intergouvernementales** doivent contribuer, par le biais de leur assistance technique, à l'établissement et au renforcement des institutions indépendantes, sensibiliser à leur rôle, fournir des conseils relatifs à leur mandat législatif et développer les capacités de soutien au sein du pays. Lorsqu'ils fournissent une aide financière, ils doivent soigneusement tenir compte d'un aspect indispensable, à savoir la pérennité à long terme des activités liées aux droits de l'enfant et l'appropriation nationale des institutions. Ils doivent faciliter l'établissement et la consolidation des réseaux régionaux et internationaux d'institutions indépendantes en apportant un appui technique, financier et logistique. Ils doivent en outre soutenir la participation des institutions indépendantes aux organismes et aux débats régionaux et internationaux pertinents.

Ce résumé est la synthèse d'un rapport exhaustif qui fournit aux praticiens un examen plus approfondi des questions traitées dans le présent document ainsi qu'une série d'analyses régionales couvrant le monde entier.





unissons-nous
pour les enfants

ISBN : 978-88-6522-015-3
Numéro de stock 670U

Fonds des Nations Unies pour l'enfance
Bureau de recherche de l'UNICEF, Innocenti
12 Piazza SS. Annunziata
50122 Florence, Italie
Tél. : +39 055 20 330
Fax : +39 055 2033 220
florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

