

Auto-évaluation par les membres de l'AOMF de leur travail relatif aux droits de l'enfant

Principaux enseignements et recommandations

Vanessa Sedletzki

15 juin 2023

L'auto-évaluation s'est fondée sur un cadre de référence publié par l'AOMF en 2019, visant à évaluer la mesure dans laquelle les institutions intègrent la dimension droits de l'enfant. Le cadre de référence comprend 32 indicateurs, répartis par domaines et compétences clefs des institutions en matière de droits de l'enfant. Pour chaque indicateur, une fiche détaillée en explique le fondement et la signification, et indique des scores allant de 0 à 3 en fonction du degré de mise en œuvre de l'élément couvert par l'indicateur.

L'auto-évaluation s'est déroulée en deux parties, fin 2021 pour certains indicateurs, et fin 2022-début 2023 pour les indicateurs restants. Si quasiment le même nombre d'institutions a participé aux deux parties de l'auto-évaluation (24 pour la première, 25 pour la seconde), seules 17 institutions ont répondu aux deux parties. 16 autres n'ont répondu qu'à une seule partie.

L'analyse et les recommandations présentées ici se fondent sur les réponses données par les institutions ayant participé à l'une et/ou l'autre des séquences. S'agissant d'une auto-évaluation, les réponses ont par essence une dimension subjective. De plus, l'AOMF comptant 53 membres, les conclusions ne prétendent pas représenter un état des lieux complet de la situation. Elles permettent toutefois de mettre en exergue certaines problématiques et d'envisager le rôle que peut jouer l'AOMF en appui à ses membres.

Mandat législatif & Ressources

- En dépit de la recommandation du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui requiert dans son Observation Générale No. 2 (2002) que le mandat législatif des institutions indépendantes inclut de manière explicite une référence aux droits de l'enfant, de nombreuses institutions ne disposent pas d'un tel mandat.
- Les institutions dont le mandat législatif mentionne explicitement les droits de l'enfant sont beaucoup plus susceptibles d'avoir un département spécialisé pour les droits de l'enfant. Or l'existence d'un département spécialisé permet souvent d'allouer des ressources dédiées, d'avoir du personnel formé, et de bénéficier d'une meilleure visibilité de la thématique au sein même de l'institution.
- De même, la mention des droits de l'enfant dans le plan stratégique de l'institution, s'il y en a un, ouvre une possibilité, certes incertaine, que des ressources seront allouées à cette thématique. En revanche, le fait que des actions concrètes soient incluses dans le plan stratégique dans le domaine des droits de l'enfant est une garantie plus certaine que l'institution portera une attention particulière à ce groupe, allouera des ressources, et aura

l'obligation de démontrer si et comment ces actions ont été menées dans le cadre de l'évaluation du plan.

- Il est significatif que très peu d'institutions membres de l'AOMF déclarent avoir des ressources propres suffisantes avec une ligne budgétaire dédiée pour mener des actions en matière de droits de l'enfant. L'insuffisance des ressources est l'un des freins à l'action des ombudsmans et médiateurs et ne concerne pas uniquement les droits de l'enfant. Dans certains pays, c'est même l'ensemble du secteur public qui est affecté par des ressources financières limitées. Il est donc important de mettre cet enseignement en perspective. Toutefois, le fait de faire appel à des ressources externes, notamment par le biais des bailleurs de fonds, expose les institutions à des incertitudes quant à la pérennité des actions et peut les contraindre à adapter leurs priorités pour s'aligner avec celles des bailleurs.

Recommandations

Aux institutions membres de l'AOMF

- Souligner dans les différents rapports d'activité ou rapports spéciaux remis aux pouvoirs publics (parlement, gouvernement) les lacunes en termes de mandat législatif et de ressources afin de promouvoir et protéger les droits de l'enfant.
- S'assurer que l'institution dispose de personnel formé en droits de l'enfant. S'il ne peut y avoir de département dédié, un référent en droits de l'enfant devrait être identifié et bénéficier d'une formation adéquate.
- Adopter des plans stratégiques à moyen terme (de 3 à 5 ans) qui mentionnent les droits de l'enfant et prévoient des actions concrètes pour les droits de l'enfant, dont l'institution sera ensuite redevable.
- Utiliser ce plan stratégique pour solliciter des ressources internes et externes (auprès des bailleurs de fonds) afin d'assurer la cohérence des financements avec les priorités établies par l'institution.
- Pour les institutions disposant d'un plan stratégique qui mentionne les droits de l'enfant, s'assurer que les évaluations régulières de la mise en œuvre du plan jaugent l'action de l'institution à l'aune des droits de l'enfant.

A l'AOMF

- Continuer de promouvoir la Déclaration de Tirana (2012), en soulignant l'importance d'un mandat législatif mentionnant explicitement les droits de l'enfant.
- Préparer une fiche de bonnes pratiques citant des lois instituant des ombudsmans et médiateurs mentionnant les droits de l'enfant et l'approche par les droits
- Préparer une fiche de bonnes pratiques citant des plans stratégiques d'ombudsmans et médiateurs mentionnant les droits de l'enfant et prévoyant des actions concrètes
- Inviter les institutions-membres à désigner un référent droits de l'enfant, qui fera notamment le lien avec l'AOMF sur ces questions
- Continuer d'organiser des formations sur les droits de l'enfant, d'inclure les droits de l'enfant dans toutes ses formations thématiques, et de promouvoir le cours en ligne.

Accessibilité

- Le premier facteur d'accessibilité de l'institution aux enfants eux-mêmes réside tout simplement dans le fait que les enfants aient connaissance de son existence et de ce qu'elle peut faire pour défendre leurs droits. Or, les études existantes montrent que les ombudsmans et médiateurs sont en général très peu connus des enfants. C'est aussi la perception qu'ont les membres de l'AOMF ayant participé à l'auto-évaluation, bien que beaucoup déclarent mener des actions pour se faire connaître auprès des enfants et/ou comportant des interactions directes avec eux. Cela est notamment le cas pour les institutions disposant d'une fonction ou d'un département spécialisé mais pas seulement.
- Un défi majeur est la capacité des ombudsmans et médiateurs à être accessibles aux groupes les plus marginalisés et défavorisés. Pour les enfants comme pour les adultes, l'enjeu est de taille car ce sont aussi ceux qui sont les plus susceptibles de voir leurs droits bafoués ou de ne pas avoir les moyens de les faire valoir. C'est là que le rôle de ces institutions prend tout son sens. Or, ce type d'accessibilité requiert des changements structurels dans le mode de fonctionnement de l'institution et un engagement constant, ce que seule la moitié des institutions ayant participé à l'auto-évaluation déclare mettre en œuvre. De la même manière, seule la moitié environ dispose au moins de plusieurs branches sur le territoire national, permettant une proximité et donc une meilleure accessibilité physique (mais il est à noter que certaines ont une juridiction locale).

Recommandations

Aux institutions membres de l'AOMF

- Entreprendre une étude d'accessibilité de l'institution, en analysant les données disponibles sur les requêtes reçues et en consultant différents groupes marginalisés et experts, pour identifier les voies possibles d'amélioration. Cette étude peut concerner tout le champ d'action de l'institution, mais devrait accorder une attention particulière à l'accessibilité pour les enfants et notamment ceux qui sont les plus vulnérables aux violations de leurs droits.

A l'AOMF

- Proposer aux institutions membres un modèle de termes de référence et un cadre pour mener une étude d'accessibilité.
- Préparer une fiche technique de bonnes pratiques pour les actions menées par les institutions membres pour se faire connaître auprès des enfants, notamment les plus marginalisés, et renforcer leur accessibilité.

Participation des enfants

- La participation des enfants n'apparaît pas comme une pratique fréquente pour la grande majorité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation. Seule une poignée d'entre elles a mis en place des mécanismes pour la participation directe systématique des enfants à leur travail. Et une petite minorité met en œuvre des actions pour promouvoir la participation des enfants à la prise de décision politique. Toutefois, lorsque les institutions s'engagent en ce sens, par leur propre action ou en s'associant à celles d'autres acteurs, une part significative parvient à influencer les décisions de

manière concrète. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a bien insisté sur cette dimension essentielle des institutions indépendantes. Par leur statut, elles peuvent jouer un rôle de courroie de transmission des perspectives des enfants dans le système institutionnel.

Recommandations

Aux institutions-membres de l'AOMF

- Développer des mécanismes et des partenariats avec d'autres acteurs afin de promouvoir la participation des enfants dans le travail de l'institution et, au-delà, faire entendre leur voix dans les décisions politiques les concernant.

A l'AOMF

- Développer des outils pratiques pour guider les membres dans leurs actions pour la participation des enfants.
- Préparer une fiche technique de bonnes pratiques pour les actions menées par les institutions-membres pour la participation des enfants à leur travail et à la prise de décision.

Mécanisme de recours

- La très grande majorité des institutions membres de l'AOMF ayant participé à l'auto-évaluation dispose d'un mécanisme de recours mais, pour une partie significative, les enfants ne peuvent pas le saisir directement ou bien pas sur tous leurs droits. Or les ombudsmans et médiateurs représentent une voie de recours précieuse pour les enfants et doivent leur être directement accessible, car les voies de recours judiciaires sont souvent longues, complexes et accessibles uniquement pour les enfants par l'intermédiaire d'un représentant légal. Il est ainsi préoccupant que les ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation ne reçoivent dans leur grande majorité pas de requêtes soumises directement par des enfants et pas ou peu de requêtes portant sur les droits de l'enfant. Toutefois, il est possible que d'autres mécanismes de recours de type ombudsman coexistent au niveau national avec ceux qui ont participé à l'auto-évaluation, auquel cas, l'accès à un tel mécanisme serait assuré.
- L'efficacité du mécanisme de recours est largement tributaire des pouvoirs d'investigation qui y sont associés et notamment l'obligation ou non pour les acteurs de coopérer avec l'institution. La grande majorité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation disposent de tels pouvoirs. En revanche, pour certaines, les acteurs concernés peuvent se soustraire aux investigations.
- La question de l'accès des enfants au mécanisme de recours pose la question de la procédure d'instruction et de son adaptation aux enfants. La très grande majorité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation a mis en place des outils ou des procédures d'information des enfants et obéit à une obligation de confidentialité.

Recommandations

Aux institutions-membres de l'AOMF

- Plaider pour une réforme du mandat législatif le cas échéant afin de pouvoir recevoir directement des requêtes d'enfants.
- Encourager les enfants à contacter l'institution y compris de manière informelle et user du pouvoir d'auto-saisine pour instruire les requêtes.
- Plaider pour une réforme du mandat législatif le cas échéant afin de disposer du pouvoir de contraindre les acteurs à coopérer aux investigations.
- Mettre en place des procédures d'instruction des requêtes respectueuses des droits de l'enfant, conformément aux instruments internationaux en matière de justice des enfants.

A l'AOMF

- Elaborer des lignes directrices pour des procédures d'instruction des requêtes respectueuses des droits de l'enfant, conformément aux instruments internationaux en matière de justice des enfants.
- Préparer une fiche technique de bonnes pratiques pour les actions menées par les institutions-membres concernant l'instruction des requêtes concernant les droits de l'enfant.

Surveillance/monitoring

- La visite des lieux où sont les enfants, et notamment les lieux clos où ils ne peuvent aller et venir ou recevoir des visites à leur guise comme les centres de détention, les structures de placement, les pensionnats ou encore les hôpitaux notamment les hôpitaux psychiatriques, est une compétence essentielle de la fonction de surveillance des ombudsmans et médiateurs. Ces lieux sont aussi ceux où les enfants sont le plus vulnérables aux violations de leurs droits et sont dépendants de ceux qui les accueillent, d'où l'importance d'un acteur extérieur. Or une partie importante des institutions ayant participé à l'auto-évaluation n'a pas une telle compétence explicitement inscrite dans son mandat. La très grande majorité dit toutefois réaliser de telles visites, bien que de manière plus ou moins régulière, et c'est là un point significatif.
- Etant donné la dépendance des enfants au personnel de ces structures, il est essentiel que l'institution puisse s'entretenir avec les enfants de manière confidentielle, hors de la présence de ce personnel. Or relativement peu le font, tandis que certaines rencontrent les enfants mais en présence du personnel, ce qui est susceptible d'altérer la sincérité des échanges.
- Le suivi des visites, afin de savoir si et comment les structures visitées ont mis en œuvre les recommandations, est un élément essentiel pour l'efficacité de la fonction de surveillance des ombudsmans et médiateurs, en ce qu'elle renforce la redevabilité des structures et assure que les recommandations ne restent pas lettre morte. Il est

d'ailleurs possible d'inclure des appréciations concernant les conclusions des visites et le suivi des recommandations dans les rapports annuels ou rapports spéciaux de l'institution.

Recommandations

Aux institutions-membres de l'AOMF

- Mener des visites régulières dans les lieux où sont les enfants, en effectuer le suivi et inclure les conclusions dans les rapports officiels.
- S'assurer que lors de ces visites, l'institution rencontre les enfants sans que des membres du personnel de la structure ne soient présents, et organise aussi bien des rencontres lors de réunions collectives, réunissant un groupe d'enfants, que des entretiens individuels.
- Réaliser un suivi des visites, en demandant des comptes aux structures 6 mois ou un an après la communication des recommandations, et faire état des avancées ou des insuffisances dans le rapport officiel de l'institution.

A l'AOMF

- Mettre à disposition des membres les outils existants pour mener des visites dans les lieux clos et s'entretenir directement avec les enfants.

Enquêtes et plaidoyer

- La très grande majorité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation mène des enquêtes sur les violations de droits de l'enfant. Ces enquêtes peuvent porter sur des situations individuelles, à partir de requêtes reçues ou d'autosaisine. Les enquêtes peuvent aussi être systémiques. Celles-ci partent aussi souvent de cas individuels, mais utilisent ces cas pour analyser tout le système de protection des droits de l'enfant et mettre à jour des failles à combler. Elles débouchent sur des recommandations aux pouvoirs publics afin de s'attaquer aux lacunes et mener des réformes de fond. Pour la plupart des institutions ayant participé à l'auto-évaluation qui disent mener des enquêtes, ces enquêtes visent à résoudre des situations individuelles, mais une partie significative des institutions cherche à mettre en exergue des problématiques systémiques ou mène des enquêtes systémiques. Dans la grande majorité des cas, ces enquêtes ont un retentissement, que ce soit dans le débat public ou pour influencer des mesures ou des lois. C'est donc un pouvoir particulièrement important en matière de plaidoyer, en ce qu'il permet d'illustrer avec des situations concrètes l'impact des politiques publiques sur les droits de l'enfant – et donc de sensibiliser le public et les décideurs.
- Le plaidoyer fait partie des activités de la quasi-totalité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation, mais avec des positionnements plus ou moins marqués. Ces institutions déclarent dans la majorité des cas qu'elles ont ainsi pu influencer des décisions politiques, et au moins de susciter un débat.

Recommandations

Aux institutions membres de l'AOMF

- Utiliser les situations concrètes de violations de droits de l'enfant pour sensibiliser et influencer les décisions (en assurant la confidentialité des informations et des enfants concernés).
- Elaborer et mettre en œuvre des stratégies cohérentes de plaidoyer incluant les droits de l'enfant.

A l'AOMF

- Elaborer une méthodologie pour outiller les membres souhaitant réaliser des enquêtes systémiques.
- Préparer une fiche technique de bonnes pratiques et un recueil d'enquêtes systémiques réalisées par certaines institutions afin de les diffuser auprès des membres.
- Préparer une fiche technique de bonnes pratiques d'actions de plaidoyer menées par des institutions membres ayant permis d'influencer des décisions politiques.
- Soutenir les liens avec des organisations régionales et internationales investies dans les droits de l'enfant afin de renforcer et soutenir les actions de plaidoyer des membres au niveau national.

Partenariats

- Les institutions ayant participé à l'auto-évaluation collaborent pratiquement toutes avec différents acteurs travaillant pour les droits de l'enfant, de la société civile et au-delà. Les partenariats permettent de capitaliser sur les ressources et les réseaux des autres acteurs, en particulier là où les ombudsmans et médiateurs disposent de ressources limitées, et de démultiplier l'impact des actions, en formant des alliances. Les partenariats représentent donc un atout important pour l'action des institutions en matière de droits de l'enfant, mais ils doivent aussi s'inscrire dans le respect de l'indépendance de l'institution.

Recommandations

Aux institutions membres de l'AOMF

- Identifier de manière stratégique des acteurs partageant des objectifs similaires et développer des partenariats, soit pour des actions précises, soit sur le long terme par des protocoles d'accord détaillant les responsabilités de chacun.
- S'assurer que toute action commune avec d'autres acteurs ne contrevienne pas à l'impératif d'indépendance de l'institution, ou n'entâche pas la perception d'indépendance de l'institution auprès d'autres acteurs et du public.

A l'AOMF

- Envisager des partenariats stratégiques avec des acteurs clefs au niveau international pour les droits de l'enfant.
- Elaborer des outils pour aider les membres à cartographier les acteurs avec lesquels ils pourraient envisager des partenariats.

Communication et sensibilisation

- Une stratégie de communication solide joue un rôle prépondérant dans la capacité de l'ombudsman ou du médiateur à se faire connaître, à avoir une action de plaidoyer efficace et à asseoir son influence auprès des décideurs. La quasi-totalité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation ont bien une stratégie de communication mais pour la grande majorité, celle-ci ne mentionne pas les droits de l'enfant, ou bien les mentionne mais sans allouer les ressources nécessaires pour la mettre en œuvre.
- Il est significatif que la très grande majorité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation ne développe pas de support de communication s'adressant directement aux enfants, ou bien le fasse de manière très ponctuelle. Produire des outils de communication adaptés aux enfants n'est manifestement pas un réflexe dans une large majorité des cas, ce qui est aussi révélateur de la manière dont les institutions interagissent (ou non) avec les enfants.

Recommandations

Aux institutions membres de l'AOMF

- S'assurer que la stratégie de communication de l'institution non seulement mentionne les droits de l'enfant, mais aussi envisage des actions spécifiques pour des actions de communication adaptées aux enfants notamment par le biais d'outils et de canaux spécifiques.

A l'AOMF

- Mettre en place un recueil d'outils de communication destinés aux enfants produits par les membres et favoriser les échanges de supports de communication entre membres, en leur permettant de s'emprunter mutuellement et d'adapter les outils déjà élaborés.
- Mettre à la disposition des membres des outils existants et/ou élaborer des guides pour développer des supports adaptés aux enfants.

Processus de rapport du Comité des droits de l'enfant de l'ONU

- L'implication des ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation dans le processus de rapport au Comité des droits de l'enfant de l'ONU apparaît limitée. Très peu d'institutions ont soumis leur propre rapport alternatif, comme le requiert l'Observation Générale No. 2 du Comité. Toutefois, il s'agit avant tout d'une compétence à exercer au niveau national et plusieurs membres de l'AOMF ont une juridiction locale. Cela étant, le rapport alternatif au Comité est un instrument très important car il permet de soulever des questions qui n'ont pas été abordées par l'Etat dans son rapport, ou de suggérer au Comité des recommandations, que ce dernier pourra reprendre dans ses Observations finales à l'Etat. L'institution indépendante pourra alors se saisir de ces Observations dans ses activités de plaidoyer pour faire avancer les droits de l'enfant.

- Les Observations finales du Comité à l'Etat constituent en effet un outil de plaidoyer particulièrement utile pour les ombudsmans et médiateurs qui souhaitent influencer les politiques. Elles offrent un fondement solide aux arguments qui peuvent être avancés, y compris pour la révision du mandat des institutions. Plus largement, le suivi de ces Observations s'inscrit dans leur rôle de surveillance des droits de l'enfant. La moitié environ des institutions ayant participé à l'auto-évaluation utilisent en effet ces recommandations dans leurs activités de plaidoyer et une plus petite partie a mis en place leur suivi systématique.

Recommandations

Aux institutions membres de l'AOMF

- Soumettre un rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant, soulignant les obstacles principaux à la réalisation des droits de l'enfant dans le pays et faisant des propositions de recommandations. Le site internet du Comité des droits de l'enfant contient des informations à l'attention des institutions indépendantes. Si les ressources sont limitées, l'ombudsman peut aussi envisager de s'associer avec d'autres institutions indépendantes en place dans le pays pour présenter un rapport commun.
- Utiliser les Observations finales émises par le Comité dans les activités de plaidoyer, pour rappeler l'obligation légale de l'Etat de mettre en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant.
- Faire le suivi régulier des Observations du Comité, par exemple en publiant de manière périodique un état des lieux et en passant en revue les avancées réalisées et les lacunes dans ses rapports officiels.

A l'AOMF

- Mettre à disposition des membres les outils existants les guidant dans le développement d'un rapport alternatif et les informations nécessaires pour participer au processus de rapport du Comité des droits de l'enfant.
- Encourager les membres à s'appuyer sur les Observations du Comité et à en faire le suivi.
- Rassembler les contributions des membres au Comité et les rapport de suivi, et faciliter les jumelages entre institutions ayant déjà participé et celles souhaitant participer.