



# Assemblée générale

Distr. générale  
26 juillet 2019  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-quatorzième session

Point 68 a) de l'ordre du jour provisoire\*

### Promotion et protection des droits de l'enfant : promotion et protection des droits de l'enfant

## État de la Convention relative aux droits de l'enfant

### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport s'intéresse à la suite donnée aux questions prioritaires visées dans la résolution intitulée « Droits de l'enfant », adoptée par l'Assemblée générale à ses soixante-neuvième à soixante-treizième sessions. Il passe en revue les progrès réalisés et les obstacles restant à surmonter dans les efforts nationaux et internationaux en matière d'élimination des inégalités et de protection des enfants contre la discrimination, de droit à l'éducation, de traitement des enfants migrants et déplacés, et de lutte pour éliminer la violence contre les enfants.

---

\* [A/74/150](#).



## I. Introduction

1. Dans sa résolution 73/155, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-quatorzième session, un rapport complet sur les droits de l'enfant, comprenant des renseignements sur l'état de la Convention relative aux droits de l'enfant, en s'intéressant notamment aux enfants privés de protection parentale<sup>1</sup>. Les enfants et les sociétés souffrent des graves effets négatifs de la détérioration de la protection parentale. Les familles peuvent être séparées pour plusieurs raisons, telles que les conflits armés, les catastrophes naturelles, la migration, la discrimination fondée sur le handicap et d'autres facteurs, comme la nationalité, l'appartenance ethnique, le genre, l'orientation sexuelle, le statut au regard de l'immigration, la pauvreté et d'autres motifs socioéconomiques, ou encore les politiques et pratiques qui ne sont pas favorables à la famille, qui ne favorisent pas l'unité familiale et qui ne parviennent pas à prévenir la séparation inutile. Les enfants privés de protection parentale sont plus susceptibles que leurs pairs de subir des violations de leurs droits fondamentaux, comme l'exclusion, la violence, la maltraitance, la négligence et l'exploitation.

2. Si les données complètes et fiables sur les enfants sans protection parentale<sup>2</sup> restent très rares, on s'accorde de plus en plus à reconnaître les effets néfastes du problème, et les États Membres investissent de plus en plus dans la réforme de la prise en charge en vue de soutenir les familles, de prévenir la séparation familiale et de réduire le recours au placement en institution. Pourtant, il subsiste de nombreux problèmes en ce qui concerne la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits de la personne de la situation des enfants privés de protection parentale. Le fait que les enfants privés de protection parentale ne soient pas mentionnés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et qu'il n'existe pas de cibles y afférentes met également en évidence la vulnérabilité accrue de ce groupe d'enfants.

## II. État de la Convention et rapports établis au titre de la Convention

3. Au 1<sup>er</sup> juillet 2019, tous les États Membres, à l'exception des États-Unis d'Amérique, avaient ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant ou y avaient adhéré ; 168 États ont ratifié le Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ou y ont adhéré ; 176 États ont ratifié le Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants ou y ont adhéré ; et 44 États ont ratifié le Protocole facultatif établissant une procédure de présentation de communications ou y ont adhéré.

4. Pendant la période considérée, le Comité des droits de l'enfant a tenu ses soixante-dix-neuvième à quatre-vingt-unième sessions. Au 1<sup>er</sup> juillet 2019, il avait reçu les rapports initiaux de tous les États parties sauf trois et les avait tous passés en revue sauf un. Au total, le Comité a reçu 551 rapports présentés conformément à l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; 117 rapports et deux

<sup>1</sup> Sauf mention contraire ou expresse, les informations exposées dans le présent rapport rendent compte des résultats des travaux de recherche menés par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour le rapport, notamment des consultations avec les États Membres, les entités du système des Nations Unies et les organisations de la société civile internationales et locales en 2018 et 2019. Pour de plus amples informations sur ces consultations, il convient d'adresser une demande à l'UNICEF.

<sup>2</sup> Pour en savoir plus sur la définition d'« enfants privés de protection parentale », voir les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (résolution 64/142 de l'Assemblée générale, annexe, par. 29).

rapports périodiques au titre du Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ; et 116 rapports et deux rapports périodiques au titre du Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

### **III. Cadre juridique et normatif relatif aux enfants privés de protection parentale**

#### **A. Progrès accomplis aux niveaux international et régional**

5. Le cadre juridique international établit des droits pertinents pour la protection des enfants privés de protection parentale dans des instruments tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 12 et 16), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 17, 23 et 24) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 10). Il est reconnu, dans la Convention relative aux droits de l'enfant, qu'un enfant doit grandir dans le milieu familial (préambule), qu'il incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, aux représentants légaux d'élever l'enfant et d'assurer son développement (art. 18) et que les États parties ont la responsabilité de fournir une protection et une aide spéciales à tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial et doivent prévoir pour cet enfant une protection de remplacement (art. 20).

6. Le Comité, dans son observation générale n° 6 (2005) relative au traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, appelle l'attention sur la vulnérabilité de ces enfants, expose dans leurs grandes lignes les diverses tâches auxquels les États sont confrontés pour faire en sorte que ces enfants puissent avoir pleinement accès à leurs droits et en jouir, et fournit des orientations relatives à la protection, à la prise en charge et au traitement approprié des enfants non accompagnés ou séparés. En outre, dans son observation générale n° 21 (2017) sur les enfants en situation de rue et son observation générale n° 9 (2006) sur les droits des enfants handicapés, le Comité répond aux préoccupations relatives à ces groupes d'enfants, notamment ceux qui sont privés de protection parentale.

7. La Convention relative aux droits des personnes handicapées contient également des dispositions sur les enfants handicapés privés de protection parentale (art. 23), qui revêtent une importance particulière étant donné que les enfants handicapés sont souvent surreprésentés dans toutes les formes de soins en institution. La nécessité d'aider les familles d'enfants handicapés et d'éviter que les enfants soient séparés de leurs parents en raison de leur handicap ou de celui de l'un ou des deux parents est consacrée par la Convention. En outre, conformément à la Convention, qui établit le droit des enfants à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société (art. 19), tous les États parties sont tenus de garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de la personne et de toutes les libertés fondamentales. Dans son observation générale n° 5 (2017) sur l'autonomie de vie et inclusion dans la société, le Comité des droits des personnes handicapées souligne le droit des enfants handicapés de grandir dans une famille, et exprime des préoccupations quant aux dangers du placement des enfants handicapés en institution, notamment les foyers de grande taille et de petite taille.

8. À sa quarantième session, le Conseil des droits de l'homme a adopté la résolution 40/14 intitulée « Droits de l'enfant : autonomiser les enfants handicapés aux fins de la réalisation de leurs droits de l'homme, y compris par l'éducation inclusive », dans laquelle il réaffirme le droit de l'enfant à grandir dans le milieu familial et appelle à promouvoir la capacité des familles et des pourvoyeurs de soins à offrir à l'enfant une protection et un environnement sûr. Le Conseil encourage les

États à remplacer le placement en institution des enfants handicapés par des mesures adéquates visant à aider les familles et des services communautaires, et, lorsque la famille immédiate n'est pas en mesure de s'occuper d'un enfant, à déployer les efforts nécessaires pour assurer la prise en charge par la famille élargie ou dans un cadre familial au sein de la communauté.

9. Dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 71/1, les États Membres s'engagent à satisfaire les besoins particuliers des personnes en situation de vulnérabilité qui voyagent dans le contexte des déplacements massifs de réfugiés et de migrants, y compris les enfants, en particulier ceux qui ne sont pas accompagnés ou sont séparés de leur famille. Les États Membres sont en outre engagés à s'acquitter de leurs obligations de fournir à ces enfants des soins de santé de base, des services éducatifs et psychosociaux et un environnement bienveillant.

10. Dans la Déclaration de New York, les États Membres affirment que la détention d'enfants migrants et réfugiés est rarement, voire jamais, une mesure prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant et s'engagent à mettre un terme à cette pratique et à promouvoir les accords de prise en charge communautaire. Comme il est indiqué dans l'observation générale conjointe n° 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux relatifs aux droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales, ainsi que dans l'observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, la détention d'enfants en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation de ses droits ; il est également affirmé que la détention d'un enfant et de sa famille pour des motifs d'immigration devrait être interdite par la loi et son abolition garantie dans les politiques et dans la pratique.

11. En 2017, le Groupe de travail sur la détention arbitraire, dans sa délibération n° 5 révisée relative à la privation de liberté des migrants, a expressément déclaré que la détention des enfants au motif du statut migratoire de leurs parents est une violation des droits de l'enfant. Dans son document d'information sur le sujet, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a déclaré que les enfants ne devaient jamais être détenus pour des motifs liés à l'immigration, quel que soit leur statut migratoire ou celui de leurs parents<sup>3</sup>.

12. À la suite de l'adoption de la Déclaration de New York, les États Membres ont approuvé en 2018 deux pactes mondiaux, sur les migrations et sur les réfugiés. Dans le cadre du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, les États Membres se sont engagés à fournir aux enfants non accompagnés ou séparés un appui à toutes les étapes de la migration, à mettre en place de procédures spéciales visant à atténuer les risques pour les enfants non accompagnés et séparés et à permettre aux migrants, en particulier les enfants migrants non accompagnés ou séparés, de contacter leurs proches sans délai.

13. Dans le cadre du Pacte mondial sur les réfugiés, les États Membres ont reconnu que la prise en compte des besoins particuliers des enfants, notamment les enfants non accompagnés ou séparés, exige des ressources supplémentaires et une aide ciblée. Les États Membres ont également confirmé qu'eux-mêmes et d'autres parties

---

<sup>3</sup> Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.

prenantes devraient contribuer en ressources et en compétences à la mise en place de procédures et mécanismes adaptés aux enfants pour l'identification, le contrôle et l'orientation des enfants non accompagnés ou séparés.

14. L'observation générale conjointe n° 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant et l'observation générale n° 4 (2017) du Comité pour la Protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant donnent des orientations faisant autorité sur les mesures législatives, les mesures de politique générale et les autres mesures que les États devraient prendre pour assurer la pleine mise en œuvre de leurs obligations de protéger pleinement les droits des enfants dans le contexte des migrations internationales, notamment leur obligation de protéger le droit de l'enfant à un milieu familial. Il s'agit notamment de s'abstenir de toute action qui pourrait entraîner la séparation d'une famille ou d'autres atteintes arbitraires au droit à la vie de famille et de prendre des mesures positives visant à maintenir l'unité familiale, y compris le regroupement des membres de la famille qui ont été séparés.

15. Il est indiqué dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant que tout enfant a le droit de jouir d'une protection parentale et qu'aucun enfant ne doit être séparé de ses parents contre son gré, sauf dans le cas où une autorité judiciaire estime qu'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les États sont appelés à aider les parents et les autres personnes ayant la charge de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant. Dans l'Agenda 2040 pour les enfants d'Afrique, il est énoncé que, d'ici à 2020, tous les États « doivent avoir étudié et légiféré pour une politique en faveur des enfants ayant besoin d'une protection de remplacement ou d'un soutien spécifique ».

16. En 2009, l'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, où sont définies des orientations souhaitables en matière de politique et de pratique dans le but de promouvoir la mise en œuvre de la Convention et des dispositions pertinentes d'autres instruments juridiques internationaux concernant la protection et le bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de se retrouver dans une telle situation, en particulier toutes les dispositions formelles de protection de remplacement<sup>4</sup>. Le rôle central de la famille dans la protection des enfants est réaffirmé dans les Lignes directrices, de même que le fait que les efforts doivent en priorité viser au maintien ou au retour de l'enfant auprès de ses parents ou, le cas échéant, d'autres membres de sa famille proche (résolution 64/142 de l'Assemblée générale, annexe, par. 3). Les États devraient veiller à ce que les familles aient accès à des formes d'appui dans leur rôle éducatif afin d'éviter la séparation de la famille (ibid., par. 9), et le placement en institution devrait être limité aux cas où cette solution est particulièrement appropriée, nécessaire et constructive pour l'enfant concerné et répond à son intérêt supérieur (ibid., par. 21). Il est également énoncé dans les Lignes directrices que les personnes ou entités à qui un enfant est confié et l'environnement de prise en charge doivent être adaptés à chaque enfant, en tenant compte de son intérêt supérieur. Il est important de noter les évolutions normatives

<sup>4</sup> Le rôle essentiel du placement informel pour de nombreux enfants est également reconnu dans les Lignes directrices.

découlant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de la jurisprudence du Comité des droits des personnes handicapées<sup>5</sup>.

17. De même, les Lignes directrices européennes communes sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité publiées en 2012 et le vade-mecum connexe fournissent des conseils pratiques sur la manière d'assurer la transmission durable à la famille et à la communauté des soins dispensés en institution.

18. Dans la lignée des Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés ou séparés de leur famille publiés en 2004 et largement approuvés, le Groupe de travail inter-agences sur les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille et l'Alliance pour la protection de l'enfance lors des interventions humanitaires ont publié en 2017 le « Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children » pour remédier à la situation des enfants qui sont séparés de leurs parents ou de leurs pourvoyeurs de soins dans les contextes d'urgence. Ce manuel de terrain sur les enfants non accompagnés ou séparés de leur famille est compatible avec d'autres outils normatifs interinstitutions actuels, en particulier les normes minimales pour la protection de l'enfance dans l'intervention humanitaire. En 2017, le Groupe de travail interinstitutions a également publié une boîte à outils sur les enfants non accompagnés et séparés de leur famille.

19. Parmi les autres efforts d'envergure déployés aux niveaux international et régional, citons notamment Better Care Network, un réseau d'organisations œuvrant à l'amélioration de la situation des enfants privés de soins familiaux appropriés, et l'initiative Care to Practice, un réseau de collaboration en ligne fournissant un appui aux praticiens en Afrique de l'Est et en Afrique australe.

## **B. Progrès accomplis au niveau national**

20. Les efforts nationaux ont tendance à se concentrer sur l'élaboration de solutions de protection de remplacement visant à réduire le nombre d'enfants vivant dans de grandes institutions. Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant de pays de toutes les régions ont élaboré et adopté des normes encadrant la protection de remplacement pour les enfants, notamment des normes minimales et des directives régissant le placement en institution, le placement en famille d'accueil et la prise en charge par des proches. En 2018, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a aidé 106 pays à renforcer la réforme de la prise en charge ; nombre d'entre eux ont fait état de progrès de niveaux divers, mais qui vont dans le sens d'une amélioration. Moins d'un quart de ces pays ont déclaré disposer de politiques et services complets en matière de protection de remplacement<sup>6</sup>.

21. Un certain nombre de pays ont pris des mesures pour renforcer les lois et stratégies nationales de protection des enfants privés de protection parentale et ont adopté des stratégies de réforme de la prise en charge axées sur la prévention, la désinstitutionalisation et la diversification des options de prise en charge en milieu familial. Des pays d'Asie, d'Europe, d'Amérique latine et du Pacifique, notamment, disposent de lois et de stratégies nationales poussées concernant les enfants privés de protection parentale. Certains pays (Italie, Kenya et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et certaines organisations régionales, comme l'Union

<sup>5</sup> Le Comité des droits des personnes handicapées recommande aux États parties de garantir la protection de remplacement des enfants handicapés en milieu familial et de mettre fin à leur placement en institution, même en dernier recours, y compris dans les petits foyers et les petites institutions. Le Comité recommande également que, dans l'intervalle, les États parties assurent le suivi fondé sur les droits de la personne de tous les établissements pour enfants handicapés restants.

<sup>6</sup> UNICEF, groupe d'objectifs 3, Rapport annuel mondial sur les résultats 2018.

européenne, ont augmenté les ressources budgétaires allouées pour venir en aide aux enfants sans protection parentale.

## IV. Progrès accomplis dans les programmes relatifs aux enfants privés de protection parentale

### A. Production des preuves et des données de meilleure qualité

22. L'existence de données précises et fiables sur le nombre et la situation des enfants privés de protection parentale est essentielle pour alimenter les systèmes de prise en charge et de protection de l'enfance nationaux et orienter les investissements, les décisions politiques et les systèmes de suivi liés aux processus de réforme. Les données sont également nécessaires pour promouvoir les activités de sensibilisation, de planification et de prestation de service fondées sur des données factuelles. En l'absence de données fiables et complètes, les porteurs de devoirs ne peuvent mesurer l'ampleur des difficultés ni défendre les droits et satisfaire les besoins des enfants privés de protection parentale, ce qui aggrave et diffuse la marginalisation et les privations des plus vulnérables de ces enfants. Pourtant, les données demeurent rares, fragmentées, hétérogènes, souvent peu fiables et extrêmement difficiles à recueillir en raison du manque de moyens, de la prolifération des institutions non enregistrées et du manque d'indicateurs, entre autres. En 2017, l'UNICEF estimait qu'au moins 2,7 millions d'enfants étaient placés en institution dans le monde, leur nombre réel étant probablement plus élevé<sup>7</sup>.

23. Un grand nombre d'États, d'entités du système des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres acteurs partout dans le monde reconnaissent l'importance de la production de données et s'emploient à améliorer leur disponibilité. À cet égard, l'UNICEF est en train de mettre au point un protocole standard et des outils connexes pour procéder à la cartographie nationale de tous les établissements de soins en institution, recenser les enfants qui y vivent et collecter des données sur leur bien-être<sup>8</sup>. En 2017, des tableaux sur le milieu et le mode de vie des enfants privés de protection parentale ont été inclus dans l'enquête en grappes à indicateurs multiples, un programme mondial d'enquêtes sur les ménages qui permet aux pays de recueillir des données sur un large éventail d'indicateurs. En outre, le module de l'UNICEF et du Groupe de Washington sur le mode de fonctionnement de l'enfant est un outil important pour ventiler les données par type de handicap.

24. Plusieurs publications ont pour but de faire le point sur les données disponibles concernant les enfants privés de protection parentale et de documenter les répercussions graves et négatives de cette privation sur les enfants, y compris de donner un aperçu de la disponibilité et de la couverture des données et dossiers administratifs sur les enfants placés sous protection de remplacement dans toutes les régions du monde<sup>9</sup>. SOS Villages d'Enfants International a constaté que les enfants sans protection parentale sont plus susceptibles que leurs pairs de subir des violations de leurs droits et que la dégradation de la protection parentale génère des coûts financiers tant pour les enfants que pour la société<sup>10</sup>. Le Center on the Developing Child de l'Université Harvard fournit des preuves scientifiques que le développement sain du cerveau du jeune humain peut être perturbé si l'adulte n'interagit pas avec le

<sup>7</sup> Nicole Petrowski, Claudia Cappa et Peter Gross, *Estimating the number of children in formal alternative care: challenges and results*, Child Abuse and Neglect, vol. 70, 2017.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> SOS Villages d'Enfants International, *The care effect: why no child should grow up alone*, 2017.

nourrisson de manière appropriée, entraînant ainsi des retards en matière d'apprentissage, de comportement et de santé<sup>11</sup>. Le préjudice physique, social et émotionnel immédiat et à long terme causé par la séparation familiale, conjugué au recours inapproprié à la protection de remplacement, en particulier en plaçant l'enfant dans des institutions de grande taille, est également bien documenté<sup>12</sup>.

## B. Prévention de la séparation inutile des familles

25. Contrairement aux idées reçues, la grande majorité des enfants vivant sans protection parentale ont une famille, y compris au moins un parent vivant ou d'autres proches<sup>13</sup>. Conscients de cette réalité et des incidences négatives bien documentées de la séparation familiale sur les enfants, de nombreux pays s'emploient à appliquer les normes internationales, à empêcher le placement des enfants en institution et à rendre à leur famille les enfants qui en ont été séparés<sup>14</sup>.

26. Les efforts visant à prévenir et à faire cesser la séparation inutile des familles prennent des formes diverses dans les contextes du développement et de l'action humanitaire, y compris la promotion des techniques de préservation de la famille, le recours à des mesures remplaçant la détention par des solutions de proximité non privatives de liberté qui permettent aux enfants de demeurer auprès de membres de leur famille ou de tuteurs ou la recherche et la réunification familiale des enfants non accompagnés ou séparés. Les systèmes de garde-fous (« *gatekeeping* »), qui consistent à orienter les enfants et les familles vers des options de services et de protection appropriés en vue de limiter le recours aux mesures de protection de remplacement inadaptées, sont également essentiels pour prévenir la séparation inutile des familles, promouvoir les solutions de proximité en milieu familial et limiter le recours au placement et aux soins en institution<sup>15</sup>.

27. Les modifications apportées à la législation nationale et l'amélioration des stratégies de protection de remplacement pour les enfants contribuent à faire évoluer la protection des enfants privés de protection parentale, notamment par le biais de la désinstitutionalisation. Plusieurs pays ont adopté des lois et des stratégies nationales visant à mettre un terme au placement des enfants en institution. Ainsi, une stratégie nationale pour la protection des droits de l'enfant a été élaborée en Tchéquie pour renforcer les mécanismes de garde-fous et prévenir les séparations familiales. Dans certains cas, les efforts de désinstitutionalisation s'inscrivent dans le cadre de réformes plus complètes, à plusieurs volets, portant sur la prévention, le soutien aux parents, la sensibilisation du public et d'autres aspects.

28. On déploie également des efforts visant à améliorer les systèmes de garde-fous au sein des dispositifs de prise en charge officiels. Certains gouvernements accordent la priorité aux garde-fous en clarifiant les chaînes de responsabilité pour le contrôle

<sup>11</sup> Center on the Developing Child, *From best practices to breakthrough impacts: a science-based approach to building a more promising future for young children and families*, 2016.

<sup>12</sup> Voir, par exemple : Kevin Browne *et al.*, *Overuse of institutional care for children in Europe*, *British Medical Journal*, vol. 332 (2006) ; Marinus H. van IJzendoorn, Maartje P. C. M. Luijk et Femmie Juffer, "*IQ of children growing up in children's homes: a meta-analysis on IQ delays in orphanages*", *Merrill-Palmer Quarterly*, vol. 54, n° 3 (2008).

<sup>13</sup> UNICEF, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

<sup>14</sup> Nicole Petrowski, Claudia Cappa et Peter Gross (2017).

<sup>15</sup> Pour en savoir plus sur le « *gatekeeping* », voir : Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS), *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*, 2012.

et la coordination, en encourageant la collaboration intersectorielle et en mettant en place des mécanismes multisectoriels, communautaires ou judiciaires.

29. D'autres pays mettent en œuvre des techniques de préservation de la famille. En Europe, la Bulgarie, l'Estonie, la Pologne, la République de Moldova et la Roumanie ont investi dans les services d'appui familial préventifs. Dans plusieurs pays, les organismes conjuguent les transferts en espèce aux services d'aide sociale fournis aux familles à risque. Au Honduras, le personnel de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la famille se voient dispenser une formation sur la prévention de la séparation familiale.

30. Dans certains cas, les États et les partenaires œuvrent à la réinsertion des enfants placés en institution de retour dans leur famille dans le cadre d'un processus plus large de désinstitutionalisation et de réforme de la prise en charge<sup>16</sup>. Dans d'autres, des États comme le Kenya et le Mexique ont recours à des mesures de substitution à la détention pour les enfants en situation de conflit avec la loi afin de prévenir les séparations familiales inutiles. Les organisations locales du monde entier sont de plus en plus attentives à la prévention de la séparation inutile, au maintien de la cohésion des familles vulnérables et au regroupement familial.

31. Dans les situations d'urgence et d'après conflit, la prévention des séparations familiales inutiles se traduit souvent par la recherche des familles et la réunification familiale des enfants non accompagnés et séparés et des enfants précédemment associés à des forces armées ou groupes armés. Le manuel de formation sur la réinsertion et la réintégration des enfants recrutés et exploités par des groupes terroristes et extrémistes violents, publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, donne des orientations en matière de regroupement familial et de recherche des personnes concernées. En 2017, l'UNICEF a réintégré plus de 13 000 enfants auparavant associés à des forces armées et groupes armés dans 17 pays et a recensé et enregistré plus de 113 000 enfants non accompagnés et séparés dans 43 pays<sup>17</sup>.

32. De récents travaux de recherche ont permis d'identifier plusieurs facteurs qui tendent à avoir une influence positive sur les taux de regroupement familial pour les enfants non accompagnés et séparés, tels que l'efficacité de la coordination entre les entités du système des Nations Unies, les ONG et les gouvernements, le dialogue avec les communautés, le renforcement des systèmes, la gestion efficace de l'information et le financement adéquat durable<sup>18</sup>.

### **C. Élaboration d'options de protection de remplacement en milieu familial et mise en œuvre de la réforme de la prise en charge**

33. Les gouvernements nationaux, les entités du système des Nations Unies, la société civile et d'autres acteurs de la protection de l'enfance sont de plus en plus nombreux à élaborer et soutenir les options de protection de remplacement en milieu familial pour les enfants dans le besoin, comme la prise en charge par des proches, le placement en famille d'accueil ou d'autres formes de protection en milieu familial. La mise en œuvre d'une réforme visant à améliorer la qualité de la prise en charge dans les structures de protection de remplacement est également une priorité des gouvernements dans de nombreux contextes. Elle peut prendre la forme d'une

<sup>16</sup> UNICEF, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

<sup>17</sup> UNICEF, groupe d'objectifs 3, Rapport annuel mondial sur les résultats 2018.

<sup>18</sup> Katharine Williamson *et al.*, *The impact of protection interventions on unaccompanied and separated children: a systematic review*, Humanitarian Evidence Programme (Oxford, 2017).

réforme et d'une mise en œuvre législatives et politiques, d'investissements dans des services communautaires et des solutions de protection de remplacement en milieu familial, de dispositifs de suivi, ainsi que de programmes de formation, d'allocations ou d'autres formes de soutien pour les pourvoyeurs de soins.

34. La loi sur l'enfance 2075 du Népal (2018) et la Politique nationale sur la protection de remplacement pour les enfants du Sri Lanka (2019) sont deux exemples parmi d'autres. L'Australie a quant à elle élaboré des normes nationales de prise en charge en dehors du foyer familial, tandis que l'Union européenne a augmenté les ressources allouées à appui aux efforts de réforme de la prise en charge.

#### **D. Mise en place de mécanismes d'examen et de suivi**

35. Un certain nombre de pays testent et mettent en œuvre des mécanismes de suivi et d'examen pour assurer la supervision des services aux enfants privés de protection parentale, notamment en créant des unités de suivi ou organes de contrôle internes ou externes ou en mettant au point des outils de suivi, des enquêtes, des bases de données, des indicateurs et des mécanismes de dépôt de plaintes. Ainsi, des acteurs nationaux en Colombie, au Costa Rica, en Thaïlande et en Ukraine ont commencé à tirer parti de l'outil en ligne gratuit « Tracking Progress Initiative » élaboré en 2017 pour permettre aux acteurs nationaux de déterminer dans quelle mesure ils mettent effectivement en œuvre les lignes directrices. L'Arménie a créé une unité de protection des droits de l'enfant au sein du bureau de médiateur, tandis que la Commission des droits de l'homme du Malawi, un organe indépendant de défense des droits de la personne, a assuré le suivi du nombre d'enfants placés en institution entre 2014 et 2017.

#### **E. Nouveaux domaines de progression**

##### **Prévention du « volontourisme » en orphelinat**

36. De récentes campagnes de sensibilisation ont cherché à mettre en lumière les préjudices potentiels causés aux enfants par la vague de stagiaires, bénévoles et personnels sous-qualifiés et intermittents œuvrant dans les orphelinats du monde entier, un phénomène qualifié de « volontourisme » en orphelinat. En 2018, l'Australie a lancé deux campagnes visant à décourager cette pratique chez ses ressortissants et privé des subventions de l'Australian Aid les groupes parrainant ce tourisme en orphelinat. L'ONG Better Care Network Pays-Bas a mené des campagnes multimédia interactives ciblant la jeunesse, les particuliers, les établissements scolaires et les universités pour sensibiliser la population aux effets néfastes du « volontourisme » en orphelinat et mené des actions auprès d'entreprises, d'établissements scolaires et d'universités visant à les décourager de proposer des séjours de volontariat dans des orphelinats.

##### **Protection des enfants non accompagnés et séparés en déplacement**

37. Les enfants non accompagnés ou séparés en déplacement à l'intérieur de leur pays ou au-delà des frontières sont souvent plus vulnérables à la violence, la maltraitance et l'exploitation que les enfants sous protection parentale<sup>19</sup>. Les enfants peuvent être séparés de leurs parents ou pourvoyeurs de soins lors de situations d'urgence soudaines ou à évolution lente résultant de catastrophes naturelles, de

<sup>19</sup> UNICEF, *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

conflits armés ou d'autres événements<sup>20</sup>. Certains éléments donnent à penser que l'étendue des cas de séparation pourrait être plus importante dans le contexte des conflits armés que dans celui des catastrophes naturelles<sup>21</sup>.

38. Au moins 300 000 enfants non accompagnés et séparés ont franchi des frontières dans 80 pays en 2015 et 2016, soit près de cinq fois plus qu'en 2010 et 2011<sup>22</sup>. Si ce chiffre donne une indication du nombre d'enfants ayant franchi des frontières, le nombre réel d'enfants en déplacement pourraient être considérablement plus élevé<sup>23</sup>. Bien que de nombreux enfants en déplacement continuent d'être confrontés à des situations épouvantables, quelques initiatives notables visent à accroître leur protection.

39. En Europe, où près de 200 000 enfants migrants non accompagnés ont demandé l'asile depuis la forte augmentation des arrivées de réfugiés et de migrants en 2015, l'Organisation internationale pour les migrations et ses partenaires ont mis au point le projet « Fostering Across Borders »<sup>24</sup>, qui vise à étendre la qualité de la prise en charge en milieu familial pour les enfants migrants non accompagnés en Autriche, en Belgique, en Grèce, au Luxembourg, en Pologne et au Royaume-Uni. En Allemagne, qui a reçu le plus grand nombre de demandes d'asile en 2016, dont près de 36 000 concernaient des enfants non accompagnés et séparés, les procédures d'accueil des enfants sans protection parentale à leur arrivée rendent obligatoire le placement des enfants dans des dispositifs adaptés, y compris dans des foyers de petite taille, chez des proches ou en famille d'accueil<sup>25</sup>.

40. Les efforts déployés par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et le Réseau Afrique de l'Ouest pour la protection des enfants, comprenant des gouvernements, des organisations de la société civile et des particuliers, promeuvent la coordination entre les systèmes nationaux de protection de l'enfance pour aider les enfants non accompagnés ou séparés qui sont en transit<sup>26</sup>.

## V. Difficultés actuelles en ce qui concerne la réforme de la prise en charge

### A. Difficultés liées à la production de données et d'éléments de preuve

41. Les données nationales sur les enfants privés de protection parentale sont souvent inexistantes ou de piètre qualité. De nombreux pays ne disposent pas de système fonctionnel de production de chiffres précis sur le nombre d'enfants vivant sous protection de remplacement, quelle que soit sa nature, et les documents officiels

<sup>20</sup> Groupe de travail interorganisations sur les enfants réfugiés séparés de leur famille ou non accompagnés, *Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children* (2017).

<sup>21</sup> Katharine Williamson *et al.* (2017).

<sup>22</sup> UNICEF, *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Données non publiées de la base de données sur l'asile et la gestion des migrations d'Eurostat, citées avec autorisation dans : UNICEF, *A child is a child: protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

<sup>25</sup> HCR, UNICEF et Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Refugee and migrant children in Europe: overview of trends* (2017).

<sup>26</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), *Procédure de prise en charge et Standards de la CEDEAO pour la protection et la réintégration des enfants vulnérables en mobilité et jeunes migrants*, 2016.

ne rendent souvent compte que d'une petite fraction du nombre réel d'enfants bénéficiant d'une telle prise en charge.

42. Le manque de données s'explique en partie par de faibles investissements, une absence de volonté politique et des exigences concurrentes. Dans les cas où les systèmes nationaux de collecte de données existent, les différences de définition et le manque de systèmes de compilation des données centralisés peuvent conduire à des estimations divergentes au sein d'un même pays<sup>27</sup>, la faiblesse des données pouvant résulter de la faiblesse des systèmes d'assurance qualité des données, de l'insuffisance du financement et du manque de collaboration entre secteurs<sup>28</sup>. La faiblesse des données peut aussi provenir de l'absence de normes internationales sur leur collecte, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des enfants non accompagnés ou séparés de leur famille aux points d'entrée dans les pays de destination<sup>29</sup>. La présence d'établissements non enregistrés dans de nombreux contextes est aussi un facteur compliquant la collecte de données sur les soins en institution. Dans certains cas, les gouvernements ne sont pas en mesure d'assurer la collecte efficace des données en raison de la faiblesse des infrastructures et de pratiques de conservation défectueuses.

43. Les États Membres, les entités du système des Nations Unies et les organisations de la société civile dressent une longue liste des lacunes actuelles en matière de données sur les enfants privés de protection parentale qui sont imputables à la faiblesse ou à l'inexistence des efforts en matière de collecte. Parmi ces lacunes, on peut citer le manque de données sur les enfants vivant dans des institutions confessionnelles, chez des proches, dans des familles d'accueil, de manière indépendante sous supervision ou dans d'autres configurations, ainsi que sur les enfants séparés ou non accompagnés, sur les enfants quittant les dispositifs de protection de remplacement après 18 ans et sur les enfants en situation de rue.

## **B. Difficultés liées à la désinstitutionnalisation et à la mise au point d'options de prise en charge en milieu familial**

44. Les obstacles structurels et institutionnels qui entravent les progrès vers la prévention de la séparation des familles représentent un défi majeur pour les efforts de réforme et se traduisent par le placement inutile d'enfants dans des systèmes de protection de remplacement. La préservation de la famille et les programmes d'appui axés sur la réduction de la pauvreté et le développement social sont essentiels pour éviter les séparations inutiles. Pourtant, bien souvent, les porteurs de devoirs ne parviennent pas à mettre l'accent sur les mesures de prévention et à expliquer clairement ou combattre les causes profondes de la séparation des familles, comme la pauvreté et d'autres facteurs socioéconomiques, le manque d'accès à l'éducation, notamment à l'éducation inclusive, l'absence de soins de santé adéquats, la discrimination et la stigmatisation sociale. Au lieu de cela, ils tendent à se concentrer avant tout sur les mesures et options de prise en charge postérieures à la séparation. La faiblesse des garde-fous dans de nombreux contextes ne fait qu'exacerber le problème. Les efforts de préservation de l'unité familiale qui ciblent d'autres causes de séparation, telles que la discrimination et les stéréotypes négatifs à l'égard des enfants handicapés, sont également indispensables pour éviter la séparation inutile des familles.

<sup>27</sup> Nicole Petrowski, Claudia Cappa et Peter Gross (2017).

<sup>28</sup> Emily Delap, *Scaling down: reducing, reshaping and improving residential care around the world*, EveryChild, 2011.

<sup>29</sup> UNICEF, *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*, 2017.

45. Si les gouvernements et les partenaires du monde entier ont fait des progrès notables, ces dernières années, sur la voie de la désinstitutionalisation des enfants et du développement des options de prise en charge en milieu familial, à l'échelle mondiale, le recours au placement en institution dépasse celui du placement en famille d'accueil, et de nombreux défis complexes et persistants demeurent<sup>30</sup>. L'absence de lois, de politiques et d'approches systémiques pertinentes de la réforme de la prise en charge dans de nombreux pays conduit à une fragmentation des efforts qui empêche l'élaboration de plans, budgets et calendriers clairs ou généraux et ne permet pas d'accorder une priorité stratégique aux initiatives de réforme de la prise en charge. L'absence de volonté politique, de démarche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics, d'engagement et de détermination des autorités nationales en ce qui concerne la désinstitutionalisation et de réforme globale de la prise en charge constitue aussi un défi considérable. Dans certains cas, elle se traduit par une insuffisance des investissements, par des retards et par une incapacité à faire aboutir et approuver les projets de plans ou de politiques. L'absence de réglementation sur l'enregistrement, le contrôle et les autres aspects de la protection de remplacement est un obstacle supplémentaire aux efforts de réforme globale de la prise en charge.

46. Le manque de connaissances parmi les fonctionnaires, chez les décideurs et au sein de la population en général sur les préjudices causés aux enfants inutilement séparés de leur famille et les lourdes conséquences négatives du placement en institution sur le développement physique, cognitif et socioémotionnel de l'enfant constituent des obstacles majeurs aux efforts de réforme de la prise en charge. Dans certaines sociétés, le manque de sensibilisation du public et la perception obsolète ou fautive des avantages présumés du placement en institution restent très répandus. Par exemple, dans certains contextes, des pans de la population pensent à tort que le placement en institution et l'adoption internationale sont les meilleurs moyens pour les enfants vulnérables, si ce n'est les seuls, de bénéficier de soins appropriés<sup>31</sup>. Dans d'autres cas, les sociétés ont tendance à ignorer l'importance de la prise en charge en famille d'accueil ou s'appuient sur les orphelinats ou les « internats » pour assurer l'éducation des enfants. Dans certains contextes, les établissements recrutent activement des enfants auprès de leur famille et ne sont pas soumis aux systèmes de garde-fous<sup>32</sup>.

47. Le manque de capacité des soignants et du personnel connexe freine aussi les progrès vers la désinstitutionalisation des enfants. Par exemple, certains travailleurs sociaux ne disposent pas des compétences ou de la formation requises pour assurer la bonne gestion des cas individuels et garantir l'efficacité des garde-fous, les directives ne sont pas toujours pertinentes ou adaptées au contexte local, le ratio entre enfants ayant besoin de services et prestataires disponibles est inégal ou la coordination entre les organisations locales et les autorités nationales est faible. Dans certains contextes, la corruption, notamment les pots-de-vin à des fins d'enrichissement personnel, règne. En outre, de nombreuses familles ne jouissent pas de l'appui financier adéquat ou des ressources suffisantes pour s'occuper convenablement des enfants dont elles ont la garde.

48. Les carences multiples liées aux normes et pratiques actuelles en ce qui concerne la prise en charge sapent également les efforts de réforme en la matière. Par exemple, la violence et les mauvais traitements à l'encontre des enfants, ainsi que la négligence et leur exploitation dans les structures d'accueil, y compris le risque de

<sup>30</sup> SOS Villages d'Enfants International, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxembourg, 2017).

<sup>31</sup> Pour plus d'informations sur l'adoption internationale, voir : <https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale>.

<sup>32</sup> SOS Villages d'Enfants International, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxembourg, 2017).

traite, d'exploitation sexuelle et de travail des enfants, persistent dans certains contextes. L'absence de réglementation, de contrôle, de suivi et d'obligation de signalement entrave aussi les efforts de réforme et peut entraîner des conséquences négatives pour les enfants.

49. Les entités du système des Nations Unies, les gouvernements et les organisations de la société civile décrivent des facteurs supplémentaires, dans la pratique actuelle, susceptibles d'inciter les autorités à prendre des décisions qui ne servent pas l'intérêt supérieur de l'enfant ou peuvent exposer l'enfant à un risque accru de préjudice. On retiendra par exemple la désinstitutionnalisation abusive et précipitée, la faiblesse de la coordination et de la gestion dans les ministères, le manque de contrôle de la qualité imputable à la faiblesse des normes et pratiques en matière d'inspection, le manque de respect et d'application des lois et politiques pertinentes, le manque d'effectifs des services sociaux, la charge de travail ingérable des praticiens de l'action sociale individualisée, le manque de procédures garantissant une prise charge individualisée, le manque de modèles illustrant les normes de pratique efficaces, le manque de participation des enfants à la prise des décisions concernant leur propre placement, le manque de préparation progressive des adolescents à leur éventuelle réinsertion dans la communauté et le manque de focalisation sur la réunification et la réintégration familiales.

### **C. Difficultés relatives à l'allocation de ressources humaines et financières suffisantes à la réforme de la prise en charge**

50. En général, les données sur la budgétisation et les ressources nécessaires à la réforme de la prise en charge sont limitées ou inexistantes. Certains États Membres, entités du système des Nations Unies et organisations de la société civile indiquent que le financement public des efforts de réforme de la prise en charge est insuffisant dans divers contextes nationaux, notamment pour la collecte de données, la recherche, la programmation, y compris les efforts de prévention, et les processus généraux de réforme de la prise en charge dans tous les secteurs. Cela signifie également que l'appui budgétaire aux programmes d'aide à la famille, comme les transferts en espèces et les programmes d'éducation des enfants, les services communautaires et la mise au point d'options de protection de remplacement en famille d'accueil et de prise en charge communautaire, y compris celles qui visent à aider les enfants handicapés et les familles dont un membre a un handicap, est régulièrement insuffisant.

51. En conséquence, les fonctions de coordination et de supervision manquent encore de ressources dans de nombreux pays, de sorte qu'il est difficile pour les organismes chefs de file d'assurer le respect des règles et de soutenir la coordination intersectorielle nécessaire pour garantir l'efficacité des garde-fous<sup>33</sup>. Le manque de ressources a également empêché la progression de la mise en œuvre de plans de réforme nationaux dans de nombreux contextes<sup>34</sup>.

52. Dans certains cas, le financement privé, en particulier des donateurs particuliers ou des organisations confessionnelles, permet d'appuyer les efforts visant à protéger et à fournir des services aux enfants sans protection parentale. Or, d'après plusieurs ONG internationales, ce financement est généralement orienté vers les programmes de prise en charge en institution plutôt que vers le placement en famille d'accueil et autres initiatives de réforme de la prise en charge. Les données exprimant l'ampleur

<sup>33</sup> UNICEF, *Making decisions for the better care of children: the role of gatekeeping in strengthening family-based care and reforming alternative care systems*, 2015.

<sup>34</sup> Ibid.

de l'appui mondial des donateurs institutionnels ou privés à la prise en charge en institution ne sont pas facilement accessibles.

#### **D. Difficultés liées à la prise en charge des enfants vulnérables**

53. Certains enfants, comme les enfants handicapés, les enfants vivant dans des familles dirigées par un enfant, les enfants en situation de rue, les enfants séparés, les enfants en déplacement et les enfants en détention, sont particulièrement exposés au risque de séparation de leur famille et se heurtent à des difficultés spécifiques et complexes lorsqu'ils sont privés de protection parentale. La discrimination mène parfois directement au placement d'enfants en institution. Dans certains contextes, c'est ce qui arrive aux enfants handicapés, aux enfants nés hors mariage, aux enfants appartenant à des minorités ethniques, aux enfants autochtones, aux enfants vivant avec le VIH/sida et aux enfants vivant dans des familles dirigées par un enfant<sup>35</sup>. Certains enfants quittent leur foyer à cause de la violence, de la maltraitance, de l'exploitation et de la négligence qui pourraient découler de l'usage de substances psychoactives et des problèmes de santé mentale de leurs parents. Les enfants pauvres qui n'ont pas accès à l'éducation et aux soins de santé peuvent aussi être confrontés à un risque accru de placement en institution. Dans la plupart des cas, les enfants se trouvant dans de telles situations ne sont pas en mesure d'exprimer librement leurs vues ou de participer à la prise de décisions concernant leur prise en charge, ce qui est pourtant essentiel pour apprécier leur intérêt supérieur<sup>36</sup>.

54. Les enfants handicapés sont davantage exposés au risque d'abandon et de placement en structure d'accueil et sont souvent surreprésentés dans les institutions, où ils courent aussi un risque accru de violence, de maltraitance et de négligence. Le taux de mortalité des enfants handicapés en institution est 100 fois supérieur à celui des autres enfants<sup>37</sup>. Certains enfants handicapés vivant en institution souffrent de carence nutritionnelle en raison de leurs difficultés à s'alimenter, de la charge de soins accrue ou de l'insuffisance des ressources disponibles pour satisfaire leurs besoins, entre autres. Le manque de services inclusifs pour les enfants handicapés est un facteur clef conduisant à la surreprésentation des enfants handicapés en institution.

55. Plusieurs États Membres indiquent que les enfants handicapés n'ont pas autant bénéficié des processus de désinstitutionalisation que les autres enfants privés de protection parentale. Cela s'explique en partie par les difficultés liées au placement des enfants handicapés en milieu familial ou communautaire ; ces difficultés peuvent émaner de la stigmatisation, de la discrimination et du manque d'options de services et d'appui communautaires. Certains enfants handicapés souffrent de « transinstitutionalisation » du fait d'être déplacés d'une institution à l'autre, généralement vers de plus petites structures, y compris des foyers, en raison des carences en matière de conception et de mise en œuvre des processus de désinstitutionalisation. Cela peut avoir des effets négatifs sur les enfants, qui ne sont pas en mesure de tisser des liens émotionnels et de progresser dans leur éducation et leur développement en raison du manque de stabilité de la prise en charge. Certains États indiquent que la prévention de la séparation des familles ayant des enfants handicapés est faible ou inexistante.

56. Les enfants des ménages dirigés par un enfant font souvent preuve de résilience et d'un sens des responsabilités, ce qui ne les empêche pas d'être fréquemment défavorisés, marginalisés et victimes de discrimination faute d'avoir au moins un

<sup>35</sup> SOS Villages d'Enfants International, *Towards the right care for children: orientations for reforming alternative care systems, Africa, Asia, Latin America* (Luxembourg, 2017).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Lumos, *Ending the institutionalisation of children globally: the time is now* (Londres, 2013).

parent ou pourvoyeur de soins adulte. Ils tendent à manquer de ressources et souffrent de problèmes comportementaux et émotionnels. Les ménages dirigés par un enfant résultent de la crise mondiale du sida, ainsi que de la pauvreté multidimensionnelle et la marginalisation sociale ou de la séparation des enfants de leurs parents ou pourvoyeurs de soins pendant leur déplacement<sup>38</sup>.

57. Les enfants non accompagnés ou séparés peuvent être séparés de leurs parents ou pourvoyeurs de soins pour de nombreuses raisons. Certains gouvernements se désintéressent de la prévention de la séparation des familles, tandis que d'autres s'emploient activement à concevoir et mettre en œuvre des politiques de séparation des familles, en particulier dans le cadre des efforts visant à contrôler l'immigration, et ce, en dépit du préjudice grave bien documenté que la séparation familiale cause aux enfants, qui peuvent être en proie à un sentiment de peur intense et d'impuissance et recourir à des mécanismes de survie exclusivement axés sur la préservation de la vie, au détriment de tout apprentissage et toute relation périphérique<sup>39</sup>. Compte tenu de leur vulnérabilité accrue, les enfants non accompagnés et séparés sont aussi confrontés à des risques de traite, d'exploitation, de disparition et d'autres violations de leurs droits<sup>40</sup>.

58. Les enfants qui sont en déplacement et franchissent des frontières sont souvent séparés de leur famille et placés en centres de détention, où ils sont confrontés à des obstacles évitables, imputables à des politiques, pratiques, comportements et attitudes<sup>41</sup>. Selon l'UNICEF, au moins 100 pays détiennent des enfants pour des motifs liés à l'immigration malgré les incidences négatives de la détention sur le développement des enfants et l'absence de preuves que la détention de l'enfant relève d'une stratégie efficace de contrôle de l'immigration<sup>42</sup>.

59. La détention d'enfants peut avoir un effet dévastateur profond sur leur développement physique, émotionnel et psychologique, quelles que soient les conditions dans lesquelles ils sont détenus, et même s'ils sont détenus avec leur famille ou pour une courte période<sup>43</sup>. Les enfants en détention, en particulier lorsqu'ils sont détenus sans leur famille, sont exposés d'autres formes de préjudices, comme la violence sexuelle et fondée sur le genre<sup>44</sup>, et risquent de souffrir de dépression, d'anxiété et de symptômes compatibles avec des troubles post-traumatiques, tels que l'insomnie, les cauchemars et l'incontinence<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Jace Pillay, *Problematising child-headed households: the need for children's participation in early childhood interventions*, South African Journal of Childhood Education, vol. 6, n° 1 (2016) ; Eucharia Gomba, « Child-headed households in rural Zimbabwe: perceptions of Shona orphaned children », thèse de doctorat, University of the Incarnate Word, Harare, 2018.

<sup>39</sup> Laura C. N. Wood, *Impact of punitive immigration policies, parent-child separation and child detention on mental health and development of children*, BMJ Paediatrics Open, vol. 2, n° 1 (2018) ; Bruce Perry et Maia Szalavitz, *Born for love: why empathy is essential and endangered* (New York, Harper Collins, 2011) ; Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *United Nations experts to United States: "Release migrant children from detention and stop using them to deter irregular migration"*, communiqué de presse, 22 juin 2018.

<sup>40</sup> Länsstyrelsen Stockholm, *Lost in migration: a report on missing unaccompanied minors in Sweden*, 2016; Missing Children Europe, *Missing unaccompanied migrant children*.

<sup>41</sup> UNICEF, *Au-delà des frontières : Comment utiliser les pactes mondiaux sur la migration et les réfugiés en faveur des enfants déracinés*, 2017.

<sup>42</sup> Ibid. ; Laura C. N. Wood (2018).

<sup>43</sup> HCR, *Beyond detention: a global strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees*, 2014.

<sup>44</sup> HCR, *UNHCR's position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, 2017.

<sup>45</sup> Ibid. ; Alice Farmer, *The impact of immigration detention on children*, Forced Migration Review, vol. 44 (2013).

60. Plusieurs associations pédiatriques, notamment l'International Society for Social Pediatrics and Child Health, l'American Academy of Pediatrics et la Société canadienne de pédiatrie, ont récemment condamné la séparation systématique des familles d'immigrants suite à la multiplication des séparations et des détentions d'enfants entrant aux États-Unis par sa frontière avec le Mexique. Dans d'autres contextes, des États ont retiré leur nationalité à des individus soupçonnés d'être des combattants terroristes étrangers et ont rapatrié les enfants sans leurs parents, qui pouvaient être maintenus en détention.

61. Même quand les autorités ne placent pas les enfants migrants privés de protection parentale en détention, ceux-ci sont plus exposés à la maltraitance, à l'exploitation, à la négligence et aux préjudices physiques ou psychologiques au cours de leur voyage et à leur arrivée à destination<sup>46</sup>. Alors que des millions de familles déracinées ont fui leur foyer ces dernières années pour échapper aux conflits, aux persécutions et à la pauvreté dans des pays comme l'Afghanistan, l'Iraq, la République arabe syrienne et la Somalie, nombre d'enfants qui arrivent en Europe sans parents ni pourvoyeurs de soins sont confrontés à des risques accrus<sup>47</sup>.

## VI. Conclusions et recommandations

62. **Les États doivent s'acquitter pleinement des obligations que leur impose le droit international, notamment en renforçant la législation et les politiques nationales, pour protéger les droits des enfants privés de soins parentaux, accorder la priorité au rôle primordial de la famille dans la protection des enfants et la prise en charge, et veiller à ce que toutes les décisions soient prises sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant. Un large éventail de mesures s'impose, y compris, sans s'y limiter, l'élaboration d'une législation nationale visant à aider les familles dans leur rôle d'éducation, à prévenir la séparation inutile des enfants de leur famille et à promouvoir la recherche des membres de la famille et la réintégration rapides dans les cas où la séparation s'est déjà produite. Les États doivent aussi élaborer et appliquer les normes internationales relatives à la protection des enfants exposés au risque de séparation familiale, les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, les cadres de protection transfrontières de l'enfance et les systèmes universels et inclusifs d'enregistrement et d'identité visant à enregistrer chaque enfant à sa naissance.**

63. **Les États doivent prendre des mesures pour améliorer la collecte de données, la gestion de l'information et les systèmes de notification concernant les enfants privés de protection parentale afin de combler les lacunes en matière de données, de mettre au point des états de référence nationaux et internationaux et d'investir dans la production de données ventilées de qualité, qui soient facilement accessibles et fiables. Cela doit passer par le renforcement des capacités, l'aide financière et l'assistance technique pour les entités concernées. L'un des aspects fondamentaux consiste à veiller à ce que les autorités nationales tiennent des dossiers complets et à jour et assurent le suivi des données longitudinales afin de mesurer les progrès accomplis au fil du temps. Les États doivent veiller à ce que l'élaboration de politiques cohérentes fondées sur la connaissance des faits repose sur des données de qualité.**

<sup>46</sup> UNICEF et OIM, « Un voyage épouvantable : Sur les routes de la Méditerranée, les enfants et les jeunes exposés à la traite et à l'exploitation », 2017.

<sup>47</sup> HCR, UNICEF et OIM, *Refugee and migrant children in Europe: overview of trends* (2017).

64. Les États doivent s'attaquer aux causes profondes de la séparation des enfants de leur famille ou de la réintégration tardive des enfants séparés de leur famille ou de leurs pourvoyeurs de soins. Cela exige de s'attaquer aux normes sociales qui contribuent à la séparation des familles, de mettre davantage l'accent sur l'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la vie de la famille et d'accroître l'appui aux programmes qui aident les enfants à rester dans leur famille et leur communauté et qui contribuent à prévenir la discrimination et les stéréotypes négatifs concernant les enfants handicapés, mais aussi le placement en institution, la pauvreté des enfants, la violence, l'exploitation, la maltraitance et la négligence. Il faut également promouvoir les services de proximité inclusifs, tels que l'éducation inclusive pour les enfants handicapés, entre autres. Il peut aussi s'avérer nécessaire d'inclure le renforcement familial, en allouant aux parents une aide financière leur permettant de s'occuper de leurs enfants, ainsi que les programmes d'éducation parentale, l'accès aux soins de santé et au soutien psychosocial pour les enfants et les familles et les services de protection sociale inclusifs.

65. Les États doivent renforcer les systèmes de protection de l'enfance et appuyer les efforts de réforme de la prise en charge. Par exemple, il faut accroître la collaboration multisectorielle entre la protection de l'enfance et la santé, l'éducation, la justice et d'autres secteurs, stimuler la coordination active entre toutes les autorités compétentes, renforcer les systèmes transfrontières et améliorer les programmes de formation et de renforcement des capacités pour les parties prenantes.

66. Les États doivent mettre fin au placement en institution des enfants et donner la priorité à l'investissement dans les services de protection de l'enfance et les services sociaux visant à soutenir les familles et les communautés pour éviter la séparation des enfants de leur famille. Si la famille proche n'est pas en mesure de s'occuper de l'enfant, la protection de remplacement au sein de la famille élargie doit, le cas échéant, être prioritaire. À défaut, le recours à des options de protection de remplacement en milieu familial, y compris la prise en charge par des proches et le placement en famille d'accueil, doit être la priorité. Il s'agit de prendre des mesures proactives pour éliminer progressivement le placement en institution par le biais de plans nationaux de désinstitutionalisation systématiques et convenablement financés. Ces plans doivent comporter des réformes structurelles, prévoir des efforts de sensibilisation, interdire l'ouverture de nouvelles institutions et donner la priorité aux techniques de préservation de la famille, y compris en instaurant des mécanismes de garde-fous bien coordonnés et adaptés au contexte qui soient conformes aux normes internationales.

67. Les États doivent renforcer la réglementation, y compris l'agrément, la surveillance et le contrôle des établissements de protection de remplacement et structures de placement familial. La mise en œuvre de politiques nationales d'enregistrement, d'inspection et d'assurance qualité doit donc être systématique. Le renforcement du contrôle est également nécessaire pour assurer le suivi de la qualité de la prise en charge dans les structures de protection de remplacement. Les États doivent mettre en place de manière systématique des mécanismes de plainte sûrs, adaptés aux enfants, accessibles et confidentiels dans chaque structure de protection de remplacement afin de veiller à ce que les enfants puissent dénoncer la violence, la maltraitance et toute autre source de préoccupation.

68. Tous les États et autres acteurs concernés doivent s'attacher en priorité à mettre davantage l'accent sur la qualité de la protection de remplacement pour

les enfants. Au niveau le plus fondamental, il s'agit de mettre fin à toutes les violations des droits de la personne à l'encontre des enfants sous protection de remplacement et d'assurer l'application sans délai du principe de responsabilité pour les auteurs de violations, telles que la maltraitance, l'exploitation, la violence sexuelle, la traite, le recrutement par les forces armées et les groupes armés, les pratiques discriminatoires et les autres formes de préjudice touchant les enfants. Il convient aussi d'améliorer la continuité de la prise en charge des enfants bénéficiant de dispositifs de protection de remplacement, la fourniture de services divers, notamment éducatifs, les services de développement du jeune enfant, l'appui nutritionnel, le soutien et les services psychosociaux et l'appui aux jeunes qui sont sur le point de quitter les dispositifs de prise en charge, entre autres. Les États doivent également adopter et faire respecter les lois visant à prévenir la traite et l'exploitation des enfants dans les institutions et mettre en place un examen périodique du placement des enfants dans tous les dispositifs de prise en charge.

69. Les États et les autres acteurs doivent mettre en place et renforcer des mécanismes destinés à assurer la participation pleine et effective des enfants et des jeunes personnes sans protection parentale aux décisions concernant la réforme des politiques et leur propre prise en charge. Cela inclut les décisions relatives aux dispositions de prise en charge individuelle de l'enfant. L'engagement des enfants et des jeunes d'une façon qui tienne compte de leur sensibilité, leur permettant de s'exprimer librement, d'être consultés et de voir leurs opinions prises en compte conformément à l'évolution de leurs capacités tout en garantissant leur accès à toutes les informations nécessaires est essentiel. Les États et les autres acteurs doivent prendre toutes les mesures possibles pour assurer ces consultations et la fourniture d'informations dans la langue choisie par l'enfant, pour garantir l'utilisation d'espaces et de techniques de communication adaptés aux enfants lors des processus de consultation et pour fournir aux enfants des aménagements raisonnables et un appui adapté à leur handicap et à leur âge. Les États doivent mettre en place une institution de contrôle compétente, comme un médiateur, un commissaire ou une inspection en charge des questions liées à l'enfance, afin de surveiller le respect des règles et règlements régissant l'accueil, la protection et le traitement des enfants bénéficiant d'une protection de remplacement. Cette institution doit avoir librement accès aux établissements de séjour afin de pouvoir entendre directement les opinions et les préoccupations des enfants et de contrôler la mesure dans laquelle les autorités les écoutent et prennent dûment en considération les opinions de l'enfant.

70. Les États et les autres acteurs doivent soutenir davantage les enfants en situation de vulnérabilité, comme ceux qui vivent dans des ménages dirigés par un enfant, les enfants non accompagnés et séparés, les filles, les enfants vivant avec le VIH/sida, les enfants handicapés, les enfants en détention, les enfants qui dépassent la limite d'âge des systèmes de soins pour enfants et les enfants appartenant à des minorités ou des groupes autochtones. Si cet appui peut prendre diverses formes, les priorités sont les suivantes :

a) Mettre fin à la détention d'enfants immigrants, en reconnaissant que la détention n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et prévenir toutes les séparations d'enfants en déplacement de leurs parents ou de leurs pourvoyeurs de soins ;

b) Garantir aux enfants non accompagnés et séparés un accès rapide aux services et à des solutions de protection de remplacement en milieu familial

appropriées, et limiter le placement en institution aux cas particuliers, sur la base de l'intérêt supérieur de l'enfant ;

c) Accorder la priorité à la désinstitutionalisation des enfants handicapés, éliminer le placement d'enfants en établissements spécialisés ou pratiquant la ségrégation, éliminer le placement d'enfants dans des structures de protection de remplacement sur la base du handicap et promouvoir la disponibilité de services de qualité et de proximité accessibles ainsi que de programmes de renforcement familial visant à mettre un terme au placement des enfants en institution ;

d) Appuyer les efforts de sensibilisation du public visant à réduire la discrimination, la stigmatisation et la marginalisation pouvant entraîner la séparation des familles.

71. Les donateurs publics et privés doivent œuvrer à garantir la disponibilité des ressources adéquates pour les programmes d'appui à tous les enfants privés de protection parentale, y compris les enfants handicapés et ceux qui courent le risque d'une séparation familiale. Ils doivent soutenir les efforts visant à : renforcer la protection de remplacement et la réforme de la prise en charge conformément aux normes internationales ; former et maintenir les effectifs des services sociaux ; renforcer la protection sociale des familles vulnérables ; fournir des services de protection de remplacement familiaux et communautaires ; assurer la transition des enfants des institutions vers des environnements familiaux ; et former et soutenir les pourvoyeurs de soins et les jeunes quittant le système. Il s'agit en somme de réorienter l'appui vers les efforts de préservation de la famille et de veiller à ce que les fonds ne soient pas utilisés pour maintenir ou instaurer une forme quelconque de placement des enfants en institution ou de « volontourisme ». Les donateurs doivent également s'efforcer de partager les principes et les bonnes pratiques des donateurs internationaux en ce qui concerne la famille.

---