



LES OMBUDSMANS POUR ENFANTS¹

1. Qu'est-ce qu'un Ombudsman pour les enfants ?

Un ombudsman pour les enfants est une institution indépendante établie pour promouvoir et défendre les droits et l'intérêt des enfants.

C'est un mécanisme de protection destiné à surveiller l'action des autorités, veiller au respect des droits de l'enfant et à dénoncer les atteintes dont ils font l'objet. La mise en place d'une telle institution constitue un engagement dans la reconnaissance et la mise en œuvre des droits des enfants. Cela témoigne également de l'acceptation par l'État de rendre des comptes au sujet de ses engagements.

2. Depuis quand cette institution existe-t-elle ?

L'institution de l'ombudsman semble être apparue en Suède en 1809 et s'est répandue dans les autres pays scandinaves au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle.

Le premier ombudsman spécialisé pour les enfants a été créé en 1981 en Norvège, deux ans après le début des travaux préparatoire de la Convention des Droits de l'Enfant.

En Belgique, le premier ombudsman des enfants a été institué par la Communauté française en 1991, prenant le nom de délégué général aux droits de l'enfant. En Communauté flamande, la fonction d'ombudsman a été créée en 1997, sous la forme d'un Commissaire aux droits de l'enfant. Par contre, il n'existe aucune fonction de ce type au niveau fédéral et en Communauté germanophone.

¹ Largement inspiré du texte de MOREAU Thierry et VAN KEIRSBILCK Benoît, « La fonction de délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant », *J.D.J.*, novembre 2007, p. 6.



3. Que dit la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant ?

La Convention ne contient aucune disposition qui aborde spécifiquement l'institution de l'ombudsman spécialisé pour les enfants.

Par contre, l'article 4 de la CIDE dispose que *les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente Convention*. La mise en place d'un ombudsman pour les enfants fait indéniablement partie des mesures nécessaires visées par cette disposition.

À cet égard, il faut relever que l'institution peut prendre des formes diverses, compte tenu, notamment, de la variété des situations et des contextes légaux. Ainsi, dans plusieurs pays, ce rôle est tenu par des organisations non-gouvernementales qui se définissent elles-mêmes comme ombudsman des enfants.

De la même manière, il est généralement admis que les expressions *tous autres organismes appropriés* et *institutions spécialisées* qui peuvent se faire représenter devant le Comité des droits de l'enfant englobent les ombudsmans pour enfants là où ils existent.

Ainsi, en vertu de l'article 45 de la Convention, l'ombudsman pour enfant peut être :

- entendu par le Comité des droits de l'enfant lors de l'examen de l'application des dispositions de la Convention qui relèvent de son mandat;
- invité par le Comité à donner des avis spécialisés sur l'application de la Convention dans les domaines qui relèvent de son mandat ou à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs qui relèvent de son domaine d'activité;
- invité à collaborer avec le Comité.

4. Que dit le Comité des droits de l'enfant ?

Pour le Comité des droits de l'enfant, l'ombudsman pour enfant est *une institution indépendante chargée de promouvoir et surveiller l'application de la Convention*².

Bien que la CIDE n'impose pas spécifiquement l'instauration d'un ombudsman spécialisé pour les enfants, le Comité, chargé de la surveillance et de la mise en œuvre de celle-ci, en fait quasiment une obligation. Sa deuxième Observation Générale porte sur ce thème et il en ressort que le Comité estime que la mise en place d'un ombudsman est nécessaire pour assurer l'effectivité de la Convention.

² Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant du 15 novembre 2002 (CRC/GC/2002/2) adoptée lors de sa trente-deuxième session, 13-31 janvier 2003.



Par ailleurs, le Comité interroge systématiquement les États, lors de la présentation de leur rapport, sur l'existence d'une institution indépendante spécialisée pour les enfants et recommande son instauration aux États qui n'en disposent pas. Lorsqu'un ombudsman existe, ce dernier est également entendu par le Comité.

A. Pourquoi instituer un Ombudsman pour les enfants ?

Pour le Comité, il existe quatre raisons principales qui justifient la création d'un ombudsman pour les enfants;

- L'état des enfants les rend particulièrement vulnérables;
- Les opinions des enfants sont rarement prises en considération;
- Les enfants ne votent pas et ne peuvent pas jouer de rôle significatif dans le processus politique déterminant l'action de l'État dans la protection de leurs droits;
- Les enfants ont de grandes difficultés à recourir au système judiciaire pour faire protéger leurs droits.

B. Quelles sont les fonctions d'un Ombudsman pour les enfants ?

Le Comité des droits de l'enfant, dans l'Observation Générale N° 2, identifie vingt missions de l'ombudsman (en précisant qu'il s'agit d'une liste non restrictive). On peut classer ces différentes missions en quatre catégories.

● **Promouvoir les droits de l'enfant**

La promotion des droits de l'enfant consiste, tout d'abord, à faire connaître les droits de l'enfant par les enfants eux-mêmes et, ensuite, par les adultes et les professionnels. Sans connaissance des droits, il ne peut pas y avoir d'application effective de ceux-ci.

L'Ombudsman a aussi un rôle d'analyse des dispositions légales et des dispositifs réglementaires s'appliquant directement ou indirectement aux enfants (par exemple, vérifier que les budgets consacrés aux politiques de l'enfance soient à la hauteur des obligations de l'État). Il doit également se prononcer sur les propositions de modifications législatives et suggérer des améliorations en la matière.

Sa fonction principale est, avant tout, de rappeler les exigences du droit international en faveur des enfants qui doivent guider les travaux parlementaires.

● **Surveiller le respect des droits de l'enfant**

La marge entre la théorie et la pratique est telle que, bien souvent, il ne suffit pas de proclamer des droits pour qu'ils soient garantis; leur existence sur papier ne constitue pas une assurance contre toute dérive. Par conséquent, l'ombudsman spécialisé pour les enfants doit être chargé de la défense des droits des enfants et des jeunes sur le plan individuel. Il s'agit sans doute de la mission la plus connue et la plus visible de cette institution.



À côté des recours hiérarchiques et judiciaires, l'ombudsman constitue une autre voie qui doit être plus accessible et plus souple, en vue d'aider les enfants à faire valoir leurs droits.

Si ce n'est pas le rôle de l'ombudsman d'intervenir dans tous les cas individuels (il serait vite dépassé et il existe en outre une multitude de services sociaux qui ont ce rôle ou cette mission), il lui revient tout de même d'avoir une vue d'ensemble des problèmes concrets auxquels sont confrontés les enfants pour être en mesure de formuler des solutions globales.

● Renforcer la participation des enfants

Un des rôles essentiels de l'ombudsman spécialisé pour les enfants est, bien entendu, de renforcer la possibilité pour les enfants de s'exprimer à propos de ce qui les intéresse que ce soit à titre individuel ou collectif.

Il est donc primordial que l'ombudsman instaure et mette en oeuvre des stratégies originales et adaptées pour recueillir la parole des enfants. Ainsi, il devra réfléchir à la manière de consulter les enfants pour connaître leur point de vue sur une réglementation particulière, sur des initiatives des autorités ou sur des pratiques dont ils sont l'objet.

Il n'est pas inutile de rappeler que ces différentes formes de consultations doivent permettre de toucher le plus grand nombre d'enfants concernés. L'ombudsman a comme fonction de recueillir la parole des enfants et pas uniquement d'exprimer la sienne propre ou de faire une action de pure communication.

Au-delà de cette fonction de recueil de la parole des enfants et de cette mission de porte-parole, l'ombudsman doit également s'attacher à favoriser la mise en oeuvre d'autres moyens de participation des enfants à la vie citoyenne. À cet égard, il doit être un aiguillon permanent auprès des autorités publiques.

● Publier un rapport public annuel

Il est essentiel que l'ombudsman des enfants rende compte de sa mission auprès de l'autorité qui l'a instituée ainsi qu'auprès du public. Tel est le sens de l'obligation de publier périodiquement un rapport.

Celui-ci doit constituer un outil de premier plan pour orienter la politique d'ensemble à l'égard de l'enfance et de la jeunesse. Il doit constituer une analyse transversale de nature à proposer une vision globale des politiques souvent morcelées et peu coordonnées par lesquelles on essaye de résoudre des problèmes qui, la plupart du temps, sont interdépendants.

Ce rapport doit aussi être l'occasion de formuler des propositions aux responsables politiques pour que ceux-ci puissent adopter les mesures adéquates face à ces constats.



Le caractère public du rapport est essentiel pour assurer la transparence de l'institution et pour faire progresser l'action en faveur des enfants. Il faut également que l'ombudsman réfléchisse à la manière de rendre ce rapport accessible aux enfants tant physiquement que dans la forme et le langage utilisés. Il s'agit d'un moyen privilégié pour vérifier auprès des enfants s'ils se retrouvent dans ce qui est exprimé notamment en leur nom.

C. Quelles sont les garanties que doit présenter une telle institution ?

À la lecture de l'Observation Générale N° 2, il apparaît que quatre garanties principales sont mises en avant par le Comité des droits de l'enfant. Elles se soutiennent mutuellement et doivent donc se lire de manière combinée.

● L'indépendance

Il s'agit, sans conteste, d'une des garanties essentielles que doit présenter un ombudsman.

Celui-ci doit être indépendant vis-à-vis de tout pouvoir public ou privé, des médias et de toute personne ou institution à l'égard de laquelle l'ombudsman pourrait avoir à intervenir. En ce sens, il est essentiel d'interdire le cumul de la fonction avec tout autre mandat, de quelque nature que ce soit. Il est sans doute indiqué, pour certains mandats et notamment pour les mandats politiques, d'étendre cette interdiction à une période antérieure et postérieure à celle durant laquelle la fonction sera exercée.

L'ombudsman pour enfants est par définition un personnage gênant pour toute forme de pouvoir. Les autorités ne doivent pas avoir de prise sur lui, notamment en limitant son pouvoir, en interférant dans le travail ou les choix d'actions ou en nommant une autre personne, plus docile, à sa place.

Généralement, on considère qu'une des clés de cette garantie réside dans³;

- L'institution de la fonction par la Constitution ou, à tout le moins, par la loi ;
- Une nomination par le parlement;
- La concession d'un large mandat, si possible en relation avec le monitoring, la promotion et la protection des droits de l'enfant basés sur la Convention relative aux droits de l'enfant.

Cette indépendance doit être une condition formelle, mais aussi une ligne de conduite de l'ombudsman.

³ Voyez «ENOC's Standards for independent children's rights institutions» (www.ombudsnet.org/enoc)



Il doit non seulement être indépendant mais aussi en avoir toutes les apparences, ce qui est une condition sine qua non pour permettre aux enfants d'oser s'adresser à lui et lui faire confiance.

L'indépendance doit aussi se vérifier au niveau des moyens. L'ombudsman doit pouvoir gérer son propre budget et engager et révoquer ses collaborateurs. Il doit également disposer des moyens d'enquête, d'investigation, de promotion, de diffusion, etc. nécessaires à l'exercice de sa fonction.

● **L'accessibilité**

L'accessibilité de l'ombudsman est évidemment indispensable pour lui permettre de rencontrer les enfants.

L'accessibilité est d'abord fonction de la visibilité; on ne s'adresse à une institution qu'à la condition que l'on sache qu'elle existe! Mais ce n'est certes pas suffisant.

À titre individuel, les enfants doivent pouvoir se rendre facilement au siège de l'institution. D'autres moyens de communication peuvent également être utilisés (téléphone gratuit, informatique, etc.). Il faut également envisager la possibilité pour les membres de l'institution de se rendre auprès des enfants et de venir sur le terrain.

D'un point de vue collectif, l'accessibilité doit aussi être garantie par la mise en oeuvre de moyens adaptés au recueil de l'opinion d'un grand nombre d'enfants sur des questions les intéressant.

● **Le pluralisme**

Dans des sociétés multiculturelles, le pluralisme est une valeur essentielle. En outre, les droits de l'enfant sont susceptibles de plusieurs approches différentes tant sur le plan juridique que philosophique et scientifique. La parole des enfants n'est pas non plus univoque. La fonction d'ombudsman des enfants doit permettre de rendre compte de cette multiplicité de regards.

À ce propos, une question difficile est de savoir s'il faut, comme c'est le cas en Belgique, personnaliser l'institution ou, au contraire, comme c'est le cas au Canada, confier la mission à une instance collégiale.

Si la personnalisation de la fonction présente peut-être des avantages, sur d'autres plans, il faut constater qu'il est difficile pour une seule personne de rendre compte du pluralisme, même avec la meilleure volonté du monde. L'ombudsman doit donc être très attentif à cette question, et notamment prêter une attention soutenue aux minorités.



• Les moyens

Pour remplir adéquatement sa mission, l'ombudsman pour enfant ne doit avoir aucun pouvoir de décision. Il ne peut s'apparenter à un juge et ses avis et recommandations ne peuvent pas avoir d'effet contraignant. Il doit donc asseoir son *autorité* sur la qualité, l'indépendance, la pertinence et la respectabilité de ses interventions qui doivent en outre être absolument fiables sur le plan juridique et scientifique.

Pour mener à bien sa mission, l'ombudsman doit disposer de moyens suffisants, en termes de personnel, de matériel et de budget, pour en assurer chacun de ses volets.

Ainsi, pour traiter les plaintes et les revendications individuelles, il doit se voir reconnaître les moyens d'investigation nécessaires. Il doit notamment avoir accès aux lieux publics et privés en charge d'une mission à l'égard des enfants (enseignement, activités récréatives, privation de liberté,...).

Pour soutenir les enfants, il est également indispensable que l'ombudsman puisse agir en justice notamment par le mécanisme de l'action collective (action de principe).

L'ombudsman doit aussi disposer des instruments nécessaires pour assurer ses missions d'analyse, de surveillance et de promotion.

Comme on l'a déjà souligné, l'ombudsman doit pouvoir gérer en toute indépendance les moyens mis à sa disposition.

Vu les exigences de la fonction, la sélection du candidat doit garantir la nomination d'une personnalité disposant de qualités humaines et morales hors du commun, de capacités d'analyse très sérieuses et d'une faculté d'indignation aiguë !

Ce module pédagogique a été réalisé par DEI-Belgique dans le cadre de ses actions en matière d'éducation aux droits de l'enfant.
Cette fiche a été rédigée par Madeleine Genot, mise en page par Emilie Rousseau sous la supervision de Benoit Van Keirsbilck.