

# Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant: une fonction vacante qui mérite débat !

par Alexia Jonckheere <sup>(1)</sup>

*Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2007, la fonction de Délégué général aux droits de l'enfant est vacante en Communauté française, Claude Lelièvre, en poste depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1991, ayant choisi de mettre fin prématurément à son mandat. Un appel public aux candidatures a été publié au moniteur belge du 14 septembre dernier. Les candidats avaient un mois pour se manifester. Ils seront entendus par le Parlement de la Communauté française, lequel rendra ensuite un avis au Gouvernement. La nomination du futur Délégué général devra intervenir pour le 1<sup>er</sup> mars 2008 au plus tard. Le Centre Interdisciplinaire des Droits de l'Enfant (CIDE) souhaite profiter de cette période d'attente pour susciter une réflexion collective sur la place que le futur Délégué général aux droits de l'enfant devrait occuper dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, d'autant qu'au sein du Parlement de la Communauté française, différents projets le concernant sont en cours d'examen <sup>(2)</sup>. Le CIDE a ainsi organisé un débat dans la Salle des Congrès du Sénat, le 14 octobre dernier, à l'aube de la procédure de renouvellement, à un moment où l'audition des candidats devant le Parlement n'avait pas encore eu lieu. Car avant de recueillir la parole des candidats, celle des personnes agissant au quotidien en faveur des enfants et des jeunes méritait également d'être entendue.*

*Le CIDE n'a que quelques mois d'existence; sa première initiative fut l'organisation des journées d'étude des 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2007 consacrées à «La réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. Premier bilan et perspectives d'avenir». Fruit d'un partenariat entre l'Université catholique de Louvain et la section belge de l'ONG Défense des Enfants International (DEI), il a pour principal objet l'étude des nombreuses questions qui entourent la reconnaissance et la mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants et des jeunes. Si du côté de la reconnaissance des droits, on peut se féliciter des avancées qui ont été à ce jour réalisées, la concrétisation de ces droits, dans des contextes sociaux, économiques et culturels diversifiés, méritent au quotidien toute notre attention. Dans cette perspective, le CIDE s'est donné pour mission de développer une approche globale et contextualisée de l'enfant et du jeune, notamment en suscitant et en soutenant un dialogue entre les différentes disciplines qui s'y intéressent.*

*Trois pôles interdépendants structurent le CIDE: la recherche, la formation et l'action, tant au niveau national qu'international. Les différentes activités développées par le Centre le sont, soit de sa seule initiative, soit en partenariat avec d'autres acteurs mobilisés autour de la problématique des droits de l'enfant. L'organisation de la matinée de débats sur la fonction de Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant s'inscrivait ainsi pleinement dans le programme d'activités que le CIDE entend développer.*

(1) Co-Directrice du CIDE (Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant – [www.lecide.be](http://www.lecide.be))

(2) Trois textes sont sur la table; un projet du Gouvernement visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité du Délégué général aux droits de l'enfant et deux propositions de décret émanant l'une de parlementaires ECOLO et l'autre de parlementaires MR. Un premier débat a eu lieu en commission de la santé, des matières sociales et de l'aide à la jeunesse, le 24 octobre dernier; il devrait se poursuivre dans le courant du mois de novembre.

# La fonction de délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant

par Thierry Moreau et Benoît Van Keirsbilck <sup>(1)</sup>

*Un ombudsman ou commissaire aux droits de l'enfant est généralement défini comme une instance statutaire indépendante, établie pour promouvoir et défendre les droits et l'intérêt des enfants <sup>(2)</sup>. Cette institution s'inscrit dans le vaste mouvement de reconnaissance des droits des enfants qui a présidé à l'adoption de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et d'autres traités internationaux ayant pour objet la protection des enfants, la garantie de leurs spécificités et leur participation à la vie sociale.*

Les droits de l'enfant sont une manière de penser l'enfant et de lui reconnaître une place au sein de la société. Il est à la fois le même que l'adulte et différent de celui-ci. Tous deux sont égaux en droit mais l'enfant est dans une position de vulnérabilité et de faiblesse qui suppose que soient mis en place des mécanismes particuliers de protection et de promotion de ses droits.

L'institution de l'ombudsman spécialisé pour les enfants est un de ces mécanismes de protection qui se présente comme une fonction de *contre-pouvoir* destiné à surveiller l'action des autorités, veiller au respect des droits et à dénoncer les atteintes dont ils font l'objet. La mise en place d'une telle institution constitue un engagement certain dans la reconnaissance des droits des enfants et de leur mise en œuvre. Il s'agit aussi pour l'État d'accepter de rendre des comptes au sujet de ses engagements.

La présente communication se veut être l'introduction à un débat et non une réflexion aboutie. Après un très bref rappel historique de l'institution, nous nous proposons d'examiner ce que la Convention relative aux droits de l'enfant et le Comité des droits de l'enfant disent de la fonction d'ombudsman spécialisé pour les enfants pour terminer en posant quelques questions par rapport à la fonction de délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française.

## I. Quelques mots d'histoire

L'institution est née en Scandinavie. À la fin du siècle passé, elle a progressivement été adoptée dans de nombreux pays.

### A. La légende

Il semblerait qu'à l'origine l'ombudsman était un envoyé du roi qui parcourait le pays pour faire part des décisions prises par celui-ci.

Mais ce messager du roi devait aussi entendre les doléances de la population et les rapportait au roi qui, dans sa grande bonté, pouvait en tenir compte. L'ombudsman devait, ensuite, porter les décisions du roi à la connaissance de ses sujets. Il est ainsi devenu le porte-parole de la population et un médiateur vis-à-vis de l'autorité en place.

Au fil du temps, la fonction par laquelle l'ombudsman rapporte à l'autorité les récriminations de la population a pris le pas sur la dimension de messager du roi.

### B. L'origine de l'ombudsman pour enfant

L'institution de l'ombudsman serait apparue en Suède en 1809. Il s'agissait d'une institution indépendante dont la fonction était de veiller à ce que la mise en œuvre des actions des autorités publiques respecte des droits individuels. Les autres pays scandinaves ont adopté des institutions du même genre dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Le mouvement s'est ensuite accentué et élargi au niveau international.

Selon le Comité des droits de l'enfant, *la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue en 1993, a réaffirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne* «le rôle important et constructif que jouent les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme» et a encouragé «la création et le renforcement d'institutions nationales». *L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont appelé à maintes reprises à la création d'institutions nationales de défense des*

(1) Tous deux co-directeurs du CIDE (Centre Interdisciplinaire des droits de l'enfant – [www.lecide.be](http://www.lecide.be)).

(2) Le Centre de recherche de l'UNICEF, Centre Innocenti, a consacré, en 1997, sa première publication dans la collection «innocenti digest» au travail d'ombudsman pour les enfants (*Ombudswork for children*). Dans ce cadre, le besoin d'un ombudsman spécialisé, ses compétences, ses missions, son statut sont analysés et une comparaison entre les institutions de ce type qui existe de par le monde a été réalisée. Voy. *Ombudswork for children, Innocenti digest n° 1*, «Key information on a critical children's rights concern», International Child Development Centre, Florence – Italy, 1997

# La fonction d'ombudsman spécialisé pour les enfants créée par une loi de 1981 en Norvège

droits de l'homme, en soulignant le rôle important que jouent les INDH pour ce qui est de promouvoir et protéger les droits de l'homme et d'y sensibiliser l'opinion<sup>(3)</sup>.

Le premier ombudsman spécialisé pour les enfants a été créé par une loi de 1981 en Norvège. Il aura donc fallu attendre le début des travaux préparatoires de la Convention des droits de l'enfant, dans le prolongement de 1979, proclamée année de l'enfant par l'ONU, pour voir apparaître la référence à un ombudsman spécialisé pour les enfants.

En Belgique, le premier ombudsman pour enfant a été institué par la Communauté française dans le prolongement du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse. La fonction de délégué général aux droits de l'enfant a été créée par un arrêté du Gouvernement du 10 juillet 1991<sup>(4)</sup>. Un décret du 20 juin 2002<sup>(5)</sup> a remplacé ce premier texte. Il a institué la fonction de délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, modifiant ainsi légèrement l'intitulé de la fonction. Il est complété par un arrêté du Gouvernement du 19 décembre 2002<sup>(6)</sup>.

En Communauté flamande, le décret du 15 juillet 1997 a créé le Commissariat aux droits de l'enfant et a institué la fonction de Commissaire aux droits de l'enfant. Il n'existe, par contre, aucune fonction de ce type au niveau fédéral et en Communauté germanophone.

## II. La fonction d'ombudsman en droits de l'enfant au regard de la Convention relative aux droits de l'enfant

### A. Le texte de la Convention

La Convention ne contient aucune disposition abordant 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 pren-

dre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre 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 ombudsmen 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.

### B. L'observation générale n°2 du 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<sup>(7)</sup>. Il s'agit d'une instance à ce point

nécessaire pour la sauvegarde et la promotion des droits des enfants que le Comité lui a consacré sa deuxième observation générale intitulée *Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*.

Par conséquent, même si les auteurs de la Convention n'ont pas spécifiquement exigé des États la mise sur pied d'un ombudsman pour enfants, il faut, par contre, constater que l'organe en charge de la surveillance de la mise en œuvre de la Convention en fait quasiment une obligation. En effet, selon le Comité, il ne semble pas possible d'assurer une effectivité à la Convention en l'absence d'une telle institution indépendante.

Le Comité considère que les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme (INDH) sont un mécanisme propre à contribuer de manière importante à promouvoir et assurer la mise en œuvre de la Convention. Il ajoute qu'il considère que la mise en place de tels organes entre dans le champ de l'engagement pris par les États parties lors de la ratification de la Convention de s'attacher à la mettre en œuvre et d'œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant. Dans cette optique, le Comité a accueilli avec satisfaction la mise en place dans un certain nombre d'États parties d'INDH et de médiateurs ou commissaires pour les enfants et autres organes indépendants de cet ordre aux fins de la promotion et de la surveillance de l'application de la Convention<sup>(8)</sup>.

Par conséquent, le Comité explique avoir voulu publier l'observation générale n°2 tant pour encourager les États parties à se doter d'une institution indépendante chargée de promouvoir et surveiller l'application de la Convention que pour les soutenir dans cette entreprise en indiquant les caractéristiques essentielles de ces institutions ainsi que les activités qu'elles devraient mener. Le Comité appelle ceux

(3) 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

(4) M.B., 30 juillet 1991.

(5) M.B. 19 juillet 2002.

(6) M.B., 18 février 2003.

(7) Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant, op. cit.

(8) Observation Générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant, op. cit.

# Les enfants ont le droit de s'exprimer

des États parties qui possèdent déjà des institutions de ce type à engager une réflexion sur leur statut et leur efficacité dans le souci de promouvoir et protéger les droits de l'enfant tels qu'ils sont consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant et les autres instruments internationaux pertinents.

Bien plus, le Comité estime que chaque État a besoin d'une institution nationale de défense des droits de l'homme investie de la responsabilité de promouvoir et protéger les droits des enfants. Son principal souci est que cette institution - quelle qu'en soit la forme - ait la capacité de surveiller, promouvoir et protéger les droits de l'enfant dans l'indépendance et avec efficacité. Il est indispensable de réserver une place centrale à la promotion et à la protection des droits de l'enfant et de veiller à ce que toutes les institutions des droits de l'homme en place dans un pays collaborent étroitement à cette fin.

## 1. Les raisons d'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.

## 2. Les principales fonctions d'un ombudsman pour les enfants

L'observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant identifie pas moins de vingt missions différentes à l'ombudsman pour enfants (en précisant qu'il s'agit d'une liste non restrictive)<sup>(9)</sup>. On pourrait classer ces missions en quatre grandes catégories.

### a) 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 les dispositifs réglementaires s'appliquant directement ou indirectement aux enfants (par exemple les budgets). 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.

### b) 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.

Quant à la manière de concevoir ce rôle, il peut varier d'un pays à l'autre, d'un système judiciaire à l'autre. Dans les pays qui ne sont pas dépourvus de services sociaux facilement accessibles, il ne convient pas que l'ombudsman soit une instance *de première ligne*, intervenant dans chaque cas de violation des droits d'un enfant. L'institution serait vite submergée et incapable de faire face à la quantité de demandes.

Il convient donc d'éviter que cette institution prenne la place d'autres qui remplissent déjà un rôle social en la matière. Bien au contraire, l'ombudsman doit travailler en collaboration avec ces instances et mener des actions complémentaires pour renforcer le dispositif existant.

Mais, s'il ne doit pas intervenir dans tous les cas individuels, l'ombudsman doit quand même avoir une vue d'ensemble des problèmes concrets auxquels sont confrontés les enfants pour être en mesure de développer des actions plus globales.

### c) Renforcer la participation des enfants

L'article 12 est, sans conteste, une des dispositions de la Convention qui a eu le plus d'effet pratique. Plus qu'avant, dans divers domaines, et notamment celui des procédures judiciaires et administratives les concernant, les enfants ont le droit de s'exprimer. Le succès de cette disposition tient sans doute dans le fait qu'elle correspond assez bien à la place que la société souhaite reconnaître aux enfants : comme les adultes, ils ont un avis qu'ils peuvent exprimer; différents des adultes, il ne leur appartient pas de prendre les décisions et de les assumer.

Mais le champ d'application de l'article 12 est bien plus large que la possibilité pour les enfants de s'exprimer dans les procédures formelles qui sont en rapport avec leur situation. Cette disposition reconnaît un droit général à l'enfant de faire connaître son opinion sur *toute question l'intéressant* et à propos de laquelle il est en mesure de s'exprimer. Ce droit à la parole est une forme privilégiée du droit de l'enfant à participer à la vie sociale.

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 œuvre des stratégies originales et adaptées pour recueillir la parole des enfants. Ainsi, il devra réflé-

(9) Voyez l'article 19 de l'Observation n°2 du Comité des droits de l'enfant, op. cit.

# *L'ombudsman pour enfants est par définition un personnage gênant pour toute forme de pouvoir*

chir 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 non 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 œuvrer à la mise en œuvre d'autres moyens de participation des enfants à la vie citoyenne. À cet égard, il doit être un aiguillon permanent auprès des autorités publiques.

## **d) 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 mettre en cause les politiques morcelées et peu coordonnées par lesquelles on essaye de résoudre des problèmes qui, pourtant, 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 aux moyens par lesquels ce rapport peut être rendu accessible aux enfants tant physiquement que dans la forme et le langage utilisé. Il s'agit d'un moyen privilégié pour vérifier auprès des enfants s'ils se retrouvent dans ce qui est exprimé en leur nom.

## **3. Les garanties que doit présenter l'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.

### **a) 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 dans <sup>(10)</sup>;

- 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.

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.

### **b) 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. Au besoin, il faut, sur le plan géographique, prévoir des antennes délocalisées pour assurer l'accessibilité à tous les enfants d'un pays. 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 œuvre de moyens adaptés au recueil de l'opinion d'un grand nombre d'enfants sur des questions les intéressant.

### **c) 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.

(10) Voyez «ENOC's Standards for independent children's rights institutions» ([www.ombudsmen.org/enoc](http://www.ombudsmen.org/enoc))

## L'ombudsman est systématiquement entendu par le Comité

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 et ce, avec la meilleure volonté du monde.

Quoiqu'il en soit, si malgré tout ce modèle est retenu, l'exigence du pluralisme impose de mettre en place des mécanismes de sélection qui garantissent 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 aigüe.

### d) 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 des moyens nécessaires, en termes de personnel, de matériel et de budget, pour en assurer chacun de ses volets.

Ainsi, pour traiter les plaintes et les requêtes individuelles, il doit se voir reconnaître des moyens d'investigation tels que la possibilité d'accéder aux éléments de preuve (par exemple pénétrer dans les locaux, exiger la remise de documents, etc.), de convoquer et d'interroger des témoins, d'agir en médiation et en conciliation, etc. Concernant l'accès aux lieux, il doit s'agir de tous lieux publics ou privés en charge d'une mission à l'égard des enfants : enseignement, hébergement d'enfants, activités récréatives, privation de liberté, etc.).

Pour soutenir les enfants, il est également nécessaire que l'ombudsman puisse agir en justice soit par le mécanisme de l'action collective, soit par des interventions en qualité d'*amicus curiae*.

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.

### C. Le Comité des droits de l'enfant et les ombudsmen pour enfants

Compte tenu de ce qu'il considère qu'il s'agit d'un instrument essentiel pour la promotion et la sauvegarde des droits de l'enfant, le Comité interroge systématiquement les États, lors de la présentation de leur rapport, sur l'existence dans le pays de structures indépendantes assurant la mission d'ombudsman. Là où de telles institutions n'existent pas, il en recommande la création dans les meilleurs délais.

Ainsi, dans son dernier rapport relatif à la Belgique, le Comité a souligné ce qui suit dans le chapitre relatif aux mécanismes de suivi :

*12. Le Comité note la création, depuis l'examen du rapport initial, du Commissariat aux droits de l'enfant pour la communauté flamande. Le Comité prend acte des activités déployées par le Délégué général aux droits des enfants au sein de la communauté francophone et par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Toutefois, le Comité est préoccupé par l'absence de mécanisme indépendant chargé de suivre la mise en œuvre de la Convention et habilité à recevoir et à transmettre les plaintes des enfants au sein de la communauté germanophone, ainsi qu'au niveau fédéral.*

*13. Le Comité recommande à l'État partie:*

*a) De créer, conformément aux Principes de Paris (résolution 48/134 de l'Assemblée générale), des mécanismes indépendants de protection des droits de l'homme au sein de la communauté germanophone et au niveau fédéral, chargés de suivre et d'évaluer les progrès accomplis dans l'application de la Convention. Ces mécanismes doivent être accessibles aux enfants et être habilités à recevoir et examiner les plaintes concernant des violations des*

*droits de l'enfant, dans le respect de l'enfant, et à leur donner suite efficacement; b) De veiller à ce que tous les mécanismes de protection des droits de l'homme soient investis officiellement de fonctions consultatives auprès des organes législatifs compétents et à ce que ces mécanismes et ces organes établissent entre eux des relations formelles* <sup>(11)</sup>.

Par ailleurs, lorsqu'il existe, l'ombudsman est systématiquement entendu par le Comité.

Habituellement, cette audition a lieu dans le cadre de la pré-session, c'est à dire en même temps que les ONG, pour bien marquer l'indépendance : *Les INDH devraient contribuer de manière indépendante au processus de soumission et d'examen des rapports prévu par la Convention et les autres instruments internationaux pertinents et apprécier la sincérité des rapports soumis par les gouvernements aux organismes créés en application de traités internationaux en ce qui concerne les droits de l'enfant, notamment dans le cadre d'un dialogue avec le Comité des droits de l'enfant à l'occasion de son groupe de travail de pré-session et avec d'autres organes conventionnels pertinents* <sup>(12)</sup>.

À cet égard, il faut relever que le Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant a fait exception puisqu'il faisait partie de la délégation officielle aux côtés de l'État, apparaissant ainsi avoir partie liée avec le Gouvernement qu'il est censé surveiller.

### III. Quelques questions pour un débat autour de l'institution du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant

À l'heure où la place de délégué général de la Communauté française aux droits

(11) Comité des droits de l'enfant trentième session - Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention - Observations finales du Comité des droits de l'enfant Belgique (CRC/C/15/Add.178 - 13 juin 2002).

(12) Observation Générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant, op. cit.

# *Le risque du culte de la personnalité qui finalement dessert la mission*

de l'enfant (DGDE) est vacante, il nous a paru opportun d'exposer brièvement quelques questions que suscitait le rappel des exigences du droit international à propos de la fonction.

Ces questions n'ont pour seule ambition que de susciter le débat qui doit suivre.

## **A. La mission du DGDE est-elle de défendre les droits ou l'intérêt de l'enfant ?**

Chronologiquement, la notion de droit de l'enfant a été mobilisée avant celle de droits subjectifs de l'enfant. Il faut se rappeler qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, par la notion d'intérêt de l'enfant, l'État est parvenu à individualiser l'enfant par rapport à l'autorité absolue du père et qu'il a ainsi pu progressivement pénétrer dans la famille qui, auparavant, était un sanctuaire inviolable. L'intérêt de l'enfant est, en réalité, un des concepts clefs qui fonde le contrôle social.

Les droits de l'enfant recouvrent plusieurs réalités : les droits fondamentaux de l'enfant appelés aussi les droits de l'homme de l'enfant, les créances que les enfants ont à l'égard des adultes en fonction de leur position de faiblesse (droit à être protégé, éduqué, soigné, nourri, etc.) et les droits qui leur sont spécifiques pour garantir les différences qui les distinguent des adultes. Ces différents volets sont présents dans la Convention relative aux droits de l'enfant et ont en commun de se présenter comme des droits subjectifs des enfants.

D'une certaine manière, les droits et l'intérêt de l'enfant sont les deux faces d'une même pièce.

Celles-ci sont en tension permanente. L'intérêt de l'enfant est le regard de la collectivité sur le respect de ses droits. Par contre, les droits de l'enfant lui garantissent notamment le droit d'exprimer comment il conçoit son intérêt et empêchent les abus de l'appréciation discrétionnaire qui est étroitement liée au concept d'intérêt de l'enfant.

De nombreux acteurs ont pour fonction de garantir l'intérêt de l'enfant. Le DGDE ne doit-il pas alors plutôt se centrer sur une approche fondée sur les droits et chercher à être porteur de la parole des enfants ?

## **B. Quels sont les inconvénients de la personnalisation du DGDE ?**

De nombreux États ont une institution collégiale. La personnalisation de la fonction d'ombudsman n'est donc pas l'unique modèle existant. Certes, celle-ci comporte un certain nombre d'avantages mais également de risques qu'il convient d'identifier en vue de les éviter.

Si une seule personne incarne l'ombudsman, elle doit réunir de multiples compétences : une grande ouverture d'esprit, des qualités humaines et morales importantes et une réflexion approfondie sur les droits de l'enfant à partir d'une approche scientifique et pratique.

La personnalisation pose également problème au regard de l'exigence du pluralisme (surtout si l'ombudsman affiche une appartenance politique ou philosophique marquée), dans une société multiculturelle aux valeurs éclatées où il y a plusieurs manières de concevoir et penser les droits de l'enfant.

Elle comporte en outre le risque du culte de la personnalité qui finalement dessert la mission.

## **C. Le DGDE est-il indépendant ?**

Nous avons souligné que l'indépendance doit exister tant à l'égard du pouvoir politique qu'à l'égard de l'administration; des autorités judiciaires et de toute personne privée.

En Communauté française, le DGDE est placé sous l'autorité du Gouvernement et non du Parlement ce qui fragilise la fonction. Il serait préférable, et sans doute plus conforme aux exigences internationales, qu'il soit placé sous le contrôle du Parlement.

Sans doute, le DGDE est-il formellement assuré de la liberté d'action et d'expression nécessaire pour l'exercice de sa mission et ne peut-il pas être relevé de sa charge en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de fonction. Mais cela suffit-il pour garantir l'indépendance ?

Le système actuel ne garantit pas totalement une apparence d'indépendance. Ainsi, il permet au DGDE de se présen-

ter sur des listes électorales. De la même manière, la présence du DGDE aux côtés du Gouvernement lors de l'audition par le Comité des droits de l'enfant témoigne également d'une apparence de manque d'indépendance.

Sur le plan de l'indépendance matérielle, il faut constater que le DGDE propose les nominations et révocations de son personnel au ministre, mais il n'a pas une marge de manœuvre complète quant à ces nominations. Il a, par contre, la gestion de son budget.

## **D. Quelle place pour les actions individuelles ?**

Les actions individuelles ne sont pas l'unique mission du DGDE, les autres missions (promotion et information, surveillance, avis et proposition) sont tout aussi importantes.

Dans la recherche d'un équilibre entre l'action individuelle et collective, plusieurs critères sont à prendre en considération; les actions individuelles ont, par définition, des effets individuels et donc réduits; le développement de celles-ci se fera au détriment des autres actions du fait de l'effectif limité dont le DGDE dispose et, surtout, il ne revient pas au DGDE de se substituer aux autres services, associations, organismes et professionnels qui ont une mission d'aide à la jeunesse ou à l'enfance vers lesquels ces demandes peuvent être renvoyées.

Le DGDE doit rester accessible à tous les enfants et ne pas se focaliser sur quelques dossiers. Il faut également éviter que, par un investissement trop important pour une des parties en cause, le DGDE ne se rende inaccessible aux autres parties et, surtout, à d'autres enfants. Le DGDE doit rester au-dessus de la mêlée.

Enfin, il convient également de réfléchir à la fonction de médiateur du DGDE. Compte tenu de ce qui vient d'être exposé, il semble que le DGDE ne doive pas assumer une action de médiation entre les individus. Il existe suffisamment de services qui peuvent assurer ce rôle. Par contre, compte tenu des caractéristiques de la fonction, le DGDE est idéalement placé pour tenir une place de médiateur entre les enfants et l'administration, les autorités ou le pouvoir politique.

## ***Pas moins de trois propositions de décret ont été déposées visant à modifier le décret***

### ***E. Le DGDE a-t-il suffisamment de moyens ?***

Suivant l'arrêté du Gouvernement du 19 décembre 2002, le DGDE a une équipe à sa disposition dont le personnel est limité à 13 personnes, ce qui est peu au regard des différentes missions à assurer.

Il s'impose donc que le DGDE aiguille les personnes, tant que faire se peut, vers d'autres services compétents. Il doit aussi collaborer avec les services qui sont en mesure de l'aider dans la réalisation de sa mission.

Au niveau des moyens d'investigation, il peut interpellier et adresser des demandes aux autorités, institutions et services fédéraux, communautaires, régionaux, provinciaux et communaux, il dispose d'un libre accès aux bâtiments des services publics communautaires ou des services privés recevant des subsides de la Communauté et il peut demander à se voir remettre des documents par ces services avec possibilité de délais impératifs.

Par contre, il ne dispose pas de la possibilité de citer et entendre des témoins ou d'introduire des actions en justice ce qui peut constituer un handicap dans l'exercice de sa mission. En particulier, il devrait pouvoir mener des actions collectives en justice au nom de la cause des enfants, surtout lorsque les autres moyens utilisés n'ont pas abouti.

### ***F. Quelle place pour la participation des enfants ?***

La participation des enfants est notoirement insuffisante en Communauté française.

Ce volet de la mission du DGDE doit être accentué. Il conviendrait sans doute de réfléchir et d'appliquer des stratégies pour mieux être à l'écoute des enfants et les consulter sur les questions qui les intéressent.

L'avis des enfants est d'ailleurs une donnée primordiale pour aider le DGDE à déterminer les axes prioritaires de sa mission.

Enfin, il serait justifié d'entamer un débat sur la pertinence d'impliquer les enfants dans le processus de nomination du DGDE et la meilleure manière de procé-

der puisqu'il s'agit de l'institution en charge de porter leur parole et défendre leurs droits.

### ***G. La question du fédéral***

Faut-il instituer un DGDE au niveau fédéral comme le préconise le Comité des droits de l'enfant ou au contraire, faut-il permettre aux DGDE des Communautés de traiter les matières fédérales et de faire rapport au Parlement fédéral ?

Dans la recherche d'une solution à cette question, on aura égard au risque de confusion qu'induirait l'existence d'instances habilitées à recevoir des plaintes à différents niveaux de l'État, les enfants n'étant pas censés savoir qui est compétent par rapport aux problèmes qu'ils rencontrent.

Sans doute serait-il préférable de favoriser la concertation entre le délégué général de la Communauté française et le commissaire de la Communauté flamande et de permettre à l'un et l'autre, de manière claire et non ambiguë, de traiter des matières de compétence fédérale (de la même manière d'ailleurs que des matières dépendant des autres niveaux de pouvoir; régions, communes, provinces) et de pouvoir être entendus par le Parlement fédéral lors de la présentation du rapport annuel et des recommandations formulées.

Dans le même ordre d'idées, il conviendrait que le DGDE puisse intervenir au niveau international, notamment européen, idéalement en concertation avec les autres ombudsmen des enfants des autres États européens, dans le cadre de situations transfrontières ou lorsque des situations similaires, contraires aux droits de l'enfant, se retrouvent dans plusieurs États.

## **IV. En guise de conclusions**

La fonction d'ombudsman pour les enfants est donc un outil de premier ordre pour participer à la mise en œuvre de la CIDE au niveau national; sans cette institution, là où elle existe, il est probable que les droits de l'enfant ne se soient pas implantés de la même manière partout.

Cette institution ne dispense pourtant pas les pouvoirs publics et autorités de faire leur part du travail dans cette mise en

œuvre; il n'est pas question de transformer l'ombudsman en alibi de la carence des pouvoirs publics.

L'observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant constitue un outil très important pour réfléchir cette fonction, que ce soit en vue de l'instituer là où elle n'existe pas ou d'en évaluer le fonctionnement là où elle existe.

La Belgique, et en particulier la Communauté française, peut s'enorgueillir de faire partie des premiers États à s'être doté d'une institution d'ombudsman pour les enfants. Depuis lors, on constate que le nombre de pays qui ont institué une telle institution s'est multiplié, au point que ceux qui n'en disposent pas sont minoritaires (à tout le moins en Europe) et certainement pointés du doigt par le Comité des droits de l'enfant lors de la présentation du rapport national.

Faisant partie des précurseurs, la Belgique n'a pas eu beaucoup de modèles sur lesquels s'appuyer; l'institution a été créée sur la base d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française ce qui constituait d'évidence une norme insuffisante pour permettre au Délégué général de disposer de l'autorité et du cadre juridique nécessaires à un bon fonctionnement de l'institution.

Depuis lors, le fondement juridique a été coulé dans un Décret; les 16 ans d'existence du Délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française constituent un délai largement suffisant pour permettre une évaluation de la fonction, de son cadre légal, de ses priorités, de ses moyens de fonctionnement, de ses réalisations et acquis, etc.

Constatons à cet égard que le monde politique l'a bien compris puisque pas moins de trois propositions de Décret ont été déposées visant à modifier le décret du 20 juin 2002 et que les réflexions qui précèdent ont partiellement servi ce base à l'élaboration de ces projets. Puisse cette journée d'étude et les débats qui en ont résulté, participer à la réflexion visant à l'amélioration constante des mécanismes de protection des droits de l'enfant au niveau national et, pourquoi pas, international.



*Alors que Claude Lelièvre a pris sa retraite et que la procédure visant à lui désigner un successeur suit son cours*

## Délégué général aux droits de l'enfant; j'ai fait le rêve... (1)

par Catherine Morenville (2)

*Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, la Communauté française n'a plus de Délégué général aux droits de l'enfant en titre. Du moins provisoirement. Claude Lelièvre a en effet renoncé à mener son troisième mandat à terme (2010) préférant partir à la retraite. L'occasion pour le Cide (Centre interdisciplinaire en droits de l'enfant)<sup>1</sup> de se pencher sur la fonction et surtout de rêver à ce que pourrait être le délégué aux droits de l'enfant idéal. Rêvons donc...*

*Alors que Claude Lelièvre a pris sa retraite et que la procédure visant à lui désigner un successeur suit son cours, une conférence-débat organisée par le Cide se tenait ce 12 octobre à Bruxelles afin de se pencher sur le rôle et la fonction du futur délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française. La fonction existe depuis 1991 mais est réglée par un décret seulement depuis 2002. Et si d'aucuns s'accordent à reconnaître à Claude Lelièvre le fait d'avoir réussi à rendre populaire et accessible la fonction, on ne peut pas en dire autant sur son bilan après seize ans de mandat. Du moins à écouter les différents intervenants de la matinée organisée par le Cide.*

### **Vous avez dit indépendance ?**

Premier à ouvrir le feu, Thierry Moreau, co-directeur du Cide, avocat et professeur à l'UCL, venu dresser un bilan de la fonction de délégué général aux droits de l'enfant en Communauté française (2). Il rappelle que le Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE) est avant tout un «*ombudsman*» des enfants, un poste créé pour la première fois en Norvège en 1981 et plus tard dans de nombreux autres pays. Et qui dit *ombudsman*, dit, cela va sans dire, indépendance de la fonction... «*Or, en Communauté française, remarque Thierry Moreau, le DGDE peut donner des apparences de manque d'indépendance*» et de citer la présence de Claude Lelièvre sur les listes électorales, une audition par le Comité des droits de l'enfant lors de la remise du rapport du DGDE en session avec

le gouvernement plutôt qu'en pré-session avec les ONG, une nomination par le gouvernement, ... «*Dans certains pays, la fonction est collégiale, chez nous elle est personnalisée, comment dès lors assurer un pluralisme ?*» Et Thierry Moreau de s'interroger sur la participation des enfants : «*ne faudrait-il pas les impliquer dans cette nomination du DGDE ?*»

### **Défenseure des enfants**

Sur la question de l'indépendance, en France, si on peut faire certains parallélismes avec la Communauté française, la fonction de «*défenseur des*

*droits de l'enfant*» comporte aussi des différences; elle est d'une durée de six ans non reconductible et le défenseur est nommé par le Président de la République. «*Ce qui n'est pas non plus un signe d'indépendance, souligne Claire Brisset, défenseure des enfants jusqu'à l'année passée. J'ai à de nombreuses reprises souligné ce paradoxe même si j'en ai moi-même bénéficié; comment être indépendant quand on est nommé par l'exécutif ? Le Parlement peut lui aussi exercer des pressions par le vote ou pas du budget. Un aspect toutefois positif chez nous; l'arrêt après six ans. Humainement, c'est nécessaire, sinon on risque de se blinder, or, les histoires que je lis ou que j'entends quotidiennement dans mon bureau sont souvent extrêmement tris-*

(1) Article publié dans Alter Echos n°238 - Actualités du 19 octobre au 2 novembre 2007, reproduit avec leur aimable autorisation.

(2) Agence Alter.

## Peu d'interpellations dans les rapports remis par l'ancien DGDE sur les origines socio-économiques des enfants

*tes. Il est également important de pouvoir nommer soi-même ses collaborateurs. J'ai positionné l'institution au cours de mon mandat pour être la voix des enfants et cela n'a pas toujours été facile, notamment avec le monde judiciaire, il a fallu régler nos relations par une circulaire. J'ai également créé un comité des sages composé de parlementaires, d'experts, de pédopsychiatres, etc. mais aussi un comité des enfants pour qu'ils donnent leur avis sur le thème du rapport annuel remis au gouvernement. Il se réunit régulièrement».*

### La participation des enfants

L'indépendance de la fonction a également été au centre de l'intervention de la Code (Coordination des ONG pour les droits de l'enfant), ainsi Frédérique Van Houcke, sa coordinatrice, rappelle elle aussi qu'il y a incompatibilité entre le fait d'exercer la fonction de DGDE et de se présenter sur une liste électorale. Elle suggère que le DGDE soit nommé par un jury indépendant et qu'il ne fasse pas l'objet de nomination politique.

Quant à la participation des enfants au choix du DGDE, Frédérique Van Houcke cite l'exemple de l'Irlande qui, en 2003, a réuni des enfants durant deux week-end pour suivre une formation et lors du 3<sup>e</sup> week-end, leur a demandé d'entendre les candidats et de donner leur avis sur ceux-ci. Une manière de procéder qui ne convainc pas Ankie Vandekerkhove, Commissaire aux droits de l'enfant en Communauté flamande : *«je peux concevoir la participation des enfants mais s'ils sont concernés, touchés, pas des enfants dans l'absolu»*. Quant à la manière dont elle conçoit sa fonction; *«J'ai toujours fait en sorte de ne pas me positionner comme concurrente des autres institutions. Notre pays comporte assez d'organismes d'aide, le problème c'est que les enfants ne les connaissent pas et ignorent pour beaucoup leurs droits.*

*Je pense qu'il est important de conserver sa neutralité, sans être naïf non plus, personne en tant qu'être humain n'est apolitique, nous agissons tous avec notre sensibilité»*.

Dominique Defraene, professeur à l'Université libre de Bruxelles, spécialiste des enquêtes Pisa, s'étonne pour sa part du peu d'interpellations dans les rapports remis par l'ancien DGDE sur les origines socio-économiques des enfants, les problèmes scolaires, la relégation scolaire. *«Le DGDE doit jouer un rôle plus politique. Entendez-moi bien, dans le sens noble du terme. La fonction doit être indépendante des partis politiques mais pas dépolitisée»*.

Éric Janssens, substitut du Procureur du Roi, section jeunesse à Nivelles, insiste sur l'utilité du DGDE. *«Il sert d'aiguillon, un peu comme Child Focus mais jusqu'à présent, il n'a pas suffisamment exercé son droit d'interpellation. L'enfant n'est toujours pas une priorité politique, nous le constatons tous les jours. Ce sont les magistrats qui ont dû descendre dans la rue il y a quelques mois encore, pour dénoncer le manque de moyens notamment, mais aussi le fait que 80 % des dossiers que nous recevons à la section jeunesse à Nivelles par exemple viennent du parquet. Il y a là quelque chose qui ne va pas. Ce n'est pas notre rôle en principe de descendre dans la rue ! Le vrai courage, c'est d'aller taper à la porte des institutions, le DGDE ne l'a pas fait assez. Il est nécessaire que la fonction soit exercée par une véritable équipe et sorte de la personnalisation, ça permettra aussi le cumul de nombreuses compétences et ne peut être qu'enrichissant»*.

### Quelle place pour l'action collective ?

Cécile Delbrouck, avocate, membre de la Commission jeunesse de Liège, soulève la problématique du règlement des cas individuels : *«il y a inégalité entre les enfants, certains bénéficient de l'intervention du délégué, d'autres pas. Vu*

*le nombre d'actions individuelles traitées, on peut se demander quelle place il reste encore à l'action collective ? Nous avons également été étonnés de constater le peu d'intérêt de Claude Lelièvre pour l'action de la Commission jeunesse de Liège. Les avocats voient souvent le DGDE comme un «enquiquineur», lorsque celui-ci envoie une lettre à un magistrat comment faut-il voir cette initiative, comme une intrusion, une immixtion du politique dans le judiciaire ? Quant à sa désignation, je suis favorable à un jury indépendant et à un jury d'enfants»*.

Vincent Magos, directeur général adjoint de la Cellule de coordination de l'aide aux enfants victimes de maltraitance, a jeté quant à lui un pavé dans la marre : *«il y a pléthore injustifiée d'interventions individuelles du DGDE, il est loin de n'intervenir qu'en dernier recours, en 2<sup>e</sup> ligne...*

*Les campagnes lancées à son initiative le sont en l'absence de toute concertation avec l'ONE, l'administration de l'Aide à la jeunesse et entraînent des confusions dans l'esprit du public. J'estime quant à moi que la fonction du DGDE crée plus de nuisances qu'elle ne provoque d'effets bénéfiques. Et en dehors du droit d'asile et des procédures de divorce, je pense que les droits de l'enfant sont grosso modo respectés dans notre pays. À côté des droits de l'enfant, il y a aussi les devoirs»*. Un dernier argument manifestement peu partagé par les intervenants. Ainsi Ankie Vandekerkhove, Commissaire flamande aux droits de l'enfant, réfute, s'appuyant sur son expérience, le fait que les droits de l'enfant soient respectés dans notre pays et rappelle que les enfants connaissent souvent bien mieux leurs devoirs que leurs droits. Claire Brisset remarque que le réflexe de développement binaire sur les droits et devoirs ne peut être appliqué aux enfants. *«Un enfant de 6 mois ignore ses droits et devoirs et un enfant n'est pas le même à 5 ans qu'à 16 ans»*.

Parmi les suggestions faites au prochain DGDE, relevons encore celles d'Amour de Terwagne, avocat au barreau de Bruxelles, qui propose que le

# À l'heure du renouvellement du mandat, nous voulons une procédure fair-play et pas du cinéma d'il y a trois ans

DGDE accompagne les campagnes d'information mais ne les mène pas, qu'il puisse commander des études afin de mieux cerner certaines problématiques et qu'enfin il exerce un rôle de contre-pouvoir et ne dépasse pas la ligne rouge «entre défenseur des droits de l'enfant et défenseur des droits d'un enfant».

## Un véritable «poil à gratter»

Les conclusions de la matinée ont été laissées à Benoît Van der Meerschen. Le président de la Ligue des droits de l'homme n'y est pas allé par quatre chemins: «Claude Lelièvre a créé et imaginé lui-même le poste. Au départ, son mandat ne devait être renouvelable qu'une fois, il est parti au cours de son 3<sup>e</sup> mandat, ce n'est pas une bonne chose. Il y a là un risque réel de culte de la personnalité. Nous avons actuellement un gouvernement PS-CDH avec par deux fois un DGDE qui s'est présenté sur les listes électorales socialistes. À l'heure du renouvellement du mandat, nous voulons une procédure fair-play et pas du cinéma d'il y a trois ans. Une exigence qui prend tout son sens à l'heure où la presse se fait l'écho de rumeurs insistantes sur la répartition de certains postes entre PS et CDH dont celui du Délégué général aux droits de l'enfant. Il faut un DGDE qui ait le courage de s'attaquer aux institutions, qui ait la possibilité de peser sur l'action politique, au sens noble. Le DGDE a brillé par son absence sur des dossiers comme celui du centre fermé d'Everberg et la réforme de la loi de 1965, qui sont pourtant des dossiers où il avait toute sa pertinence. Le DGDE doit être à notre sens un véritable contre-pouvoir, pas comme ONG mais comme interface». Et Benoît Van der Meerschen de formuler son rêve: «Ce serait vraiment magnifique si dans six ans, à la fin du mandat du prochain DGDE, il ait été tellement «poil à gratter» qu'aucun parti politique n'ait envie de le soutenir...»

## Jean-Denis Lejeune n'est pas candidat

En attendant la désignation du remplaçant de Claude Lelièvre, qui devrait intervenir dans un délai maximum de six mois (après appel public, audition au Parlement de la Communauté française, remise d'avis par ce dernier et possibilité de recours à un jury extérieur), c'est le criminologue Stephan Durviaux, qui était jusqu'ici conseiller du Délégué général, qui assure aujourd'hui l'intérim. D'après un article du *Soir* du 29 août, la course s'annonce serrée... et politisée; «PS et CDH poussent leurs candidats. Le MR aussi. Trois membres internes au service sont aussi intéressés». Jean-Denis Lejeune qui a rejoint l'équipe il y a deux ans et par ailleurs poulain de Claude Lelièvre, avait dit réfléchir à la fonction, il vient de décliner. «Si je ne postule pas, c'est parce que j'aime ce que je fais aujourd'hui (NDLR; il est responsable de la communication et des projets). Ce n'est pas du tout un manque d'ambition, mais moi ce qui m'intéresse, c'est de communiquer,

d'élaborer des projets, de faire du terrain, de rencontrer les jeunes, de les écouter, de les aider. (...) La fonction de délégué implique plus de réunions. Il faut faire du lobbying auprès des politiques et des magistrats. Ca m'intéresse beaucoup moins. Quand Claude est parti, j'ai été un peu déçu et je me suis remis en question. Je rentre dans les conditions pour postuler et je ne doute pas de mes capacités à diriger une équipe. Par contre, au niveau des connaissances juridiques, je sens clairement mes limites. Et puis, ce n'est pas un titre qui va me rendre heureux»<sup>(3)</sup>.

L'appel à candidatures a été publié dans le *Moniteur belge* du 14 septembre 2007. Les intéressés disposaient d'un mois à dater de ce jour pour déposer leur candidature accompagnée de divers documents dont un dossier incluant la vision et les ambitions du candidat quant à cette fonction. La décision sera prise au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2008.

### 1. Cide c/° Défense des enfants international asbl section belge francophone;

- adresse : rue Marché aux poulets, 30 à 1000 Bruxelles
- tél. : 02 209 61 62
- courriel : info@lecide.be
- site : <http://www.lecide.be>

### 2. Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant;

- adresse; rue des Poissonniers, 11-13, bte 5 à 1000 Bruxelles
- tél.: 02 223 36 99
- répondeur : 02 223 36 45
- fax : 02 223 36 46
- courriel : [dgde@cfwb.be](mailto:dgde@cfwb.be)
- site : <http://www.cfwb.be/dgde>

(3) In *La Dernière Heure* du 12 octobre 2007.

## De l'importance de la fonction du Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française\*

Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE)

*La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) est un réseau d'associations qui veille à la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant<sup>(1)</sup> en Belgique et en particulier en Communauté française.*

*Dans ce cadre, elle est particulièrement attentive à tous les mécanismes qui permettent une meilleure application de la Convention dans notre pays. En effet, c'est parce que les enfants sont des citoyens particulièrement vulnérables qu'il y a lieu de mettre en place des mécanismes spécifiques pour protéger et promouvoir leurs droits. Et à ce titre, l'institution du Délégué général aux droits de l'enfant est tout à fait essentielle dans la recherche d'un meilleur respect des droits de l'enfant en Communauté française.*

*Un appel à candidatures visant au renouvellement de la fonction du Délégué général a été publié au Moniteur belge le 14 septembre dernier. Dans ce cadre, pour garantir que le choix du futur Délégué général permette au mieux de rencontrer les exigences de la fonction, la CODE souhaite formuler des recommandations relatives à la procédure de recrutement<sup>(2)</sup> ainsi qu'à ses missions.*

### 1. Expérience spécifique en droits de l'enfant

Outre les critères de diplôme et d'expérience professionnelle précisés dans l'appel aux candidatures<sup>(3)</sup>, il nous semble essentiel que le futur Délégué général possède une expérience spécifique conséquente dans la matière des droits de l'enfant. En effet, cette matière est vaste et touche des questions aussi diverses que l'aide à la jeunesse, la justice, l'échec scolaire, la santé des enfants, les enfants migrants, les enfants qui vivent dans la pauvreté, l'accueil des enfants, les enfants dans le divorce, les enfants souffrant de handicaps...<sup>(4)</sup>, autant de matières qui nécessitent une solide expertise pour pouvoir utilement investir cette fonction.

### 2. Garanties d'indépendance

Par ailleurs, afin que le Délégué général puisse effectuer sa mission de con-

trôle et de contre-pouvoir qui lui est assignée par le décret du 20 juin 2002<sup>(5)</sup> (ci-après, le Décret), il nous paraît important que les candidats présentent toutes les garanties d'indépendance inhérentes à la fonction. Son indépen-

\* Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations unies. Voir [www.lacode.be](http://www.lacode.be).

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française, Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.

(1) Ci-après, la Convention.

(2) Un communiqué de presse a été transmis le 24 septembre par la CODE à la presse, aux parlementaires et la Ministre-Présidente de la Communauté française dans ce sens.

(3) Ces conditions sont les suivantes; 1° être belge ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne; 2° être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction et jouir des droits civils et politiques; 3° être porteur d'un diplôme d'études supérieures ou universitaires ou disposer d'un grade de niveau 1 dans une administration belge; 4° posséder une expérience professionnelle utile de dix ans au moins dans le domaine juridique, administratif, social, médical ou psychopédagogique.

(4) La liste est longue et non exhaustive.

(5) Décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, M.B., 19 juillet 2002.

# La CODE recommande que soit mis en place un jury d'enfants participant à la désignation du Délégué

dance doit être garantie partout et toujours.

Ainsi, il faut souligner la nécessaire incompatibilité de la fonction avec tout autre mandat pendant l'exercice de sa fonction, ce que prévoit déjà le Décret. En outre, conformément à ce qui se déroule en Communauté flamande<sup>(6)</sup> et dans d'autres pays européens, il nous apparaît important que le Délégué général n'ait pas exercé un mandat public dans les trois ans précédant sa candidature. De même, il ne devrait pas pouvoir être candidat à un mandat public dans les trois années qui suivent l'exercice de sa fonction.

A fortiori, il est bien entendu totalement incompatible avec l'indépendance indispensable à sa fonction que le Délégué général puisse être candidat à un mandat politique au cours de son mandat. En effet, d'une part, la fonction de Délégué général ne peut être en aucun cas un faire-valoir destiné à gagner des voix lors d'élections. D'autre part, il faut éviter que le Délégué général soit instrumentalisé par le parti qui a porté et a soutenu sa candidature.

Ce concernant, notons que le Gouvernement de la Communauté française vient d'approuver un projet de décret rendant incompatible la fonction de Délégué général aux droits de l'enfant avec une candidature aux élections pendant toute la durée de son mandat. Ce projet prévoit également que nul ne pourra être nommé Délégué général aux droits de l'enfant s'il a été parlementaire ou ministre et que sa sortie de charge remonte à moins d'un an<sup>(7)</sup>. Par ailleurs, le statut actuel du Délégué général, nommé par le Gouvernement de la Communauté française et placé sous son autorité tel que le prévoit l'article 6 du décret du 20 juin 2002, nous semble déforcer sensiblement ses libertés d'action et d'expression nécessaires à sa fonction.

Rattacher le service du Délégué général au Parlement de la Communauté française<sup>(8)</sup>, comme c'est le cas du Kinderrechtencommissariaat et de sa Commissaire en Communauté flamande<sup>(9)</sup>, nous semble pouvoir garantir une indépendance plus grande.

## 3. Procédure impartiale

Dans le même ordre d'idée, afin d'éviter une politisation de la fonction, comme c'est effectivement le cas aujourd'hui (un récent article du Soir<sup>(10)</sup> faisait état des tractations de partis relatives à cette fonction), il nous semble fondamental que le futur Délégué général soit désigné dans le cadre d'une procédure transparente et impartiale, qui permettra d'évaluer au mieux les compétences requises pour la fonction. Ceci doit se faire en toute objectivité par un jury indépendant.

## 4. Mise en place d'un jury d'enfants

Enfin, la CODE recommande que soit mis en place un jury d'enfants participant à la désignation du Délégué général, tout en veillant à garantir les conditions d'une réelle participation (préparation et encadrement des enfants indispensables)<sup>(11)</sup>.

Ceci permettrait de donner une voix aux enfants dans la désignation de celui qui est chargé de les représenter et de défendre leurs droits. Ce serait là

un signal important quant à la mise en œuvre du droit à la participation des enfants dans notre Communauté.

À titre d'information, un tel processus a été mis sur pied en Irlande en 2003. Dans un premier temps, deux week-ends ont été organisés pour former les enfants sélectionnés sur les droits de l'enfant et dans un second temps, lors d'un troisième week-end, les enfants ont pu rencontrer tous les candidats au poste d'ombudsman et participer directement à la sélection<sup>(12)</sup>.

## 5. Missions du Délégué général aux droits de l'enfant

Dans cette section, nous n'allons pas énoncer toutes les missions du Délégué général<sup>(13)</sup>, mais nous souhaitons formuler quelques propositions destinées à élargir son champ d'action.

Ainsi, il nous semble opportun que le Délégué général puisse introduire des actions en justice lorsque les droits de l'enfant sont en péril et que les autorités belges sont en défaut de protéger les enfants. Nous pensons, en particu-

(6) Décret du 15 juillet 1997 portant création d'un Commissariat aux droits de l'enfant et instituant la fonction de Commissaire aux droits de l'enfant, M.B., 7 octobre 1997.

(7) Communiqué de presse du Gouvernement de la Communauté française, «Le Gouvernement de la Communauté française renforce l'indépendance et l'impartialité du Délégué général aux Droits de l'Enfant», 21 septembre 2007.

(8) C'est également une proposition d'ECOLO; voyez Communiqué de presse, «Le prochain délégué général aux droits de l'enfant ne sera plus candidat aux élections», 19 septembre 2007.

(9) Voyez [www.kinderrechtencommissariaat.be](http://www.kinderrechtencommissariaat.be)

(10) Le Soir, 29 août 2007.

(11) UNICEF Belgique, membre de la CODE, fort de son expérience grâce au projet «What Do You Think?», pourrait être un bon partenaire dans ce cadre.

(12) Plus d'infos sur le site de l'ombudsman irlandais, [www.oco.ie](http://www.oco.ie)

(13) Ces missions sont pour rappel; 1° assurer la promotion des droits et intérêts de l'enfant et organiser des actions d'information sur ces droits et intérêts et leur respect effectif; 2° informer les personnes privées, physiques ou morales et les personnes de droit public, des droits et intérêts des enfants; 3° vérifier l'application correcte des lois, décrets, ordonnances et réglementations qui concernent les enfants; 4° soumettre au Gouvernement, au Conseil et à toute autorité compétente à l'égard des enfants, toute proposition visant à adapter la réglementation en vigueur, en vue d'une protection plus complète et plus efficace des droits de l'enfant et fait en ces matières toute recommandation nécessaire; 5° recevoir, de toute personne physique ou morale intéressée, les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants; 6° mener à la demande du Conseil toutes les investigations sur le fonctionnement des services administratifs de la Communauté française concernés par cette mission.

## Faire émerger un Délégué général aux droits de l'enfant compétent et indépendant

lier, aux mineurs étrangers accompagnés de leurs familles qui se retrouvent régulièrement dans les centres fermés, lieux totalement inadaptés aux enfants.

Par ailleurs, outre sa mission de vérification de l'application correcte des lois, décrets, ordonnances, réglementations qui concernent les enfants qui est prévue par le Décret, le Délégué général doit pouvoir veiller en amont à ce que les droits de l'enfant soient une considération primordiale dans la réalisation des lois, décrets, arrêtés et politiques qui ont un impact sur eux.

Dans le cadre du processus d'élaboration des rapports sur l'application de la Convention des droits de l'enfant destinés au Comité des droits de l'enfant des Nations unies, conformément à ce qui a été dit ci-dessus, il nous apparaît important que le Délégué général puisse y apporter une contribution totalement indépendante. À ce titre, il serait opportun qu'il soit auditionné par le Comité dans le cadre de la pré-session, c'est-à-dire en même temps que la Kinderrechtencommissaris et les ONG et non en faisant partie de la délégation officielle des autorités belges, comme cela a été le cas précédemment. Nous souhaitons également insister sur la nécessaire collaboration du Délégué général avec les services et institutions existants. Son rôle doit être complémentaire à ceux-ci et renforcer ce qui existe déjà. En outre, l'institution du Délégué doit être un maximum accessible et visible pour permettre aux enfants de s'adresser directement à lui.

Enfin, dans le cadre de sa mission d'information sur les droits de l'enfant qui lui est conférée par le Décret, le Délégué général doit veiller à ce que les campagnes réalisées touchent bien tous les enfants et en particulier les enfants les plus vulnérables qui en ont le plus besoin. Nous pensons notamment aux enfants qui vivent dans la pauvreté, qui souffrent de handicaps ou encore aux enfants migrants.



### 6. Conclusion

Nous proposons de conclure par une liste non exhaustive de domaines d'intervention prioritaires à l'intention du futur Délégué général aux droits de l'enfant :

- La pauvreté des enfants; aujourd'hui, trop d'enfants vivent dans la pauvreté dans notre pays et cette précarité a des lourdes conséquences sur tous les droits de ces enfants <sup>(14)</sup>;
- Les enfants migrants, en particulier la question de la détention en centre fermé;
- Les inégalités dans l'enseignement, l'échec scolaire, etc.;
- La protection de la jeunesse et l'amélioration de la prise en charge des mineurs délinquants;
- Le fonctionnement des institutions de l'aide à la jeunesse avec en particulier les questions liées à l'aide vo-

lontaire et l'aide contrainte, le retrait des enfants de leur milieu familial et la nécessité de cadrer ces mesures et de maintenir leur caractère exceptionnel;

- Les différentes formes de discriminations dont sont victimes les enfants, notamment les enfants porteurs de handicaps, qui se trouvent dans des institutions psychiatriques, etc.

En conclusion, le Délégué doit avoir pour mission générale de faire progresser les droits de l'enfant vers un plus grand respect dans notre pays. En tant qu'ONG, nous espérons pouvoir travailler avec lui de manière constructive.

Nous souhaitons que la procédure de sélection puisse faire émerger un Délégué général aux droits de l'enfant compétent et indépendant qui servira au mieux les intérêts et droits de tous les enfants.

(14) Nous vous renvoyons à diverses analyses réalisées sur le sujet par la CODE, voyez les Dossiers sur le site internet de la CODE [www.lacode.be](http://www.lacode.be)

## Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant

1. En vertu de l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États parties sont tenus de «prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention». Les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme (INDH) constituent un mécanisme propre à contribuer de manière importante à promouvoir et assurer la mise en œuvre de la Convention, et le Comité des droits de l'enfant considère que la mise en place de tels organes entre dans le champ de l'engagement pris par les États parties lors de la ratification de la Convention de s'attacher à la mettre en œuvre et d'œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant. Dans cette optique, le Comité a accueilli avec satisfaction la mise en place dans un certain nombre d'États parties d'INDH et de médiateurs ou commissaires pour les enfants et autres organes indépendants de cet ordre aux fins de la promotion et de la surveillance de l'application de la Convention.

2. Le Comité publie la présente observation générale tant pour encourager les États parties à se doter d'une institution indépendante chargée de promouvoir et surveiller l'application de la Convention que pour les soutenir dans cette entreprise en indiquant les caractéristiques essentielles de ces institutions ainsi que les activités qu'elles devraient mener. Le Comité appelle ceux des États parties qui possèdent déjà des institutions de ce type à engager une réflexion sur leur statut et leur effica-

cité dans le souci de promouvoir et protéger les droits de l'enfant tels qu'ils sont consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant et les autres instruments internationaux pertinents.

3. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue en 1993, a réaffirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne «... le rôle important et constructif que jouent les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme» et a encouragé «...la création et le renforcement d'institutions nationales». L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont appelé à maintes reprises à la création d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, en soulignant le rôle important que jouent les INDH pour ce qui est de promouvoir et protéger les droits de l'homme et d'y sensibiliser l'opinion. Dans ses directives générales concernant les rapports périodiques, le Comité demande aux États parties de fournir des renseignements sur «tout organe indépendant créé pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant ...»<sup>(1)</sup>, et il aborde donc systématiquement cette question à l'occasion de son dialogue avec les États parties.

4. Les INDH devraient être mises en place en se conformant aux princi-

pes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme («Principes de Paris») que l'Assemblée générale a adoptés en 1993<sup>(2)</sup> – ces principes lui ayant été transmis par la Commission des droits de l'homme en 1992<sup>(3)</sup>. Cet ensemble de règles minimales porte sur la création, les compétences et attributions, la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, les modalités de fonctionnement, et les activités à caractère quasi juridictionnel de ces organes nationaux.

5. Tant les adultes que les enfants ont besoin d'INDH pour protéger leurs droits fondamentaux, mais des raisons supplémentaires existent de veiller à ce que les droits fondamentaux des enfants bénéficient d'une attention spéciale. À leur nombre figurent les faits suivants: l'état de développement des enfants les rend particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme; leurs opinions sont rarement prises en considération; la plupart des enfants ne votent pas et ne peuvent jouer de rôle significatif dans le processus politique déterminant l'action du Gouvernement dans le domaine des droits de l'homme; les enfants éprouvent de grandes difficultés à recourir au système judiciaire pour protéger leurs droits ou obtenir réparation en

(1) Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention (CRC/C/58), par. 18.

(2) Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), résolution 48/134 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1993, annexe.

(3) Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme en date du 3 mars 1992, annexe.

## *Fixer avec précision les fonctions, pouvoirs et devoirs en rapport avec les enfants eu égard à la Convention*

cas de violation de leurs droits; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité.

**6.** Le nombre d'États parties dotés d'institutions indépendantes spécialisées dans la défense des droits fondamentaux des enfants ou d'un médiateur ou commissaire pour les droits de l'enfant est en augmentation. Là où les ressources disponibles sont limitées, il faut s'attacher à les utiliser le plus efficacement possible aux fins de promouvoir et protéger les droits fondamentaux de tous les individus, dont les enfants, et, dans pareil contexte, la mise en place d'une institution nationale généraliste de défense des droits de l'homme dotée d'une structure spécialisée dans les droits de l'enfant constitue sans doute la meilleure démarche. Dans la structure d'une institution nationale généraliste de défense des droits de l'homme, une place devrait ainsi être faite soit à un commissaire expressément chargé des droits de l'enfant soit à une section ou division spéciale responsable des droits de l'enfant.

**7.** Le Comité estime que chaque État a besoin d'une institution nationale de défense des droits de l'homme investie de la responsabilité de promouvoir et protéger les droits des enfants. Son principal souci est que cette institution - quelle qu'en soit la forme - ait la capacité de surveiller, promouvoir et protéger les droits de l'enfant dans l'indépendance et avec efficacité. Il est indispensable de réserver une place centrale à la promotion et à la protection des droits de l'enfant et de veiller à ce que toutes les institutions des droits de l'homme en place dans un pays collaborent étroitement à cette fin.

### **Mandat et pouvoirs**

**8.** Les INDH devraient, si possible, faire l'objet d'une disposition constitutionnelle et être au minimum inves-

ties d'un mandat inscrit dans un texte législatif. Le Comité est d'avis que le champ de leur mandat devrait, dans un souci de promotion et de protection des droits de l'homme, être aussi large que possible et s'étendre à la Convention relative aux droits de l'enfant, à ses Protocoles facultatifs et aux autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme - couvrant ainsi efficacement tous les droits fondamentaux des enfants, en particulier leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. La législation devrait comporter des dispositions fixant avec précision les fonctions, pouvoirs et devoirs en rapport avec les enfants eu égard à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses Protocoles facultatifs. Là où une INDH a été mise en place avant l'adoption de la Convention ou sans y faire expressément référence, les mesures nécessaires - dont l'adoption d'un texte législatif ou sa révision - devraient être prises afin de mettre en conformité le mandat de ladite institution avec les principes et dispositions de la Convention.

**9.** Les INDH devraient être investies des pouvoirs nécessaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leur mandat, notamment du pouvoir d'entendre tout individu et d'obtenir toute information ou tout document nécessaire pour apprécier les situations entrant dans leur champ de compétence. Ces pouvoirs devraient englober la promotion et la protection des droits de tous les enfants placés sous la juridiction de l'État partie, à l'égard non seulement de l'État mais de toutes les entités publiques et privées pertinentes.

### **Processus de mise en place**

**10.** Le processus de mise en place des INDH devrait être consultatif, inclusif et transparent, être mis en route et soutenu par les échelons les plus élevés du Gouvernement et

mettre en jeu toutes les composantes pertinentes de l'État, l'appareil législatif et la société civile. Leur indépendance et leur bon fonctionnement passent par une dotation adéquate en infrastructures, en ressources financières (y compris des fonds affectés spécialement aux droits de l'enfant dans le cas des institutions généralistes), en personnel et en locaux, ainsi que par l'absence de toute forme de contrôle financier susceptible de compromettre leur indépendance.

### **Ressources**

**11.** Tout en ayant conscience qu'il s'agit là d'une question très délicate et que l'ampleur des ressources économiques disponibles varie selon les États parties, le Comité estime, eu égard à l'article 4 de la Convention, qu'il incombe aux États d'affecter des ressources financières d'un montant raisonnable au fonctionnement des institutions nationales de défense des droits de l'homme. En effet, si ces institutions ne sont pas pourvues des moyens nécessaires pour fonctionner efficacement et s'acquitter de leur mission, leur mandat et pouvoirs risquent d'être réduits à néant ou l'exercice de leurs pouvoirs d'être restreint.

### **Représentation pluraliste**

**12.** Les INDH devraient veiller à ce que leurs structures reflètent la pluralité des différents pans de la société civile engagés dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Elles devraient s'employer à associer à leurs travaux les acteurs suivants: les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme, les ONG luttant contre la discrimination et les ONG œuvrant en faveur des droits de l'enfant, y compris les organisa-



# Créer des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif

tions de jeunes et d'enfants; les syndicats; les organisations sociales et professionnelles (de médecins, d'avocats, de journalistes, de scientifiques, etc.); les universitaires et experts, notamment les experts en droits de l'enfant. Les entités gouvernementales ne devraient intervenir qu'à titre consultatif. Les INDH devraient adopter des procédures de recrutement judicieuses et transparentes, faisant notamment une place à un processus de sélection ouvert par voie de concours.

## Voies de recours en cas d'atteintes aux droits de l'enfant

**13.** Les INDH doivent être investies du pouvoir de connaître des plaintes et requêtes individuelles, dont celles soumises au nom d'un enfant ou directement par un enfant, et d'effectuer les investigations nécessaires. Afin d'être à même de mener efficacement lesdites investigations, elles doivent être investies du pouvoir de citer et d'interroger des témoins, avoir accès aux éléments pertinents de preuves par documents et avoir accès aux lieux de détention. Il leur faut en outre veiller à ce qu'en cas d'atteinte – quelle qu'elle soit – à leurs droits, les enfants bénéficient de recours efficaces sous forme d'avis indépendant, d'action de plaidoyer et de dispositif de plainte. En cas de plainte, les INDH devraient, en fonction des circonstances, engager une action de médiation ou de conciliation.

**14.** Les INDH devraient être investies du pouvoir d'apporter un soutien aux enfants portant leurs griefs devant la justice, notamment du pouvoir: a) de se saisir en leur qualité d'INDH d'affaires concernant des questions relatives aux enfants et b) d'intervenir dans les affaires portées devant la justice pour informer le tribunal des questions en jeu tou-

chant aux droits de l'homme en l'espèce.

## Accessibilité et participation

**15.** Les INDH devraient être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants. Dans l'esprit de l'article 2 de la Convention, elles devraient adopter une démarche proactive en direction de tous les groupes d'enfants, en particulier les groupes les plus vulnérables et défavorisés, tels que (entre autres) les enfants placés ou détenus, les enfants appartenant à des groupes minoritaires et des groupes autochtones, les enfants handicapés, les enfants vivant dans la pauvreté, les enfants réfugiés et migrants, les enfants de la rue et les enfants ayant des besoins spéciaux dans des domaines comme la culture, la langue, la santé et l'éducation. Il faudrait inscrire dans la législation relative aux INDH le droit de ces institutions d'avoir un accès en toute confidentialité à tous les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de remplacement et d'avoir accès à tous les établissements accueillant des enfants.

**16.** Les INDH ont un rôle déterminant à jouer pour ce qui est de promouvoir le respect par le Gouvernement et l'ensemble de la société des opinions des enfants dans tous les domaines les concernant, conformément à l'article 12 de la Convention. Ce principe général devrait s'appliquer à la mise en place, à l'organisation et aux activités des institutions nationales de défense des droits de l'homme. Ces institutions doivent s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée. Dans le souci de faciliter la participation des enfants aux affaires les concernant, on pourrait – par exemple – créer des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif aux INDH.

**17.** Les INDH devraient concevoir des programmes de consultation adaptés et des stratégies originales de communication pour assurer le plein respect de l'article 12 de la Convention. Il faudrait mettre en place un ensemble de filières appropriées permettant aux enfants de communiquer avec ces institutions.

**18.** Les INDH doivent être investies du droit de faire rapport – directement, indépendamment et séparément – sur la situation des droits de l'enfant à l'opinion publique et aux instances parlementaires. À cet égard, les États parties doivent instaurer dans le cadre du Parlement un débat annuel destiné à donner aux parlementaires la possibilité d'examiner le travail des INDH en faveur des droits de l'enfant et le degré de respect de la Convention par l'État.

## Activités recommandées

**19.** La liste ci-après indique de manière non restrictive les types d'activités que les INDH devraient mener aux fins de la réalisation des droits de l'enfant eu égard aux principes généraux de la Convention. Elles devraient:

- a) Procéder, dans les limites de leur mandat, à des investigations – suite à une plainte ou de leur propre initiative – sur toute affaire de violation des droits de l'enfant;
- b) Réaliser des enquêtes sur les questions relatives aux droits de l'enfant;
- c) Élaborer et diffuser des avis, recommandations et rapports – de leur propre initiative ou à la demande des autorités nationales – concernant tous sujets touchant à la promotion et à la protection des droits de l'enfant;
- d) Surveiller l'adéquation et l'efficacité de la législation et des pratiques relatives à la protection des droits de l'enfant;

## Inspecter les foyers pour délinquants juvéniles

- e) Promouvoir l'harmonisation de la législation, de la réglementation et des pratiques nationales avec la Convention relative aux droits de l'enfant et ses Protocoles facultatifs ainsi qu'avec les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'enfant et promouvoir leur mise en œuvre effective, notamment en fournissant aux structures publiques et privées des avis sur l'interprétation et l'application de la Convention;
- f) Veiller à ce que les responsables de la politique économique nationale tiennent compte des droits de l'enfant dans la formulation et l'évaluation des plans nationaux concernant l'économie et le développement;
- g) Dresser et faire connaître le bilan du Gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre et la surveillance de l'évolution de la situation des droits de l'enfant, en insistant sur la nécessité de recueillir des statistiques ventilées de manière appropriée et de procéder à la collecte régulière d'autres informations afin de déterminer ce qui doit être fait pour donner effet aux droits de l'enfant;
- h) Encourager la ratification de tous les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme ou l'adhésion à de tels instruments;
- i) Veiller à ce que les conséquences des lois et politiques pour les enfants soient soigneusement prises en considération du stade de leur élaboration à celui de leur mise en œuvre et au-delà, conformément à l'article 3 de la Convention aux termes duquel dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale;
- j) Veiller, conformément à l'article 12, à ce que les enfants puissent exprimer leurs opinions et à ce que ces opinions soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits fondamentaux et dans le traitement des questions relatives à leurs droits;
- k) Préconiser et favoriser une véritable participation des ONG œuvrant en faveur des droits de l'enfant – y compris les organisations d'enfants – à l'élaboration de la législation interne et des instruments internationaux portant sur des questions ayant des incidences sur les enfants;
- l) Promouvoir la compréhension et la connaissance par la population de l'importance que revêtent les droits de l'enfant et, à cet effet, collaborer étroitement avec les médias et entreprendre ou parrainer des travaux de recherche et des activités éducatives dans ce domaine;
- m) Sensibiliser le Gouvernement, les organismes publics et le grand public aux dispositions de la Convention et surveiller la manière dont l'État s'acquitte de ses obligations en la matière, conformément à l'article 42 de la Convention en vertu duquel les États parties s'engagent «à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants»;
- n) Concourir à la formulation de programmes ayant pour objet de dispenser un enseignement et de mener des recherches concernant les droits de l'enfant ainsi que de faire une place aux droits de l'enfant tant dans les programmes d'enseignement scolaire et universitaire que dans la formation à l'intention de certaines catégories professionnelles;
- o) Mener une action éducative relative aux droits de l'être humain axée spécifiquement sur les enfants (s'ajoutant à une action de promotion visant à promouvoir la connaissance par le grand public de l'importance que revêtent les droits de l'enfant);
- p) Intenter des actions en justice pour faire valoir les droits des enfants dans l'État partie ou fournir une assistance juridique aux enfants;
- q) Engager, en fonction des circonstances, un processus de médiation ou de conciliation avant de saisir la justice;
- r) Fournir aux tribunaux, dans les affaires s'y prêtant, des services d'expert sur les droits de l'enfant – en qualité d'*amicus curiae* ou d'intervenant;
- s) Inspecter les foyers pour délinquants juvéniles (et tous les lieux où des enfants sont détenus pour réadaptation ou pour purger une peine) et les institutions de prise en charge en vue de rendre compte de la situation y régnant et de formuler des recommandations quant aux améliorations à apporter, conformément à l'article 3 de la Convention en vertu duquel les États parties s'engagent à veiller «à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié»;
- t) Entreprendre toutes autres activités connexes aux activités susmentionnées.

### **Soumission de rapports au Comité des droits de l'enfant et coopération entre les INDH et les organismes et mécanismes des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies**

20. Les INDH devraient contribuer de manière indépendante au processus de soumission et d'examen des rapports prévu par la Convention et les

autres instruments internationaux pertinents et apprécier la sincérité des rapports soumis par les gouvernements aux organismes créés en application de traités internationaux en ce qui concerne les droits de l'enfant, notamment dans le cadre d'un dialogue avec le Comité des droits de l'enfant à l'occasion de son groupe de travail de présession et avec d'autres organes conventionnels pertinents.

**21.** Le Comité demande aux États parties de fournir dans leurs rapports au Comité des renseignements détaillés sur le statut législatif, le mandat et les principales activités pertinentes des INDH. Il est approprié que les États parties consultent les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme au titre de l'élaboration des rapports destinés au Comité. Cela étant, les États parties doivent respecter l'indépendance de ces institutions, en particulier dans l'exercice de leur fonction de pourvoyeuses de renseignements au Comité. Il est inapproprié de déléguer aux INDH l'élaboration des rapports ou d'inclure un de leurs membres dans la délégation gouvernementale envoyée pour procéder à l'examen du rapport avec le Comité.

**22.** Les INDH devraient en outre coopérer avec les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, dont les mécanismes de pays et les mécanismes thématiques, en particulier le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants et le Représentant spécial du Secrétaire général pour la question des enfants et des conflits armés.

**23.** L'Organisation des Nations unies met en œuvre depuis longtemps un programme destiné à aider à mettre en place des institutions nationales de défense des droits de l'homme ou à les renforcer. Ce programme, qui relève du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), sert à fournir une assistance technique et à faciliter la coopération régionale

et mondiale ainsi que les échanges entre institutions nationales de défense des droits de l'homme. Les États parties devraient, au besoin, recourir à cette assistance. Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) offre également des services d'expert et mène une coopération technique dans ce domaine.

**24.** Comme il est disposé à l'article 45 de la Convention, le Comité peut aussi, s'il le juge nécessaire, transmettre aux institutions spécialisées des Nations unies et aux autres organismes compétents tout rapport des États parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques concernant la mise en place d'institutions nationales de défense des droits de l'homme.

### Les INDH et les États parties

**25.** C'est l'État qui ratifie la Convention relative aux droits de l'homme et souscrit à l'obligation de la mettre en œuvre dans son intégralité. Les INDH ont quant à elles pour rôle de surveiller en toute indépendance à quel point l'État se conforme à la Convention et accomplit des progrès dans sa mise en œuvre ainsi que de faire leur possible pour assurer le plein respect des droits des enfants. Même si ces institutions peuvent être ainsi amenées à formuler des projets tendant à renforcer la promotion et la protection des droits de l'enfant, le Gouvernement ne saurait déléguer aux institutions nationales ses obligations en matière de surveillance. Il est essentiel que ces institutions conservent la totale liberté de fixer leur plan de travail et de déterminer leurs propres activités.

### Les INDH et les ONG

**26.** Les organisations non gouvernementales jouent un rôle crucial dans la promotion des droits de l'homme

et des droits de l'enfant. Le rôle revenant aux INDH, qui sont dotées d'une assise législative et de pouvoirs spécifiques, est complémentaire. Il est essentiel que ces institutions collaborent étroitement avec les ONG et que les gouvernements respectent l'indépendance des INDH comme des ONG.

### Coopération régionale et internationale

**27.** Des processus et mécanismes régionaux et internationaux sont susceptibles de renforcer et de conforter les INDH, par le canal d'échange de données, d'expériences et de compétences, puisqu'elles sont confrontées dans leurs pays respectifs à des problèmes communs dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme.

**28.** À cet égard, les INDH devraient avoir des consultations portant sur les questions relatives aux enfants avec les organes et organismes nationaux, régionaux et internationaux compétents et coopérer avec eux en la matière.

**29.** Les questions relatives aux droits fondamentaux des enfants dépassent les frontières nationales et il est toujours plus nécessaire de définir aux échelons régional et international des réponses adaptées à toute une série de questions relatives aux droits de l'enfant (la traite des femmes et des enfants, la pornographie à caractère pédophile, les enfants soldats, le travail des enfants, la maltraitance à l'enfant, les enfants réfugiés et migrants – entre autres). Il faut encourager les mécanismes et échanges internationaux et régionaux car ils offrent aux INDH la possibilité de tirer parti de leurs données d'expérience respectives, de renforcer collectivement leurs positions mutuelles et de contribuer à remédier à certains problèmes en rapport avec les droits de l'homme se posant à l'échelon du pays et de la région.