



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



*Présidence de la Fédération de Russie du Comité des Ministres  
du Conseil de l'Europe*

Athènes, 30 septembre 2006

CommDH/OMB(2006)3

## **“LE TRAVAIL DES MEDIATEURS POUR LES ENFANTS”**

Athènes, 29-30 septembre 2006

Conférence organisée conjointement par

Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe,

le Médiateur pour les droits de  
l'Homme de la Fédération de Russie

et

le Médiateur grec



**CONCLUSIONS  
DE M. THOMAS HAMMARBERG, COMMISSAIRE AUX  
DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE**

La conférence « le travail des médiateurs pour les enfants » a été conjointement organisée par le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le Médiateur pour les Droits de l'Homme de la Fédération de Russie et le Médiateur grec, les 29 et 30 septembre 2006 à Athènes. Tenue dans le cadre de la Présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la conférence a réuni des médiateurs (ou ombudsmen) nationales et régionales de plus de trente Etats, dotées de compétences générales ou spécialisées dans la défense des droits de l'enfant, ainsi que le Médiateur européen, la Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe, un membre du Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant, des experts internationaux, des représentants de gouvernements et de la société civile. Des adolescents grecs ont participé à l'une des sessions de travail, exprimé leur opinion relativement aux institutions de médiation et présenté leur expérience et leurs vues concernant les activités des médiateurs incluant la participation des enfants.

Les pays du Conseil de l'Europe comptent presque 150 millions d'habitants de moins de 18 ans, ce qui représente un cinquième de la population européenne. Les médiateurs d'Europe, quels que soient leurs champs de compétence et leurs mandats, ne peuvent exclure les enfants de leur domaine d'action. La protection des droits de l'enfant doit faire partie des activités des médiateurs.

Dans ce contexte, la conférence visait à réunir des institutions indépendantes à compétence générale comme dédiées à la protection des droits de l'enfant afin de les inviter à échanger les fruits du travail effectué pour les enfants et avec eux.

Les conclusions suivantes s'inspirent des diverses présentations et riches débats qui ont eu lieu durant la conférence et résument mes réflexions et mes suggestions concernant le travail de médiation pour les enfants.

### **Nature des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant**

En Europe, chaque Etat est doté d'au moins une institution indépendante au niveau national, régional ou local. Ses compétences varient du rôle traditionnel de protection contre les lacunes de l'administration publique à celui, plus large, de protection des droits de l'Homme dans la sphère publique et parfois aussi privée.

Parallèlement à ces institutions de compétence générale, d'autres consacrées à la défense des droits des enfants se sont développées. La Norvège a été la première, en 1981, à mettre en place un Médiateur pour les enfants par adoption d'un texte législatif. Ces quinze dernières années seulement, le nombre d'institutions indépendantes spécialisées dans la défense des droits fondamentaux des enfants a fortement augmenté. Aujourd'hui, au moins 26 Etats membres du Conseil de l'Europe sont dotés d'une ou plusieurs institutions expressément chargées de sauvegarder et de promouvoir les droits de l'enfant au niveau national ou régional. Bien que peu d'études aient été menées pour mesurer leur impact<sup>1</sup>, elles sont susceptibles d'offrir une contribution unique à la protection de l'enfance.

Ces institutions portent des noms divers – Ombudsman, Médiateur, Défenseur, Tuteur public ou Ombuds'comité – en fonction de la culture et des traditions du pays, de la structure de l'institution et de la nécessité de la distinguer d'une autre ou de l'y assimiler.

---

<sup>1</sup> Le centre de recherches UNICEF-Innocenti effectue actuellement des recherches sur les **institutions indépendantes** pour enfants existantes et sur les initiatives visant la création de nouvelles institutions.

Elles varient également dans leurs mandats. La plupart ont des mandats à la fois « réactifs » (traitement des plaintes de la part d'enfants ou de leurs représentants) et « proactifs » (promotion et sauvegarde des droits de tous les enfants ou de groupes particuliers d'enfants). Certaines institutions ne traitent que les plaintes en rapport avec les autorités publiques, tandis que d'autres ont un champ d'action incluant également le secteur privé et les différends relevant du droit de la famille.

Les activités proactives consistent à établir le contact avec les enfants afin de les aider à mieux comprendre leur environnement ainsi qu'à promouvoir et protéger leurs droits. Elles consistent également à sensibiliser les gouvernements et l'opinion à la question des droits des enfants, à informer et à conseiller. Il peut s'agir par exemple d'effectuer des travaux d'investigation générale, de soumettre des observations et d'effectuer des propositions de lois, d'influencer les politiques publiques en matière d'enfance et de référer les affaires pertinentes aux tribunaux afin de faire dûment appliquer la législation protectrice des droits de l'enfant.

En ce qui concerne quelques-unes de ces institutions indépendantes, leur champ de compétence exclut spécifiquement le traitement des plaintes individuelles relatives à la promotion des droits de l'enfant, et uniquement à cela. Mais la plupart couvrent les deux fonctions.

### **Mandats des institutions indépendantes de protection des enfants**

Toute institution indépendante de sauvegarde des droits de l'enfant devrait être établie conformément aux normes internationales et européennes applicables à ce type d'organe. Outre les Principes de Paris<sup>2</sup>, il convient de respecter la Recommandation de l'APCE<sup>3</sup> définissant certaines caractéristiques essentielles dont doivent être dotées les institutions des médiateurs, à savoir l'indépendance, un système transparent de nomination et de désignation, la garantie de moyens suffisants à l'exercice de l'ensemble des attributions conférées à l'institution et l'accessibilité au public.

De par leur spécialisation dans la défense des droits de l'enfant, ces **institutions indépendantes** ont des responsabilités additionnelles. Le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant<sup>4</sup> fait valoir clairement, dans son Observation générale n°2, que « tant les adultes que les enfants ont besoin d'institutions indépendantes 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. A 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 cas de violation de leurs droits ; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité ».

---

<sup>2</sup> Principes concernant le statut des institutions nationales consacrés par la Résolution 48/134 du 20 décembre 1993 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

<sup>3</sup> Recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à « L'institution du médiateur », 8 septembre 2003.

<sup>4</sup> Observation générale n°2 (2002) : « Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant. », CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002.

Les mandats des institutions indépendantes compétente en matière d'enfants doivent prendre en compte le statut spécial ceux-ci. L'ENOC (le Réseau européen des médiateurs pour enfants) impose aux institutions de satisfaire aux critères suivants<sup>5</sup> :

- L'institution doit être établie par un texte législatif approuvé par le parlement et garantissant son indépendance.
- L'institution doit avoir pour fonction de promouvoir et protéger les droits de l'enfant. Cette fonction doit être inscrite dans un texte législatif.
- Aucune disposition de ce texte ne doit limiter la capacité de l'institution à déterminer les activités afférentes à sa fonction ni l'empêcher d'assumer les fonctions essentielles prescrites dans les normes internationales et européennes en vigueur.
- L'institution doit inclure – ou consister en – une ou plusieurs personnes dont la tâche sera consacrée exclusivement à la promotion et à la protection des droits de l'enfant.
- Les conditions de nomination des ombudsmen, médiateurs et membres de Ombuds'comité doivent être inscrites dans un texte législatif précisant leur mandat et, le cas échéant, les conditions de son renouvellement.

### **Institutions indépendantes spécialisées distinctes ou intégrées à une institution à compétence générale**

Il existe à la fois des institutions indépendantes dédiées à la protection des droits de l'enfant distinctes du Médiateur ou de l'institution nationale généraliste de défense des droits de l'Homme, et d'autres qui s'y insèrent en tant que section ou division spécialisées.

Ainsi qu'il est précisé dans le statut de l'ENOC<sup>6</sup>, les institutions peuvent être mises en place séparément ou intégrées à une institution de droits de l'Homme nationale ou régionale. L'expérience européenne tend à montrer que les deux modèles, tant intégré que séparé, sont susceptibles de répondre aux besoins des enfants. Dans son Observation générale, le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant déclare : « Le Comité estime que chaque Etat 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 ».

Les Etats européens peuvent choisir de mettre en place toute nouvelle institution indépendante de défense des droits de l'enfant séparément ou de façon intégrée au bureau du médiateur général. Dans la plupart des cas, l'institution « généraliste » est la première à être mise en place, avant l'institution spécialisée.

Quel que soit le modèle choisi, pour fonctionner correctement, l'institution doit être investie d'un mandat et de compétences précises inscrits dans un texte législatif. Dotée d'un texte clair, l'institution spécialisée est mieux à même d'établir avec l'institution préexistante les

---

<sup>5</sup> Article 4 du statut de l'ENOC

<sup>6</sup> idem

bonnes relations et la coopération qui s'imposent. Ce texte peut prendre la forme d'un protocole d'entente. Les relations et la coopération entre les deux institutions devraient être basées sur le principe du respect et de la compréhension mutuels ; l'intérêt supérieur de l'enfant devrait toujours prévaloir.

**a. Etablissement d'une institution séparée**

La première possibilité est de mettre en place un médiateur pour enfants distinct de l'ombudsman généraliste, compétent en matière de plaintes pour violation de droits de l'enfant et chargé de contribuer (au même titre que l'Ombudsman) à la promotion active des droits de l'enfant. C'est ce modèle qu'ont adopté une large majorité d'Etats du Conseil de l'Europe.

Il est également possible de créer un médiateur pour enfants qui n'ait pour seule fonction que de promouvoir et protéger activement les droits des enfants. Dans ce cas, l'Ombudsman général continue d'assumer le traitement des plaintes, tandis que l'institution spécialisée se charge d'informer et de conseiller le gouvernement et autres autorités publiques sur les questions touchant à l'enfance et aux droits de l'enfant. Ce modèle, plus rare, a été adopté entre autres par la Suède et par la Finlande.

Les avantages de cette approche sont qu'en tant qu'institution séparée, les médiateurs spécialisés peuvent se focaliser sur une mission unique et établir une identité claire susceptible de faciliter le contact avec les enfants. Ils déterminent eux-mêmes leurs propres politiques et activités. Etre vus comme pleinement indépendants des organes de sauvegarde des droits des « adultes » peut également constituer un atout, en ce que les enfants sont susceptibles de se sentir plus à l'aise et de mieux communiquer avec des institutions de ce type<sup>7</sup>.

En revanche, créer une nouvelle institution nécessite du temps et la mobilisation de ressources importantes. Il peut se révéler difficile pour une institution distincte d'établir sa légitimité, de donner une image claire d'elle-même et d'être perçue comme pleinement autonome plutôt que comme un rouage ordinaire de l'administration publique.

**b. Mise en place d'une division spéciale au sein du bureau du médiateur général**

L'autre possibilité consiste à mettre en place une institution indépendante de défense des droits de l'enfant en tant que structure intégrée au bureau du médiateur pour les droits de l'Homme. Par l'adoption d'une loi ou d'une disposition constitutionnelle à cet effet, le gouvernement peut créer une fonction de médiateur adjoint des droits des enfants placé sous l'autorité du médiateur général. C'est ce modèle qu'ont choisi entre autres la Grèce et la Catalogne (Espagne).

Si le médiateur général jouissait déjà d'une légitimité et d'une efficacité reconnues ainsi que d'une bonne visibilité, celles-ci pourront profiter à la nouvelle division et permettront d'éviter les coûts et risques liés à la création d'un organe séparé. Inversement, s'il connaît des

---

<sup>7</sup> en supposant qu'elles soient effectivement habilitées à traiter les cas individuels.

problèmes de fonctionnement ou de réputation, ces derniers sont susceptibles de nuire à la division spécialisée. De plus, selon la teneur du texte législatif, la nouvelle institution – le « médiateur adjoint » – sera plus ou moins soumise au contrôle du « médiateur général » et sa liberté d'expression et d'action plus ou moins limitée.

### **Le travail des médiateurs pour les enfants**

La promotion et la protection des droits des enfants fait partie des tâches de tout mécanisme indépendant de défense des droits de l'Homme en Europe. Tout médiateur national ou régional de mandat général devrait se soucier autant de la protection de l'intérêt des enfants que les institutions indépendantes spécialisées dans la défense des enfants. Ceci est particulièrement important si aucune institution spécialisée n'a encore été mise en place ; dans ce cas, il incombe au médiateur général d'assumer seul la responsabilité de la protection des droits des enfants comme des autres citoyens.

Le mandat devrait être assez large pour couvrir les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels de tous les enfants, à l'instar de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Il convient d'accorder une attention particulière aux enfants à risque, tels que ceux recueillis par des institutions d'assistance à l'enfance, placés dans des familles ou détenus de quelque façon que ce soit ; ceux exposés à l'asservissement, à la traite des êtres humains et autres formes d'exploitation, les enfants non accompagnés et séparés, membres de minorités, immigrants, réfugiés et ceux ayant connu des situations de guerre ou d'autres formes de conflits sociaux. L'institution indépendante doit avoir le droit d'accéder, sans préavis, à tout établissement et à tout lieu de détention pouvant abriter des enfants à risque, et être autorisée à s'entretenir, en particulier avec les enfants, sur quelque sujet que ce soit.

Afin de garantir la qualité de son action à l'égard de l'enfance, l'institution indépendante doit impérativement organiser ses activités autour des besoins des enfants. Elle devrait disposer d'un personnel multidisciplinaire, doté d'une formation spécialisée propre à garantir que l'intérêt de l'enfant soit toujours respecté et son opinion sollicitée. Les procédures, notamment en ce qui concerne les plaintes, doivent tenir compte du point de vue de l'enfant et lui être accessibles et compréhensibles.

Pour ce qui est du rôle proactif de l'institution, la coopération constante de cette dernière avec les autorités nationales et locales, avec les ONG et les parents est de toute première importance, de même que sa faculté d'établir des contacts directs avec les enfants. Ainsi que le souligne le Comité des Nations Unies pour les droits de l'enfant : « Les [institutions indépendantes de droits de l'Homme] 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 institutions indépendantes. Les institutions indépendantes 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<sup>8</sup> ». Quant aux normes de l'ENOC relatives à la mise en place d'institutions indépendantes spécialisées dans la protection des droits de l'enfant, adoptées en 2001, elles stipulent que les institutions devraient écouter et respecter les opinions des enfants, prendre des mesures actives pour maintenir le contact direct avec eux, avec les organisations d'enfants et avec les organes de défense des droits de l'enfant, et qu'elles devraient également promouvoir le respect de l'opinion des enfants dans la société en général, se rendre aisément accessibles être à même de répondre à toute tentative de communication émanant d'enfants.

L'institution devrait être en mesure de faire connaître les opinions des enfants et de les faire valoir, ainsi que de promouvoir leurs droits auprès des organes locaux, nationaux, internationaux et parlementaires.

## **Le travail des médiateurs en collaboration avec les enfants**

### **a. Participation des enfants**

Dans la société actuelle, les droits des enfants passent souvent pour secondaires et les enfants eux-mêmes sont peu écoutés. Ils ne disposent pas souvent de personnes compétentes à qui confier leurs pensées, leurs craintes, leurs sentiments et leur vécu. Les parents ne sont pas toujours au fait de leurs droits ni conscients de tous leurs besoins ; les systèmes politiques ne pas conçus de manière à intégrer le point de vue des enfants. Il incombe non seulement aux institutions indépendantes de défense des droits de l'Homme spécialisées dans l'enfance mais aussi aux médiateurs à compétence générale de garantir la participation des enfants à la vie de la société et de faire entendre leur voix.

Comme l'indique l'organisation Save the Children<sup>9</sup>, « La participation consiste à avoir la possibilité d'exprimer des opinions, d'influencer les décisions et de parvenir au changement. S'agissant des enfants, elle doit prendre la forme d'un engagement volontaire, pris en toute connaissance de cause par chacun d'entre eux, dans tout ce qui les concerne directement ou indirectement. La participation des enfants est une façon de travailler et un principe essentiel qui sont communs à tous les programmes et doivent s'appliquer partout – des foyers au gouvernement et du plan local au niveau international ».

Il est manifestement nécessaire que les ombudsmen organisent régulièrement des rencontres avec les enfants dans leur environnement, y compris dans les écoles et dans les institutions d'assistance à l'enfance. En marge de la visibilité que ces visites procurent aux institutions, elles leur permettent également de promouvoir (aspect proactif de leur travail) les droits des enfants et notamment le droit à l'éducation.

De plus, afin de se rendre aussi accessibles que possible, les ombudsmen devraient tirer tout le parti des moyens de communication modernes fréquemment utilisés par les enfants, tels qu'Internet, les messageries électroniques et les lignes d'appel gratuites (« hotlines »), en complément des mécanismes traditionnels de dépôt de plaintes.

---

<sup>8</sup> Observation générale n°2, paragraphes 16 et 17.

<sup>9</sup> Save the Children – International alliance, « Normes de pratique relatives à la participation des enfants », 2005.

Certains ombudsmen pour enfants ont créé des conseils consultatifs, mécanisme institutionnalisé visant à organiser des rencontres régulières avec les enfants. Il convient d'encourager ces initiatives, qui offrent la possibilité d'échanges constants avec des groupes représentatifs d'enfants et permettent de mettre au jour d'éventuelles difficultés ou problèmes spécifiques. La communication, les échanges d'idées et les débats sur les politiques qui ont ensuite lieu entre le conseil consultatif et l'organe de médiation sont susceptibles d'éviter les malentendus et les mauvaises interprétations des propos des enfants.

#### **b. Modalités de participation des enfants au travail des médiateurs**

Certains éléments sont requis pour garantir une participation effective, riche et constructive des enfants aux activités de l'ombudsman.

Le premier élément consiste à inclure les enfants au processus de consultation dès son stade initial. Il est ensuite fondamental de préparer cette consultation de façon adéquate. La qualité de la contribution des enfants est en effet directement liée aux circonstances entourant leur participation. Celle-ci doit être structurée. Il convient de consulter les enfants sur des questions les affectant directement et indirectement. Les adultes doivent avoir définis leurs objectifs à l'avance et le but de la rencontre doit être débattu et avec les enfants et approuvé par eux. Il importe de les informer à l'avance sur les tenants et les aboutissants de cette rencontre.

S'il doit y avoir sélection préalable de représentants pour les enfants, il convient de les impliquer tous dans la détermination des critères de sélection. La participation se fait toujours sur une base volontaire et doit pouvoir cesser à tout moment, sur décision de l'enfant. Pour faciliter la participation la plus large possible et éviter toute forme de discrimination, les circonstances de la rencontre, telles que le jour et l'heure, le lieu et la durée et, le cas échéant, le choix de la langue, doivent être pris en considération.

Le dialogue devrait être adapté au niveau de compréhension des enfants et les débats orientés en fonction de leurs capacités et de leurs intérêts. Le langage écrit et oral utilisé par les adultes devrait être accessible aux enfants. Il convient d'éviter les termes techniques et, à défaut, de les expliciter. Cela ne signifie pas toutefois qu'il faille adopter un ton « infantile » ni considérer a priori que les enfants ne sont pas capables de comprendre certaines choses ou de s'exprimer à leur sujet.

Le droit de participation des enfants implique une écoute attentive de la part des adultes et la prise en compte de leurs vues. Il convient donc d'éviter toute mise à l'écart inconsidérée de propositions d'enfants. Les adultes préparant et animant les rencontres devraient avoir reçu une formation adéquate. De plus, il importe d'accorder aux enfants suffisamment de temps pour oser prendre la parole et s'exprimer. Les adultes devraient également montrer aux enfants qu'ils les écoutent en répondant à leurs suggestions et en échangeant des idées avec eux.

Enfin, il est crucial d'expliquer aux enfants quel aura été le résultat de leur participation et comment leurs contributions auront été mises à profit. Il convient de les informer dûment des suites de la rencontre et d'expliquer clairement toute décision prise. Si une décision ne correspond pas à la proposition des enfants, il importe de la justifier. Les attentes des enfants doivent être respectées, sous peine d'endommager le lien et la confiance établis avec eux.