

DE L'IMPORTANCE DE MAINTENIR UN DEFENSEUR DES ENFANTS

LA SUPPRESSION DU DEFENSEUR DES ENFANTS : CONSEQUENCES JURIDIQUES, POLITIQUES ET SYMBOLIQUES DES PROJETS DE LOIS DU 9/09/09 RELATIFS A LA CREATION D'UN DEFENSEUR DES DROITS

I- HISTORIQUE DE LA REFORME :

1. Le rapport de la commission Balladur (octobre 2007) a proposé la création d'un Défenseur des droits fondamentaux dans la Constitution

<http://www.comite-constitutionnel.fr/accueil/index.php>

Le 29 octobre 2007, le Comité Balladur a rendu son rapport et formulé 77 propositions en vue d'une modernisation des institutions de la Vème République. La proposition n° 76 consistait en la création d'un Défenseur des droits fondamentaux reprenant tout ou partie des attributions de plusieurs AAI.

« Instituer un Défenseur des droits fondamentaux reprenant notamment tout ou partie des attributions du Médiateur de la République, du Défenseur des Enfants, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, de la HALDE et de la CNIL et habilité à saisir le conseil constitutionnel ; permettre à toute personne de saisir directement le Défenseur des droits fondamentaux.

2. L'article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 crée la fonction de Défenseur des droits (article 71-1 du titre XI bis de la Constitution du 4 octobre 1958, voir en annexe).

Projet du Gouvernement : création d'un Défenseur des droits des citoyens dont le périmètre d'intervention ne comprend pas le Défenseur des enfants

Exposé des motifs : le Premier ministre propose la création d'un **Défenseur des droits des citoyens** et précise, dans l'exposé des motifs qu'une loi organique déterminera le périmètre d'intervention *du défenseur des droits des citoyens*, "**selon une approche pragmatique et progressive**". Outre celles de l'actuel Médiateur de la République, pourraient être notamment reprises dans un premier temps les attributions du Contrôleur Général des Lieux Privatifs de



Liberté (CGLPL) et celles de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

Il est inséré après le titre XI de la Constitution un titre XI bis intitulé : « Le Défenseur des droits des citoyens » et comprenant un article 71-1 ainsi rédigé :

« Art. 71-1. – Toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public peut, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, adresser une réclamation au Défenseur des droits des citoyens.

« Une loi organique définit les modalités d'intervention du Défenseur des droits des citoyens, ainsi que les autres attributions dont il est investi. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions.

3. Débats parlementaires à l'Assemblée Nationale.

En réponse aux questions des députés, Mme la Garde des Sceaux (Rachida Dati), précise que la création du Défenseur des droits des citoyens sera "un moyen de rationaliser - et c'est aussi un objectif - les différents AAI qui existent dans ce domaine."

Concernant le CGLPL, la ministre précise que la question de sa fusion ne sera discutée qu'à l'issue de son premier mandat.

Concernant la CNDS, elle indique que le gouvernement a souhaité voir ses attributions confiées au défenseur des droits du citoyen.

Aucune mention du Défenseur des enfants malgré les questions des députés.

4. Débats parlementaires au Sénat : création d'un « Défenseur des droits »

En réponse aux questions des sénateurs qui s'étonnent qu'on puisse proposer au pouvoir constituant de créer une institution aussi fondamentale sans en préciser clairement les contours, Mme la Garde des Sceaux insiste sur le fait **qu'il appartiendra au législateur organique de préciser son périmètre d'action selon une approche pragmatique et progressive.**

Elle souligne que, outre celles du Médiateur de la République pourraient être notamment prises les attributions de la CNDS.

Aucune allusion au Défenseur des enfants.

5. Le Sénat et l'Assemblée Nationale adoptent le projet de loi constitutionnelle créant un "Défenseur des Droits" (article 71-1 du titre XI bis de la Constitution du 4 octobre 1958).

Art. 71-1.-Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

<http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm#titre11bis>

6. Présentation de deux projets de loi organique et ordinaire au Conseil des ministres, le 09/09/2009 par la Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés

<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/defenseur-des-droits>

Exposés des motifs :

Les attributions du Défenseur des droits s'étendront non seulement à celles aujourd'hui exercées par le **Médiateur de la République**, mais seront élargies à celles du **Défenseur des enfants** et de la **Commission nationale de déontologie de la sécurité**.

Pour que son action puisse bénéficier de toutes les compétences utiles, **le Défenseur sera assisté de deux collèges de trois personnalités qualifiées chacun**, qui seront obligatoirement consultés sur le traitement des réclamations en matière respectivement de déontologie de la sécurité et de protection de l'enfance.

L'articulation avec les autres autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits et libertés sera également renforcée :

- le DD sera associé, à sa demande, aux travaux de la HALDE et de la CNIL



- le DD pourra participer, en personne ou en désignant un représentant, aux collèges de ces deux autorités, avec voix consultative

- Le DD sera membre de droit de la CNCDH

- Le DD pourra transmettre aux autres autorités indépendantes chargées d'une mission de protection des droits et libertés les réclamations qui les concerneraient également, en leur faisant part de ses observations et en demandant à être informé des suites qui leur sont apportées.

Ce renforcement des liens entre le Défenseur des droits et les autres autorités chargées de la protection des droits et libertés, permettant une **coordination et un réel travail commun**, assurera une protection plus effective des droits et des libertés dans tous les domaines.

- Enregistrement des deux projets de lois à la présidence du Sénat le 09/09/09

<http://www.senat.fr/leg/pjl08-610.html>

<http://www.senat.fr/leg/pjl08-611.html>

II- CONSEQUENCES DES PROJETS DE LOIS DU 9 SEPTEMBRE 2009 :

1. Abrogation de la loi ayant mis en place le Défenseur des enfants (ainsi que les autres AAI) et d'un article du code de l'action sociale et des familles

- Défenseur des enfants (loi 200-196 du 6 mars 2000)

- Médiateur de la République (loi 73-6 du 3 janvier 1973)

- CNDS (loi 2000-494 du 6 juin 2000)

- article L 221-5 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que : "*Les règles relatives aux missions du défenseur des enfants sont fixées par les dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi instituant un défenseur des enfants ci-après reproduites « il informe le président du conseil général compétent des affaires susceptibles de justifier une intervention des services de l'aide à l'enfance »*"

2. Les missions de l'autorité indépendante "Défenseur des Enfants" ne sont reprises que très partiellement et diluées dans l'institution "Défenseur des droits"

2.1 Affaiblissement de la mission de défense des droits de l'enfant qui sera gérée avec le concours d'un collège de trois personnes qualifiées choisies en raison de leur compétence dans le domaine de la protection de l'enfance et centrées en conséquence principalement sur la protection de l'enfant en danger. **Le Défenseur des enfants aujourd'hui en vertu de la loi du 6 mars 2000 est chargé de défendre tous les droits de l'enfant non seulement consacrés par la loi mais aussi par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé.**

L'étude d'impact n'a fait aucune étude des effets des pouvoirs renforcés du Défenseur des droits sur les réclamations reçues par le Défenseur des enfants.

Au regard des réclamations reçues (plus de la moitié concernent les conséquences des séparations parentales conflictuelles) il conviendrait donc de faire une étude à partir de cas pratiques pour mesurer l'impact quantitatif et qualitatif des pouvoirs renforcés du Défenseur des droits sur ces réclamations.¹

2.2. Disparition de la mission de promotion des droits de l'enfant et des actions d'information sur ces droits et leur respect effectif prévue par l'article 5 de la loi du 6 mars 2000 (gérée notamment via le réseau de 55 correspondants territoriaux et les jeunes ambassadeurs de la Défenseure des enfants (JADE) en partenariat avec des Conseils généraux et l'Education Nationale

Les projets n'évoquent pas le maintien de la mission de promotion des Droits de l'enfant développée par la Défenseure des enfants et ses équipes (siège, CT, jeunes ambassadeurs du service civil volontaire...), en partenariat avec l'Education nationale, les conseils généraux de 12 départements (notamment avec la Vienne, l'Isère, le Rhône, et le Bas-Rhin) et des villes (Asnières-sur-Seine et Issy-les-Moulineaux)

Le collège de trois personnalités n'aura compétence qu'en matière de réclamations. On voit bien que la mission de promotion des droits de l'enfant a été totalement niée.

2.3. Disparition de la mission de propositions législatives, recommandations issues des réclamations relatives aux enfants etc. visant à garantir un meilleur respect des droits de l'enfant.

- **Les missions du Défenseur des Enfants vont bien au-delà des seules "réclamations"**. Elles portent aussi sur les questions de société concernant les enfants, leur environnement familial et social. Elles ne figurent pas dans celles du "défenseur des droits"

¹ **Le Défenseur des droits disposera de pouvoirs accrus et de moyens d'investigation élargis :**

1. Il pourra, en premier lieu, enjoindre à l'administration ou organisme en cause, si ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet, de prendre les mesures nécessaires, y compris en réformation d'une décision, et le cas échéant publier un rapport spécial si aucune suite n'est donnée.
2. En deuxième lieu, il pourra proposer aux parties au litige de conclure une transaction.
3. En troisième lieu, il pourra, soit spontanément, soit sur invitation de la juridiction ou d'une partie au litige, présenter des observations dans une affaire en cours, qu'elle soit civile, administrative ou pénale.
4. Enfin, il pourra saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis sur l'interprétation ou la portée d'un texte législatif ou réglementaire, de façon à couper court aux difficultés qui proviendraient d'interprétations divergentes des textes applicables.
5. Les personnes et organismes mis en cause devront lui communiquer toutes informations et pièces utiles et autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre à ses questions
6. Il bénéficiera d'un droit d'accès - et même d'un droit d'accès inopiné en cas de nécessité impérieuse - aux locaux administratifs ou privés.
7. Toutes ces obligations feront en outre l'objet de sanctions en cas de méconnaissance, instituées par le projet de loi ordinaire accompagnant le présent projet de loi organique.

- Propositions de réformes législatives, de réformes de textes réglementaires de la DE au Gouvernement (ex : statut des tiers, enfants dans les situations de séparations conflictuelles ...)
- Propositions de la DE au Gouvernement d'amélioration de la mise en œuvre des politiques publiques (ex : développement des Maisons des Ados, des équipes mobiles de pédopsychiatrie, des services de Médiation familiale, des points rencontres...)
- Propositions de la DE au gouvernement de recommandations (ex : justice des mineurs, fichiers mineurs, mineurs étrangers isolés, recours aux tests ADN, alternative à l'internement des enfants en centres de rétention administrative...)
- Propositions de la DE au Gouvernement, aux Collectivités territoriales, aux services éducatifs, scolaires, sociaux, de santé, associatifs, de la mise en œuvre de "bonnes pratiques" professionnelles et de formation
- Recommandations de la DE sur le renforcement de la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant lors de l'évaluation par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies de l'état des droits fondamentaux des enfants vivant en France.

2.4. Recul par rapport aux engagements internationaux de la France, l'un des premiers pays à avoir ratifié la CIDE et à avoir créé l'une des 80 autorités indépendantes de défense des droits de l'enfant dans le monde :

- Le "défenseur des droits" n'a pas de compétence visible et spécialisée pour les enfants. Les enfants, leurs parents... ne s'adresseront pas facilement à lui
- Les droits de l'enfant sont dilués dans les "droits des administrés"
- Le "défenseur des droits" n'interviendrait que par rapport aux seuls droits consacrés par la loi française (droit interne) et notamment dans le cadre de "la protection de l'enfance"
- L'impasse est faite sur les droits fondamentaux (droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels) consacrés par les engagements européens et internationaux pourtant ratifiés par la France (la Convention internationale des droits de l'enfant n'est à aucun moment citée)
- L'activité du "Défenseur des droits" est centrée sur le seul aspect de la prise en compte des réclamations individuelles qui lui seront adressées alors que tous les défenseurs des enfants en Europe ont une activité prioritaire de promotion des droits de l'enfant et de propositions législatives et de politiques publiques. Ils ont également le rôle de donner la parole aux enfants et de la faire remonter auprès du législateur et de l'exécutif. Ainsi la DE porte la parole des enfants au plus haut niveau de l'Etat en consultant plusieurs fois par an son **Comité consultatif des jeunes** et remettra cette année le Livre d'Or "Parole aux jeunes" le 20 novembre 2009 au Président de la République et au Parlement, suite à la grande consultation nationale conduite pendant 18 mois dans toute la France.

- **De par la loi du 6 mars 2000, la DE remet un rapport annuel d'activité et un rapport thématique au Président de la République et au Parlement tous les 20 novembre**, jour anniversaire de l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant ce qui n'est pas mentionnée dans les projets de loi relatif à la création d'un "Défenseur des droits". Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a pourtant préconisé que les institutions en charge de la défense des droits de l'enfant 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 ».²

2.5. Recul par rapport aux préconisations du Rapport du 22 juin 2009 du Comité des Droits de l'enfant de l'ONU (Genève)

Suite au rapport présenté par le gouvernement français (comme tous les 4 ou 5 ans), sur la situation de la France au regard des droits de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies pointe des avancées, mais aussi des insuffisances et "*invite la France à continuer à renforcer le rôle du Défenseur des enfants ... et à lui allouer les ressources financières et humaines suffisantes...*"

2.6. Recul par rapport aux préconisations du Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU (observation générale n°2 du 15 novembre 2002)

Le Comité des droits de l'enfant a invité les Etats parties à la CIDE, à "*se doter d'institutions nationales indépendantes pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la CIDE*". En effet « *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.* »

2.7. Recul par rapport à la Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant (2007)

La Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant, adoptée à Strasbourg le 25 janvier 1996 et ratifiée le 1^{er} août 2007 (loi n°2007-1155) dans son article 12 a stipulé le devoir de la France à encourager la promotion et l'exercice des droits des enfants par l'intermédiaire d'organe en charge de : faire des propositions pour renforcer le dispositif législatif relatif à l'exercice des droits de l'enfant ; formuler des avis sur les projets de législation relatifs à l'exercice des droits des enfants ; fournir des informations générales concernant l'exercice des droits des enfants aux médias, au public et aux personnes ou organes s'occupant des questions relatives aux enfants ; rechercher l'opinion des enfants et leur fournir toute information appropriée. A travers

² Observation Générale n°2 sur le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant du 15 novembre 2002



l'actuel Défenseur des enfants la France a jusqu'à présent pleinement répondu à cet engagement européen, qu'en sera-t-il demain ?

2.8 Recul par rapport au développement dans le monde entier d'institutions indépendantes, consacrées spécifiquement à la défense et à la promotion des droits de l'enfant

Actuellement : il existe plus de 80 défenseurs des enfants dans le monde, dont 35 dans 28 états européens (17 d'entre eux étant membres de l'Union européenne). Le plus récent ayant été installé par le président de la Fédération de Russie le 12 septembre 2009 avec le soutien de la France.

III- CONTEXTE POLITIQUE ET SYMBOLIQUE RELATIF DE LA PRESENTATION AU CONSEIL DES MINISTRES DU 09/09/2009, DES PROJETS DE LOI INSTITUANT le "Défenseur des droits" :

A la veille du 20 novembre 2009, Journée Internationale des Droits de l'Enfant :

- XXème anniversaire de l'adoption de la CIDE par l'AG de l'ONU à New-York,
- Jour de nombreuses manifestations dans le monde, particulièrement en France, pour célébrer ce texte international, essentiel pour les droits de l'enfant et leur concrétisation
- Jour de la remise au Président de la République Française puis au Parlement de ses rapports d'activité, rapport thématique et livre d'or de la *parole des enfants*, par la Défenseure des enfants,
- Grand rendez-vous national à la Sorbonne (avec des délégations de jeunes venant de métropole et d'outre-mer) clôturant la consultation nationale des moins de 18 ans sur des thèmes de société les concernant, lancée depuis mai 2008 par la Défenseure des enfants et ses équipes (famille, éducation, discrimination, handicap, précarité, violences, santé, justice des mineurs, expression et participation, vie privée et internet).

Au moment où la Défenseure des enfants française devient Présidente du réseau des 35 Défenseurs des enfants européens (*European Network of Ombudspersons for Children*, ENOC), réunis à Paris les 23, 24 et 25 septembre 2009.

Monsieur Jacques BARROT, vice président de la Commission européenne a, à cette occasion, rappelé l'importance d'avoir une institution spécialisée en charge de la défense des droits des enfants.

Monsieur Thomas HAMMARBERG, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a également fait part à cette occasion aux membres d'ENOC de son



inquiétude de voir « certains pays abolir ou réduire les compétences des Médiateurs pour enfants ». Pour le Commissaire Hammarberg, « les autorités politiques, qui ont été amenées à prendre de telles décisions, doivent amener la preuve que ce dispositif est dans le meilleur intérêt des enfants et se traduit par une plus grande efficacité en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ».

Au moment ou le comité des Droits de l'enfant de l'ONU, dans son rapport du 22 juin 2009 sur l'état des droits de l'enfant en France, a demandé au Gouvernement français de renforcer le rôle du Défenseur des enfants, autorité indépendante.

Il est à noter à priori **qu'aucune économie budgétaire** ne peut être attendue de ce projet de réforme et **qu'une année de travail au moins** sera perdue le temps de mettre en place le fonctionnement de la nouvelle structure :

- Depuis l'annonce du projet de loi (9 septembre): difficulté de fonctionnement pour les services du DE (nécessité de rappeler aux autres institutions et aux différents partenaires que la structure existe tant que le Parlement n'a pas voté de loi
- Au plan humain : perturbation de toute une équipe : 28 permanents + 55 correspondants territoriaux avec des effets secondaires non négligeables sur l'équilibre d'une équipe qui fait un travail difficile et a besoin de sérénité pour fonctionner

Le projet de suppression du Défenseur des enfants a mobilisé

Un appel à soutien important avec plus de 42.000 signatures de citoyens (au 9 /11/09) et plus de 3.800 membres sur le groupe facebook réalisé par le Comité de jeunes de la DE

De nombreux communiqués de presse émanant de réseaux associatifs dans tous les domaines de l'enfance, politiques, syndicaux mais aussi de citoyens parents ou grands-parents

Des motions votées par des villes ou conseils généraux : et notamment la Ville de Paris (unanimité des groupes politiques)

CONCLUSION :



L'étude d'impact de la loi organique a été faite sans aucune audition de la Défenseure des enfants et montre bien la méconnaissance des missions du Défenseur des enfants, le contexte actuel du 20^{ème} anniversaire de la CIDE et la Présidence du réseau européen des Ombudspersons pour enfants (ENOC) par la Défenseure des enfants française.

De plus, il n'a été fait aucune évaluation de l'action du Défenseur des enfants et de ses équipes sur leurs missions de défense (réclamations) et de promotion des droits de l'enfant.

Sur les réclamations, Dominique VERSINI demande qu'une étude sérieuse soit menée à partir de cas pratiques afin de mesurer la portée des pouvoirs accrus donnés au Défenseur des droits sur les différentes réclamations reçues par le Défenseur des enfants : ces nouveaux pouvoirs auraient-ils permis de mieux aider les enfants dans les questions liées aux séparations parentales :

- par exemple de faire savoir à un juge la nécessité de changer sa décision relative au lieu de résidence de l'enfant, au droit de visite et d'hébergement de l'enfant...
- par exemple d'obtenir d'un préfet qu'il délivre un DCEM à un enfant qui n'a séjourné que 3 ans au lieu de 5 ans en France
- par exemple d'obtenir d'un consul qu'il reconnaisse l'identité d'un enfant et remette un visa
- par exemple d'obliger un service de l'aide sociale à l'enfance à remettre un enfant dans une famille d'accueil avec laquelle la DE estimerait qu'il a des liens affectifs propres à lui assurer un bon équilibre et ce contrairement à la décision de l'ASE
- par exemple d'obliger un espace rencontre à appliquer une décision de justice alors que cet espace n'a pas les équipes suffisantes ...

Sur la promotion des droits de l'enfant, Dominique VERSINI demande que soit évaluée l'action développée par son département de promotion des droits de l'enfant en partenariat avec des Conseils généraux partenaires et l'Education nationale :

- Engagement international de la France de sensibiliser à la CIDE
- L'action menée depuis 2007 a permis de sensibiliser plus de 52.000 enfants (20.000 par an)
- Nécessité de développer cette mission et de créer dans tous les départements des équipes de Jeunes ambassadeurs (service civique volontaire) chargés de faire connaître aux enfants la CIDE
- ➔ Objectif de la DE : passer de 34 à 400 jeunes civils volontaires d'ici 2012 (dans le cadre du projet gouvernemental de service civique) ce qui permettrait de passer de 20.000 enfants par an à 200.000 enfants et de passer des messages de citoyenneté à travers cette action.
- Question : Le Gouvernement s'engage-t-il formellement à maintenir cette mission et comment ?

Paris, le 08 octobre 2009

DEFENSEURS DES ENFANTS : ETUDE COMPARATIVE POSITIONNEMENT DES NATIONS UNIES ET DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

La présente note s'attache en premier lieu à montrer que l'intégration du Défenseur des enfants dans une très lourde structure n'est pas la règle en Europe où la plupart des pays ont fait le choix de créer des institutions spécialisées dans la défense des droits fondamentaux des enfants afin d'assurer la promotion et la protection efficace de ces droits. En second lieu, sont rappelés les atouts actuels de l'institution du Défenseur des enfants et les désavantages qui résulteraient de sa disparition pour les enfants.

I) La plupart des pays européens ont une institution spécialisée dans la défense et la promotion des droits des enfants

- **La plupart des grands pays d'Europe disposent d'une institution spécialisée dans la défense des droits des enfants, voire de plusieurs dans certains Etats fédéraux.** Cette institution est dans la grande majorité des cas distincte du Médiateur, de l'Ombudsman ou du Défenseur du Peuple ou des Citoyens. Il en est ainsi dans la plupart des pays les plus engagés dans la défense et la promotion des droits de l'enfant comme **la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, la Belgique (un défenseur des enfants communauté française et un défenseur des enfants communauté flamande), le Luxembourg, l'Autriche, la Pologne, l'Irlande, l'Islande, la Lituanie, Malte, Chypre, la fédération de Russie, la Croatie.**
- En **Pologne** et en **Lituanie**, l'existence et la spécificité du défenseur des enfants sont même consacrées par la Constitution.
- Le **Royaume Uni**, l'**Ecosse**, le **Pays de Galles** et l'**Irlande du Nord** ont chacun une institution spécialisée indépendante pour défendre et promouvoir les droits des enfants ; en **Angleterre** le « Children's Commissioner » ne paraît pas constituer une autorité indépendante satisfaisant totalement aux « principes de Paris » adoptés par l'ONU en 1993.
- En **Espagne**, il existe un « Défenseur du Peuple » au niveau national doté de pouvoirs importants mais la défense des enfants apparaît diluée dans l'organigramme de ses services. Dans les faits cette attribution relève en réalité de la compétence des Communautés Régionales Autonomes où il y a des ombudsmen indépendants comme



à Madrid et des ombudsmen adjoints à l'ombudsman régional comme en Catalogne, en Andalousie, au Pays Basque, en Galice et dans la principauté des Asturies.

- **En Allemagne**, il n'existe pas de structure spécifique chargée de la défense des droits de l'enfant mais un Ombudsman national et une commission parlementaire pour les droits des enfants.

Qu'ils s'appellent selon les pays, ombudsman, commissaire aux droits de l'enfant ou Défenseur des enfants comme en France, les médiateurs nationaux ou régionaux pour les droits de l'enfant promeuvent auprès des autorités politiques et des décideurs publics et privés à tous les échelons le respect des droits fondamentaux de l'enfant.

La tâche commune de tous ces défenseurs est la promotion des droits de l'enfant par la diffusion de l'information.

Ils font en outre progresser **l'expression directe des enfants et adolescents sur les choix qui les concernent et s'assurent au quotidien que leurs droits soient respectés.**

Dans de nombreuses institutions de défense des droits de l'enfant en Europe les enfants sont pris en compte dans une **procédure de consultation permanente**, comme c'est le cas en France avec le comité consultatif de jeunes de la Défenseure des enfants.

Une majorité traite également de **réclamations individuelles** et présente un rapport annuel, à l'instar de la Défenseure des enfants en France.

(Pour plus de détails voir le document en annexe : « Présentation du réseau européen des défenseurs des enfants : European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) »

II) Le positionnement des Nations Unies et les préconisations européennes concernant l'organisation de la défense et de la promotion des droits des enfants

- Le 15 novembre 2002, le **Comité des droits de l'enfant de Nations Unies** dans son Observation Générale n°2 sur le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant a notamment souligné que:
 - *« ...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 cas de violation de leurs droits; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité. »*

- Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, sans se prononcer sur le choix entre institutions indépendantes spécialisées dans la défense des droits fondamentaux des enfants ou institution nationale généraliste de défense des droits de l'homme dotée d'une structure spécialisée dans les droits de l'enfant a souligné que « *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* ».
- (...) 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.*
- Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a ajouté qu'il lui paraissait « *indispensable de réserver une place centrale à la promotion et à la protection des droits de l'enfant* ». A cette fin, « *les institutions (en charge de la défense des droits fondamentaux des enfants) doivent s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée, notamment à travers des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif. Elles 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* ».
- Tout récemment, le Comité a réitéré l'importance de cette fonction essentielle lors de son Observation Générale sur le droit des enfants d'être entendus dans toutes les décisions qui les concernent.
 - Dans son Observation Générale n°12 (juillet 2009), Paragraphes 48-49 (traduction informelle) il a souligné que : « *Le droit de l'enfant à être entendu impose l'obligation aux Etats parties de revoir ou d'amender leur législation en vue d'introduire des mécanismes donnant aux enfants accès à une information appropriée, un soutien adéquat, si nécessaire un retour sur l'importance donnée à leurs vues, et des procédures de réclamation. En vue de remplir ces obligations, les Etats parties doivent adopter les stratégies suivantes : (...) établir des institutions indépendantes de droits de l'homme, telles que les ombudsmen ou commissaires pour les enfants avec un large mandat pour les droits de l'enfant.*
- Suite au rapport présenté par le gouvernement français (comme tous les 4 ou 5 ans), sur la situation de la France au regard des droits de l'enfant le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son rapport du 22 juin a "invité la France à continuer à renforcer le rôle du Défenseur des enfants ... et à lui allouer les ressources financières et humaines suffisantes..."

- **Le Commissaire aux droits de l’Homme du Conseil de l’Europe a mis en exergue les éléments suivants³ :**
- ...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.
 - ...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.
 - ...Les institutions en charge de la défense du droit des enfants doivent être dotées d’une haute visibilité, aptes à travailler directement avec les enfants et disposer d’une réelle capacité d’impulsion pour faire évoluer les lois, les règlements et les pratiques en faveur des droits des enfants.
 - ... Alors qu’ a été adopté par une large majorité d’Etats du Conseil de l’Europe un modèle d’institutions de défense des droits des enfants - distinctes de l’ombudsman généraliste - compétentes en matière de plaintes pour violation de droits de l’enfant et chargées de contribuer à la promotion active de ces droits, modèle adopté d’ailleurs. *« 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 ».*
 - ...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.
 - ...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...
 - ... Certains éléments sont requis pour garantir une participation effective, riche et constructive des enfants aux activités de l’ombudsman.
 - ... Il convient de consulter les enfants sur des questions les affectant directement et indirectement.
 - ...Le droit de participation des enfants implique une écoute attentive de la part des adultes et la prise en compte de leurs vues.

³ « Le travail des médiateurs pour les enfants », Athènes septembre 2006



- ...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....

- Le Commissaire aux droits de l'Homme dans un message adressé à l'assemblée générale du réseau européen des défenseurs des enfants (ENOC) le 23 septembre 2009 a fait part de ses inquiétudes quant à la tendance à l'heure actuelle dans certains pays d'abolir (ou réduire) les compétences des Médiateurs pour enfants. D'après le Commissaire Hammarberg, les autorités politiques, qui ont été amenées à prendre de telles décisions, doivent amener la preuve que ce dispositif est dans le meilleur intérêt des enfants et se traduit par une plus grande efficacité en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant.

- Sur la base des principes de Paris adoptés par l'ONU en 1993, le réseau européen de Médiateurs pour enfants ENOC (*European Network of Ombudspersons for Children*) fondé en 1997 qui comprend actuellement des membres dans 28 Etats membres du Conseil de l'Europe insiste sur la nécessité d'une stricte indépendance de chaque institution membre et de son responsable, tant pour ce qui concerne ses conditions de nomination que pour son fonctionnement. Cette condition est impérative, ce qui n'a pas encore permis l'affiliation à l'ENOC de certains « défenseurs des enfants », y compris en Angleterre où le « Children's Commissioner », le Commissaire anglais pour les enfants n'a obtenu qu'un statut d'observateur au sein de ce réseau.