

Ma conception de l'institution

par Bernard De Vos

Une institution de référence

Les enfants et les jeunes constituent un groupe social important et vulnérable à la fois; cette simple énonciation justifie à elle seule l'institution du Délégué général aux droits de l'enfant. La déclaration des droits de l'enfant, confirmée et largement étayée par la Convention Internationale de 1989, requiert que des mécanismes spécifiques soient mis en place afin que les droits des enfants soient protégés et promus. L'institution du Délégué général dont la mission consiste, de façon générale, à défendre les droits et les intérêts des enfants et des jeunes, participe de ces mécanismes .

Ceci sous-entend que le Délégué général représente une institution de référence, voire de dernier recours dans certaines occasions, mais que ses interventions doivent tenir compte du maillage institutionnel et associatif poursuivant des objectifs similaires et s'articuler avec lui.

À ce titre, la dénonciation publique de propos ou d'actes portant atteinte à la dignité et aux droits de l'enfant ne doit être envisagée qu'en dernier recours, après que tout a été mis en oeuvre pour sensibiliser leurs auteurs à leur conduite et avoir tenté de la modifier. La stigmatisation liée à la dénonciation médiatique et l'attitude défensive qu'elle provoque inmanquablement, empêche toute réflexion en profondeur et rend difficile l'intervention des proches -institutionnels ou associatifs- des auteurs pour inciter ces derniers à réintégrer durablement des pratiques respectueuses des droits de l'enfant.

Une institution libre et indépendante

L'institution, dont l'indépendance doit être garantie, doit également jouir de la

plus large autonomie afin de pouvoir exercer, dans l'intérêt des enfants, un rôle de contre-pouvoir. Dans un état démocratique moderne garantissant les droits individuels, ce rôle se limite généralement à vérifier que les engagements pris, notamment à travers l'adhésion à la Convention Internationale des droits de l'enfant, soient dûment respectés. Il reste qu'il n'existe aucune règle qui ne souffre de manquement ou d'abus: il faut donc que le Délégué général dispose de toute sa liberté pour relever ou dénoncer les éventuels dysfonctionnements et formuler, ensuite, des propositions ou suggestions de nature à restaurer le respect intégral des droits garantis aux enfants.

Par ailleurs, ses avis ne pourront être appréciés et entendus que s'ils apparaissent clairement comme ayant été réfléchis et proposés en dehors de toute influence extérieure à l'institution.

Enfin, bien que nommé par la Communauté française, le rôle de dénonciation et d'interpellation concernant les situations défavorables aux droits et à la dignité des jeunes ne peut se limiter au strict domaine communautaire. On le sait, même si les questions liées à l'enfance et la jeunesse sont en charge des Communautés, de nombreuses initiatives fédérales, régionales et communales sont prises chaque jour sur ces mêmes matières: le DGDE doit clairement revendiquer le droit et le devoir de défendre l'intérêt et le droit des jeunes, y compris dans les dispositifs qui échappent au contrôle direct de la Communauté française.

Une institution moderne et dynamique

Optant pour une institution personnalisée plutôt que pour une structure collé-

giale, la Communauté française a choisi un modèle où le défenseur des droits des enfants est aisément identifiable par le public (à fortiori lorsqu'il portait d'imposantes moustaches!). Ceci offre l'avantage de populariser l'institution et de lui conférer un caractère proche et humain.

Ce choix respectable présente toutefois le risque que ce soit moins l'institution qui soit mise en valeur que le Délégué Général qui la personnifie!

Ce risque peut être en partie modéré par le fait, qu'optant pour un modèle d'ombudsman personnalisé, la Communauté Française a également prévu que le Délégué Général soit entouré d'une équipe pluridisciplinaire qui l'entoure et l'épale dans sa tâche.

On le sait, le mode de management interne de toute institution «*déteint*» sur les modes d'intervention et de collaboration que l'institution mettra en place à l'extérieur de celle-ci. Ainsi, puisque la fonction du Délégué Général n'est ni de remplacer d'autres services existants, ni de se substituer à d'autres instances, il faudra veiller à ce que le mode de management de l'équipe soit orienté vers une dynamique participative qui encourage l'implication des collaborateurs dans une logique de réseau interne. Outre l'amélioration du comportement managérial produisant des relations plus productives pour tous, une organisation institutionnelle moderne améliorera l'image extérieure et «*déteindra*» positivement sur les relations, en lien avec ses prérogatives, que l'institution entretient avec les autres institutions, associations, services ou particuliers.

Cette forme d'organisation constituerait, par exemple, un atout appréciable pour un positionnement constructif en matière de médiation puisque, selon les mots mêmes du Délégué Général dans son rapport annuel 2003-2004, «*la médiation procède d'une culture démocratique dont l'objectif est de repenser des mo-*

Le Délégué Général doit être particulièrement circonspect avant d'accepter l'examen de toute demande de médiation

dèles d'autorité et de concevoir l'élaboration de la règle à partir d'une démarche contractuelle tendant à solliciter le concours de tous les participants».

Pour soutenir ce projet institutionnel ambitieux, il semblerait heureux de veiller à constituer un Comité d'accompagnement permanent de l'institution, constitué de représentants d'universités et de gens de terrain, afin de donner une crédibilité à l'institution et de permettre des réflexions plus générales sur certaines problématiques, mais aussi plus pointues sur des thématiques spécifiques. Cela éviterait que les idées de l'institution ne se limitent aux idées d'une personne et d'un nombre restreint de collaborateurs. Cela éviterait à l'institution du DGDE d'être en proie au syndrome de la tour d'ivoire et susciterait une remise en question du travail effectué en équipe. Cela amènerait également une crédibilité à l'institution pour le secteur et aux idées qu'elle véhicule.

Une institution conciliatrice et médiatrice

Le décret du 20 juin 2002 prévoit que, dans l'exercice de sa mission, le Délégué Général «*reçoit les demandes de médiation relative aux atteintes portées aux droits et aux intérêts de l'enfant*».

Le concept de médiation se définit globalement par un processus volontaire et confidentiel de gestion des conflits par lequel les parties recourent à un tiers indépendant, impartial et sans pouvoir de décision, le médiateur. Son rôle est d'aider les parties à élaborer elles-mêmes, en toute connaissance de cause, une entente équitable qui respecte les besoins de chacun des intervenants.

S'agissant d'une médiation menée par le Délégué Général, institution publique chargée de représenter l'intérêt général et public, il paraît évident qu'elle ne peut correspondre en tous points à cette définition. Si l'indépendance du «*Délégué-médiateur*» peut être garantie, son impartialité et sa neutralité seront très tôt questionnées dès lors que des intérêts

particuliers entrent en conflit avec des intérêts publics dont le Délégué Général doit être le garant. Quelle attitude adopter, par exemple, lorsque le «*Délégué-médiateur*» constate que la position d'un parent est de nature à compromettre les droits de l'enfant?

Il apparaît de la sorte que le Délégué Général doit être particulièrement circonspect avant d'accepter l'examen de toute demande de médiation. Il doit ainsi s'assurer dans un premier temps que, comme le prévoit le décret, la demande concerne bien exclusivement une atteinte caractérisée aux droits et intérêts de l'enfant et qu'elle émane bien d'une personne physique ou morale intéressée. Si tel est le cas, il doit veiller, dans un premier temps, à relayer la situation vers les instances concernées comme, par exemple, le conseiller de l'aide à la jeunesse ou l'avocat en convenant qu'en cas d'impasse, il conviendra d'avertir le Délégué Général. À ce moment seulement, le Délégué général pourra entamer un travail de médiation institutionnelle, uniquement afin de faire prévaloir l'intérêt public et l'application des droits de l'enfant en sollicitant l'adhésion des parties. Dans le cadre de cette pratique médiatrice, le Délégué doit être constamment guidé par les principes et prescrits de la convention internationale relative aux droits de l'enfant (et notamment ces articles 3,1-12-9 et 10,2).

Une institution «habilitante»

L'assistance individuelle à des enfants - notamment suite à des plaintes qu'il reçoit - pour les aider à faire face aux violations de leurs droits est une des missions prioritaires d'un défenseur des enfants. À côté des recours hiérarchiques et judiciaires, il est bon qu'il existe une autre voie, moins institutionnelle, plus accessible et plus humaine, pour soutenir les enfants ou les jeunes lorsqu'ils ont la conviction que leurs droits sont bafoués. Le Délégué Général, en l'occurrence, n'a aucun pouvoir et ne doit pas en revendiquer: son «*autorité*» doit se limiter à dire les droits en présence à tra-

vers des avis fondés et motivés et à communiquer aux parties concernées ses conclusions, analyses et recommandations. Il s'agit donc bien, non pas d'intervenir «*au nom de*» mais «*d'habiliter*» les enfants et les familles à formuler des plaintes ou des recours relatifs à des atteintes à leur droit ou à des traitements qu'ils jugent inacceptables.

Ces avis permettront également à celles et ceux, institutions, associations ou particuliers, qui portent atteinte aux droits de l'enfant et à sa dignité de trouver, dans ces avis, matière à réflexion pour tenter de modifier leurs pratiques

La priorité à la médiation ou à une intervention «*habilitante*» telle que décrites ci-dessus ne doit pas empêcher le DGDE de prendre, là où cela s'avère nécessaire, des positions tranchées, notamment en cas de graves violations des droits de l'enfant. La médiatisation des positions ainsi adoptées doit pouvoir soutenir les recommandations (ou exigences) du DGDE.

Une institution accessible à tous

Pour que son action puisse obtenir un impact significatif, le service du DGDE doit être largement accessible aux jeunes et aux enfants. Cette accessibilité débute par la meilleure connaissance possible de l'institution par le grand public. Elle repose également sur des larges plages de permanence d'accueil dans les locaux de l'institution et la possibilité pour le public-cible d'être entendu au téléphone, notamment durant certaines périodes «*hors scolaire*». Mais cette accessibilité repose sans doute surtout sur une «*culture d'institution*» particulière : dans un environnement physique accueillant et chaleureux, le service du DGDE doit pouvoir proposer un fonctionnement le moins bureaucratique et le plus convivial possible afin de faciliter l'établissement d'une relation de confiance indispensable pour pouvoir appréhender positivement des situations complexes et parfois douloureuses. Une attention toute particulière doit être por-

Le site internet pour faciliter la prise de contact et la relation avec le DGDE

tée à la nécessité de pouvoir garantir la confidentialité la plus totale aux enfants et aux jeunes qui le requièrent lorsqu'ils viennent confier leur histoire.

L'évolution des technologies impose également une réflexion sur l'utilisation des moyens informatiques et de communication pour assurer un contact et un suivi éventuel avec des enfants ou des jeunes qui le souhaitent. Connaissant les aptitudes des plus jeunes aux nouvelles technologies, il paraît anormal, par exemple, que le site internet actuel du DGDE ne comporte pas d'entrée spécifique pour les plus jeunes. Outre que l'utilité et la pertinence d'un site informatif à destination d'adultes-institutions, associations, particuliers- est incontestable, il semblerait judicieux que ce mode de communication, très prisé des plus jeunes, soit largement exploité pour faciliter la prise de contact et la relation avec le DGDE ou son service (cfr, par exemple, le site du défenseur des droits de l'enfant en France).

Une institution promotrice des droits de l'enfant

Le décret prévoit encore que le DGDE «*assure la promotion des droits et intérêts de l'enfant et organise des actions d'informations sur ces droits et intérêts et leur respect effectif*».

De nombreuses institutions et associations, relevant schématiquement de l'éducation permanente, poursuivent comme objectif la promotion des droits de l'enfant à travers, notamment, la réalisation de campagne. La fonction du DGDE sera donc moins de «*concurrenter*» ces services en mettant en place des campagnes spécifiques que de susciter, promouvoir et favoriser des actions en faveur de la promotion des droits de l'enfant. Dans le cadre d'actions d'information spécifiques des jeunes relatives à leurs droits, le DG mettra l'accent sur l'exercice effectif des droits.

Les campagnes d'information sur les droits des jeunes sont nombreuses sans

que l'on puisse être certain que les messages que ces campagnes véhiculent touchent bien ceux qui en ont précisément le plus besoin! De plus, savoir ce que l'on peut ou ne peut pas faire s'avère inopérant et nettement insuffisant dès lors qu'on n'a pas la possibilité de demander effectivement le respect des droits... La meilleure façon pour le DGDE de mettre en avant la promotion des droits de l'enfant est bien de permettre aux jeunes et aux enfants d'être accompagnés et soutenus dans les différentes démarches qu'ils entreprennent pour faire valoir leur droit et reconnaître leur dignité. Ici encore, le DG n'est pas tout seul: sa mission n'est pas de régler tous les problèmes dont il est saisi à travers les plaintes et demandes de médiation qu'il reçoit, mais de veiller à ce que chaque enfant bénéficie du soutien qu'il nécessite.

Une institution interpellante

Le regard panoptique que le DG peut porter sur tous les problèmes concrets de violation des droits de l'enfant lui permet d'être en mesure de proposer des moyens d'y remédier par un meilleur respect des lois de l'enfant.

L'accumulation et la récurrence de situations individuelles identiques ou analogues, qui forment l'essentiel de ce regard, ne peuvent se limiter à fournir les statistiques d'un rapport d'activité annuel: elles doivent être traduites en questions publiques ou politiques pour faire évoluer tant les pratiques que les fondements légaux.

La question publique s'adresse prioritairement à la société dans son ensemble, l'informe de l'existence d'un nombre de situations défavorables aux droits des jeunes et lui demande de réfléchir à des améliorations institutionnelles ou individuelles à mettre en oeuvre pour remédier à cet état de fait. La question publique agit ainsi sur les mentalités et les pratiques .

La question politique s'adresse aux instances décisionnelles. Elle génère des

avis et des interpellations de qualité qui servent à aiguiller le travail parlementaire et à proposer des modifications légales et réglementaires.

Une institution prospective

Enfin, une institution est d'autant plus respectable et crédible qu'elle garde un oeil rivé sur le futur! Quelle sera, par exemple, l'influence des nouvelles technologies de communication sur la protection des enfants, sur le respect de leur vie privée ou sur leur droit à l'image ? Comment assurer, à l'avenir, l'application des dispositions prévues à l'article 22 de la CIDE portant sur l'enfant réfugié, en fonction de l'augmentation attendue du nombre d'enfants migrants et de mineurs étrangers non accompagnés ? Ou encore comment anticiper constructivement le débat toujours latent sur la (re)fédéralisation de l'aide à la jeunesse ?

Ces questions importantes ne peuvent souffrir une gestion improvisée et désuète. Avec le concours d'opérateurs de terrain et de responsables académiques (notamment réunis au sein du Comité d'accompagnement), elles doivent faire l'objet d'une analyse «*en mouvement*» qui permet d'acter les évolutions, prévoir les écueils possibles et influencer sur les différents lieux où ces questions se débattent. Une cellule de veille, mise en place au sein de l'institution, offrira l'avantage de suivre régulièrement l'évolution d'une série de thématiques prioritaires dont la liste serait dressée et régulièrement réactualisée par le Comité d'accompagnement.