TABLE DES MATIERES

CHAPITRE 1 : CADRE DE RECHERCHE ET THÉORIQUE 1

I. PROBLÉMATIQUE 1
II. QUESTIONS PRINCIPALE ET SECONDAIRES DE RECHERCHE 3
III. LE DILEMME DE LA DIFFÉRENCE, CONCEPT CENTRAL DE LA RECHERCHE 3
IV. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE 5
V. PLAN DE LA RECHERCHE 8
VI. TERRAIN DE LA RECHERCHE 9
VII. LIMITES DE LA RECHERCHE 11
VIII. ETHIQUE DE LA RECHERCHE 12

CHAPITRE 2 : LE MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE SOUS TOUTES SES FORMES 13

I. ORIGINE ET DÉFINITION DE L'INTERVENTION DU MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE 13
II. LES GRANDS MODÈLES DE MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE 15
A. LES ÉLÉMENTS PRINCIPAUX DE CONCORDANCE 15
B. LES SPÉCIFICITÉS DES INSTITUTS DES DROITS HUMAINS OU ORGANISMES CONSULTATIFS ET DE CONSEIL 16
C. LES SPÉCIFICITÉS DES INSTITUTIONS DE MÉDIATION 17
D. LES SPÉCIFICITÉS DES INSTITUTIONS DE DROITS HUMAINS 19
E. AUTRE CLASSIFICATION DES BUREAUX DE MÉDIATION PARLEMENTAIRES 20
F. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES MODÈLES PRÉSENTÉS 21
III. LES PRINCIPES DE PARIS ET LES FONCTIONS PROACTIVES ET RÉACTIVES 23

CHAPITRE 3 : LES INSTITUTIONS DE DROITS HUMAINS DE L'ENFANT 25

I. LES ENFANTS, UNE POPULATION COMME UNE AUTRE ? 25
II. LES BUTS D'UNE INSTITUTION DE DROITS HUMAINS DE L'ENFANT 27
III. LES FORMES D'INSTITUTIONS DE DROITS HUMAINS DE L'ENFANT 27
IV. LA RÉPARTITION DES INSTITUTIONS DE DROITS HUMAINS DE L'ENFANT 30
V. LES CARACTÉRISTIQUES COMMUNES DES INSTITUTIONS DE DROITS HUMAINS DE L'ENFANT 31

CHAPITRE 4 : LES BUREAUX CANTONAUX DE MÉDIATION PARLEMENTAIRES SUISSES : PRÉSENTATION ET ANALYSE DOCUMENTAIRE 34

I. DÉFINITION, ORIGINE ET FONDEMENTS JURIDIQUES 34
II. COMPARAISON INTERCANTONALE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE DE LA STRUCTURATION DES BCMP 35
III. COMPARAISON INTERCANTONALE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE DE L'OBJECTIF MAJEUR DES BCMP 38
IV. COMPARAISON INTERCANTONALE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE DES FONCTIONS ACCOMPLIES DANS LES BCMP39
A. LA FONCTION DE CONSEIL 39
B. LA FONCTION DE CONTRÔLE 39
C. LA FONCTION DE SENSIBILISATION ET D'ÉDUCATION, AINSI QUE LA FONCTION DE RECHERCHE 41
V. COMPARAISON INTERCANTONALE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE DES MOYENS D'ACTION DES BCMP 41
VI. COMPARAISON INTERCANTONALE ET ANALYSE DOCUMENTAIRE DE LA PLACE LAISSÉE À L'ENFANT DANS LES BCMP 43

A. La place explicite faite à la promotion et protection des droits de l'enfant 43
B. La visibilité et l'accessibilité des BCMP aux enfants 44
C. L'accessibilité conceptuelle des BCMP aux enfants 45
D. Les BCMP, les enfants et le dilemme de la différence 46

CHAPITRE 5 : LA PRATIQUE DES BUREAUX CANTONAUX DE MÉDIATION PARLEMENTAIRES : PRÉSENTATION ET ANALYSE 47

I. La structuration des BCMP 47
II. L'objectif des BCMP 49
III. Les fonctions des BCMP 51
IV. Les moyens d'action des BCMP 53
V. La place laissée aux enfants dans les BCMP 57
A. La sollicitation 57
B. Les droits de l'enfant, un champ de compétence pour les BCMP ? 57
C. L'accessibilité et la visibilité des BCMP aux enfants 59
D. Les aspirations des médiateurs suisses en matière d'enfance 60
VI. Tableau récapitulatif des principales caractéristiques actuelles des BCMP 62

CHAPITRE 6 : DISCUSSION AUTOUR DES QUESTIONS DE RECHERCHE 63

I. La place de la promotion et de la protection des droits de l'enfant au sein des BCMP 63
II. Les similitudes et divergences d'activités et de fonctionnement des BCMP et des INDH(E) 66
A. Les similitudes et divergences avec les INDHE 66
B. Les similitudes et divergences avec les INDH 67
III. Les avantages et les défis de l'inclusion de la thématique de la promotion et de la protection des droits de l'enfant au sein des BCMP 69
A. Les avantages 69
B. Les défis 70
IV. Le traitement en suisse des volets de la promotion et de la défense des droits de l'enfant 72
A. Un traitement généraliste ou spécifique à l'enfant ? 73
B. Quel type de structure ? 73

CONCLUSION 76

BIBLIOGRAPHIE I

I. Articles, rapports, livres et sites internet I
II. Textes juridiques et normatifs IV

ANNEXES VI

Annexe 1 : Questionnaire VI
Annexe 2 : Questions d'entretien, canton de Vaud VIII
Annexe 3 : Questions d'entretien, canton de Bâle-Ville X

CHAPITRE 1 : CADRE DE RECHERCHE ET THÉORIQUE

I. Problématique

En Suisse, pays réputé pour être un des berceaux des droits humains et de l'enfant, aucune Institution -nationale- des droits humains de l'enfant (ci-après INDHE), organe étatique indépendant doté d'un mandat constitutionnel ou législatif, ne répond aux exigences internationales fixées en la matière. Cela alors que ce type de structures n'a cessé de se développer à travers le monde depuis près de trois décennies, afin de promouvoir et protéger les droits fondamentaux des enfants.

Cette situation demeure questionnante, la Confédération helvétique ayant ratifié la plupart des importantes conventions internationales relatives aux droits de l'enfant et s'étant ainsi de fait engagée activement à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans les différentes conventions et protocoles ratifiés par les responsables politiques helvètes.

Pour la non-existence de ces institutions, la Suisse s'est fait réprimander à de nombreuses reprises par des instances internationales, dont le Comité des droits de l'enfant en 2002 et 2015, qui recommandent à chaque fois la mise en place d'une institution nationale indépendante sur le territoire, chargée de surveiller et d'évaluer les progrès dans le domaine de la mise en œuvre des conventions liées aux droits de l'enfant ratifiées par la Confédération.

Ce positionnement des instances internationales et le non-aboutissement de résultats sur le territoire ont soulevé depuis presque deux décennies une mobilisation de la société civile en Suisse. Des entités politiques, sociales et universitaires helvètes percevant la nécessité de la création au minimum d'une Institution -nationale- des droits humains (ci-après INDH) dans laquelle pourrait être compris la thématique de l'enfant ou d'une INDHE ont ainsi mis sur pied ces dernières années des initiatives et motions parlementaires, des groupes de travail et un projet pilote.

Néanmoins, jusqu'à présent, le Conseil fédéral s'est montré réfractaire à la création d'une INDHE, estimant qu'il existe d'autres structures qui remplissent déjà ce rôle ; il serait pour lui plutôt nécessaire de coordonner les divers services existants. Pour illustrer cela, en septembre 2014, Christine Bulliard-Marbach, du parti démocrate-chrétien

suisse, déposa au Conseil national la motion 14.3758 « Ombudsman indépendant pour les droits de l'enfant ». En réponse à cela, Alain Berset, conseiller fédéral, a considéré qu'il est, pour reprendre sa citation, « préférable de miser sur des structures aussi proches que possible des enfants, [structures] adaptées aussi à leurs spécificités. Et nous avons pour cela les services de médiation, au niveau cantonal, au niveau communal, qui remplissent cette fonction de l'avis du Conseil fédéral, mieux que ne le ferait un ombudsman national. » (L'Assemblée fédérale - Le Parlement suisse,2014).

Le 14 août 2019, à la suite de la motion déposée par Noser Ruedi pour « créer un bureau de médiation pour les droits de l'enfant », le Conseil fédéral réitère l'avis qu'une telle institution ferait doublon aux services proposés par Kescha, Pro Juventute, ou le Comité des droits de l'enfant via le troisième protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant (ci-après CDE) lequel établit une procédure de présentation de communications, permettant aux particuliers qui ont épuisé les voies de recours internes, de dénoncer les violations des droits stipulés par la CDE.

Hanson (2014, 16 décembre), en ce sens, précise que la volonté de rejet de la motion en 2014 par le Conseil fédéral :

> « Est motivé, entre autres, par la présence de multiples acteurs, publics et privés, qui assument déjà aux niveaux fédéral et cantonal les tâches qui devraient être entreprises par un ombudsman indépendant pour les droits de l'enfant. Le Conseil fédéral estime « qu'il est plus efficace de coordonner les mesures existantes ou en discussion que de créer une nouvelle fonction ». »

Il est donc fait mention par le Conseil fédéral que la raison principale à la non-création d'INDHE est justifiée par le fait que les enfants voient déjà leurs droits défendus et promus par le Comité des droits de l'enfant, au sein de fondations ou structures privées, mais aussi au sein des Bureaux cantonaux et communaux de médiation parlementaires suisses, ne nécessitant pas la création de nouvelles structures qui ferraient office de doublon.

C'est partant de ce constat, qu'il semble essentiel d'étudier les activités et le fonctionnement de ces Bureaux de médiation parlementaires.

II. Questions principale et secondaires de recherche

Ce travail de recherche sur les Bureaux cantonaux de médiation parlementaires suisses mènera à répondre à la question centrale :

Dans quelle mesure est-il judicieux en Suisse
de développer les volets de la promotion et de la défense des droits de l'enfant
au sein d'institutions globales de médiation cantonale parlementaires
ou de créer des structures spécifiques de type INDHE ?

L'enjeu se trouve à deux niveaux. Le premier est dans le dilemme de savoir s'il est plus judicieux que les droits de l'enfant soient promus et protégés via un traitement général ou spécial à l'enfant. Le deuxième est dans le dilemme du modèle de la structure par laquelle cela est véhiculé, c'est à dire dans le fait que cela passe par les Bureaux cantonaux de médiation parlementaires (ci-après BCMP) ou par un autre type de structure/modèle.

Afin de pouvoir répondre à cette question centrale, il va principalement être tenté de comprendre dans cette étude :

- Dans quelle mesure les Bureaux cantonaux parlementaires suisses promeuvent-ils et protègent-ils les droits de l'enfant ?
- Dans quelle mesure les activités et le fonctionnement des Bureaux cantonaux parlementaires suisses s'apparentent-ils à ceux des INDH(E) ?
- De quels avantages et défis en matière de promotion et de défense des droits de l'enfant bénéficient les Bureaux cantonaux parlementaires suisses en comparaison avec les INDHE ?

Décomposer la question principale en plusieurs sous-interrogations permettra notamment d'orienter et de focaliser cette recherche sur les éléments fondamentaux pour répondre à la question centrale et ainsi, de ne pas se disperser dans l'analyse puisque le sujet étudié est vaste.

III. Le dilemme de la différence, concept central de la recherche

La théorie du dilemme de la différence est essentielle à aborder dans ce travail, étant une base utile qui orientera l'analyse de données et aidera à répondre aux questions de recherche.

En effet, il n'y a pas de réponse simple à apporter à la question centrale de ce travail. Il s'agit plutôt du fruit d'une fine analyse prenant en compte les intérêts et les désavantages à opter pour l'une ou l'autre option, sans stigmatiser les enfants, mais sans pour autant nier leurs spécificités.

Le dilemme de la différence est ainsi au centre de notre questionnement, dilemme que Minow formule ainsi : « à quel moment reconnaître que la différence gêne ou stigmatise les gens et à quel moment le fait de les traiter de la même manière crée une insensibilité à la différence et gêne ou stigmatise les personnes sur cette base ?[1] » (Minow, 1990 dans MC Mullen 1991).

Selon ce même auteur, cette théorie met en exergue le doute dans lequel nous sommes souvent placés, soit de prioriser l'intégration en traitant de manière similaire les individus ou soit de prôner la séparation par un traitement spécifique.

Dans quelle mesure un traitement spécialisé et dissocié permet de véritablement prendre en compte les différences, de les intégrer dans nos analyses et y répondre adéquatement ? Est-ce que cette culture de séparer les choses ne consoliderait pas certaines distances qui pourraient être dépassées et n'enfermerait pas les gens dans un schéma et des stéréotypes inextricables ? A contrario, dans quelle mesure le traitement égalitaire, non différencié, qui remplit certes des critères formels d'égalité peut devenir source d'exclusion, et de négation ou d'omission de besoins spécifiques ?

Les effets de la différenciation/catégorisation ne peuvent-ils pas non plus être perçus sous différents angles, oscillant entre stigmatisation pour certains et fierté ou chance pour les autres ?

Comme le relève encore une fois Minow (dans MC Mullen 1991), les perceptions de la différence ne seraient-elles pas qu'une construction sociale dans la mesure où cela est inventé par l'Homme et est supporté de manière variée voire disproportionnée par certains membres de la société, suivant les représentations véhiculées, qu'elles soient positives ou négatives ? Des hiérarchies totalement arbitraires peuvent-elles ainsi être créées dans ce contexte ?

[1] Traduction personnelle

Dans le cadre de cette recherche, le dilemme se pose de la manière suivante : dans quelle mesure le fait de créer des institutions dédiées aux enfants et à leur promotion et protection, ne va pas les stigmatiser et les placer encore plus dans cette croyance très présente dans notre société, que ce sont des êtres fragiles, dépendants, incompétents ; c'est-à-dire dans une école de pensée à tendance paternaliste selon Hanson (2012, p. 63-79) ?

Cela même, alors que les mentalités évoluent sur la question des compétences et des droits dont ils bénéficient, puisque notre société tend vers une école de pensée plus émancipatrice voire libératrice (Hanson, 2012, p. 63-79) où l'enfant est perçu davantage comme un être compétent, qui a des droits, égaux à ceux des adultes.

A contrario, est-ce que le fait que la promotion et la défense de leurs droits soient contenus dans des structures plus globales, ne participerait pas à la négation de leurs besoins et de leurs spécificités, qui seraient noyés au milieu de tout le reste ?

Est-ce que cela pourrait se faire par le biais de structures dont les lois ne sont pas spécialement adaptées et dont le personnel n'est pas forcément sensibilisé et formé à appréhender cette population et tous les enjeux qui leur sont liés ? Ces points sont semble-t-il centraux, car d'une expérience personnelle au sein du bureau de l'Ombudsman en Nouvelle-Ecosse (Canada), découlait un conséquent questionnement lié au fait qu'une partie du personnel travaillant dans le bureau n'était pas formée, que ce soit à l'appréhension de cette thématique de l'enfance, aux enjeux dont cette population doit faire face ainsi qu'aux outils dits childfriendly.

Ce dilemme de la différence amène ainsi à questionner les représentations de la population sur l'enfant, créées et façonnées arbitrairement au fil du temps, mais aussi à questionner la manière de percevoir les enfants, à savoir sur le fait ou non de les considérer de la même façon que les adultes.

IV. Méthodologie de la recherche

C'est par une approche interdisciplinaire et une analyse qualitative que sera abordé la question des activités et du fonctionnement des BCMP en perspective avec la promotion et la protection des droits de l'enfant.

Rapport-Gratuit.com

Ce sujet est aux confins de plusieurs disciplines et domaines, comme notamment le droit, les sciences politiques et sociales et la sociologie.

L'interdisciplinarité, qui selon Darbellay et Paulsen (2008, p. 3-5) n'est pas à confondre avec la pluri/multi ou transdisciplinarité vise la mise en « interaction dynamique » de plusieurs disciplines « pour décrire, analyser et comprendre la complexité d'un objet d'étude donné ». Ce n'est pas selon eux une « simple juxtaposition de points de vue disciplinaires », mais une mise en dialogue et une « collaboration » entre des disciplines spécifiques autour d'un sujet commun complexe. L'étude interdisciplinaire « est basée sur l'interaction entre plusieurs points de vue. Les questions et les problèmes qui sont traités se situent en effet « entre » (inter-)des disciplines existantes ».

Cette méthode émergente nécessite tout de même de dépasser certaines limites et frontières naturelles, ayant été souvent habitués voire même formatés durant la scolarité à compartimenter et comparer chaque discipline et moins à les mettre en lien et en perspective.

Dans le cadre de ce travail, il a par ailleurs été opté pour une recherche qualitative qui « privilégie la description des processus plutôt que l'explication des causes » (Imbert, 2010, p. 25). Cette méthode permet de gagner en profondeur d'analyse, mais aussi de rendre compte et retranscrire de manière objective et fiable, les éléments récoltés lors du desk research et lors des questionnaires et entretiens.

Selon Paillé et Mucchieli (2012, p. 11), l'analyse qualitative est une « démarche discursive de reformulation, d'explicitation ou de théorisation de témoignages, d'expériences ou de phénomènes » ; technique qui semble pleinement répondre aux besoins de cette recherche d'autant que :

> « The goal of qualitative research is the development of concepts which help us to understand social phenomena in natural (rather than experimental) settings, giving due emphasis to the meanings, experiences, and views of all the participants. » (Mays et Pope, 1995, p. 43).

Comme le nomme Mucchielli (2011), les méthodes de recherche qualitatives peuvent faire appel de surcroît à un large panel de techniques de collecte de données. Il est important néanmoins que ces procédés conduisent à la prise en compte de résultats non-attendus et ne laissent pas les hypothèses et idées préconçues du chercheur

prendre le dessus sur une réalité pas ou peu envisagée dans un premier lieu. Paillé et Muchielli (2012, p. 10) expliquent à ce sujet que :

> « Face aux matériaux qu'il a recueillis, [le chercheur] doit mettre sa pensée en action, puiser à ses référents interprétatifs, tenter de nommer ce qu'il a pressenti sur le terrain ou ce qui s'impose à lui [...] et, en même temps, il doit se laisser surprendre par ce qu'il a observé ou par ce que l'on a partagé avec lui car c'est pour cela qu'il va sur le terrain, pour observer, pour écouter, pour comprendre. »

Afin d'être le plus exhaustif possible, il a été choisi dans cette étude d'allier trois techniques : la récolte de données, la réalisation de questionnaires à choix multiples, ainsi que la conduite d'entrevues semi-directives.

Le premier système a notamment pour avantage de laisser l'opportunité :

- De choisir les documents étudiés et par conséquent de cibler les supports pertinents et les thématiques judicieuses à approfondir dans ce travail ;
- De dégager une première analyse des questions de recherche ;
- Et de faire des premières hypothèses qui pourront ou non être démenties ensuite dans le cadre de l'analyse de pratique.

Cette technique mène donc à un premier état de la situation et laisse émerger les thèmes et questionnements principaux à éclairer directement auprès des différents bureaux de médiation.

Les deux autres techniques, le questionnaire et l'entretien, laissent la place à la personne qui interroge de développer et d'orienter ses questions, mais aussi la possibilité à l'interlocuteur de s'exprimer de manière ciblée sur les sujets abordés.

Le questionnaire permet notamment de comparer scientifiquement les données, les questions étant les mêmes pour tous. Il permet aussi de cibler les points à approfondir, afin ensuite d'élaborer plus précisément le guide d'entretien. Néanmoins, la marge de manœuvre et la liberté d'expression pour les interviewés est faible, raison pour laquelle il a été choisi pour étayer l'analyse et apporter une certaine forme d'ouverture, de mener des entretiens semi-directifs, équilibrant ces désavantages.

> « La réalisation d'entretien semi-directif implique la prise en compte d'un certain nombre d'éléments parmi lesquels figurent les buts de l'étude, le cadre

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

> conceptuel, les questions de recherche, la sélection du matériel empirique, les procédures méthodologiques, les ressources temporelles personnelles et matérielles disponibles. » (Flick, 2007 dans Imbert, 2010, p. 25)

Les entretiens semi-directifs permettent ainsi de prendre en compte toute la matière étudiée au préalable et de faire des ponts avec celle-ci, enrichissant cette étude.

Les constats mis en exergue à la suite de l'utilisation de ces différentes techniques peuvent alors être croisés afin d'obtenir une analyse la plus cohérente, pertinente et complète possible. Ces considérations méthodologiques mènent donc à un recueil d'informations globales favorables à une analyse constructive des questions de recherche.

Il peut ainsi être considéré au travers des éléments théoriques ci-dessus que par l'utilisation de l'interdisciplinarité et de différents procédés de l'analyse qualitative, il est visé des résultats autant que possible significatifs, susceptibles de faire avancer dans une modeste mesure, le débat de la promotion et de la protection des droits de l'enfant à l'échelle helvète.

V. Plan de la recherche

Ce travail est réparti en six chapitres.

Après avoir défini le cadre de la recherche, il sera étudié les principaux modèles de bureaux de médiation parlementaires répertoriés par la communauté scientifique, avec la description de leurs principales caractéristiques. Un focus sera effectué dans un chapitre indépendant sur les structures dédiées à l'enfant.

Puis, lors du desk research, il sera décrit et analysé la structuration et les activités des BCMP sur la base des principaux modèles de bureaux étudiés dans les parties précédentes. Cela se fera à travers notamment de leurs différentes législations, rapports annuels, ainsi que via le contenu et le visuel des sites Internet des différents Bureaux.

Tout ceci permettra d'élaborer un questionnaire (cf. annexe 1) ainsi que des guides d'entretien (cf. annexes 2 et 3) adaptés aux réponses des questionnaires. Cette démarche permettra comme vu dans la partie précédente d'enrichir certains éléments relevés à l'occasion du recueil de données, mais aussi d'obtenir les opinions des médiateurs quant à nos questionnements et ainsi consolider l'analyse avec l'étude de

leurs pratiques. Les résultats de cette recherche empirique seront alors présentés dans un chapitre spécifique.

Les constats et l'analyse relevés dans les parties précédentes constitueront la base de réflexion et de discussion du dernier chapitre de ce travail, qui répondra aux questions secondaires de recherche, puis à la question principale.

Cette recherche prendra fin via la rédaction d'une conclusion.

VI. Terrain de la recherche

Il est avant tout important de distinguer en Suisse les instances de médiation parlementaires, structures administratives publiques ; des Ombudsmans privés, centrés sur des thématiques bien précises telles que les télécommunications, les banques ou les assurances maladies ; structures sur lesquelles cette recherche ne se focalise pas.

Il sera mis dans ce travail un focus uniquement sur les premières : les instances de médiation parlementaires, qui en réalité, en Suisse, ne sont pas uniquement présentes au niveau cantonal. En effet, il en existe au niveau communal, puisque les villes de Berne, Lucerne, Rapperswil-Jona, St-Gall, Winterthur et Zurich en sont dotées ; au contraire du niveau fédéral où aucune institution de ce type n'est identifiée.

Pour des questions d'envergure de recherche, ce travail se centrera uniquement sur les institutions de médiation cantonales, qui ont une plus large couverture géographique que les institutions de médiation communales.

Afin de légitimer leur intervention, des lois instituant les Bureaux cantonaux ont été votées dans 8 des 26 cantons que compte la Suisse ; soit dans les cantons de :

- Bâle-Ville ;
- Bâle-Campagne ;
- Fribourg ;
- Genève ;
- Uri ;
- Vaud ;
- Zoug ;
- Zurich.

Néanmoins, un focus sera réalisé sur les cantons qui ont déjà une certaine expérience et ainsi un recul sur leur pratique, mais aussi sur ceux qui ont mis en œuvre et ouvert un bureau de médiation. Cela exclut donc le canton d'Uri, qui a pour l'heure seulement adopté une base légale, mais aussi le canton de Genève qui a ouvert son bureau au public il n'y a qu'un peu plus d'une année.

Les bureaux cantonaux de médiation parlementaires étudiés dans le desk research sont donc ceux de :

- Bâle-Ville ;
- Bâle-Campagne ;
- Fribourg;
- Vaud;
- Zoug;
- Zurich.

Ils représentent un peu moins du quart des cantons et environ 40% de la population suisse couverte, en se basant sur les données statistiques démographiques de la Confédération en 2016.

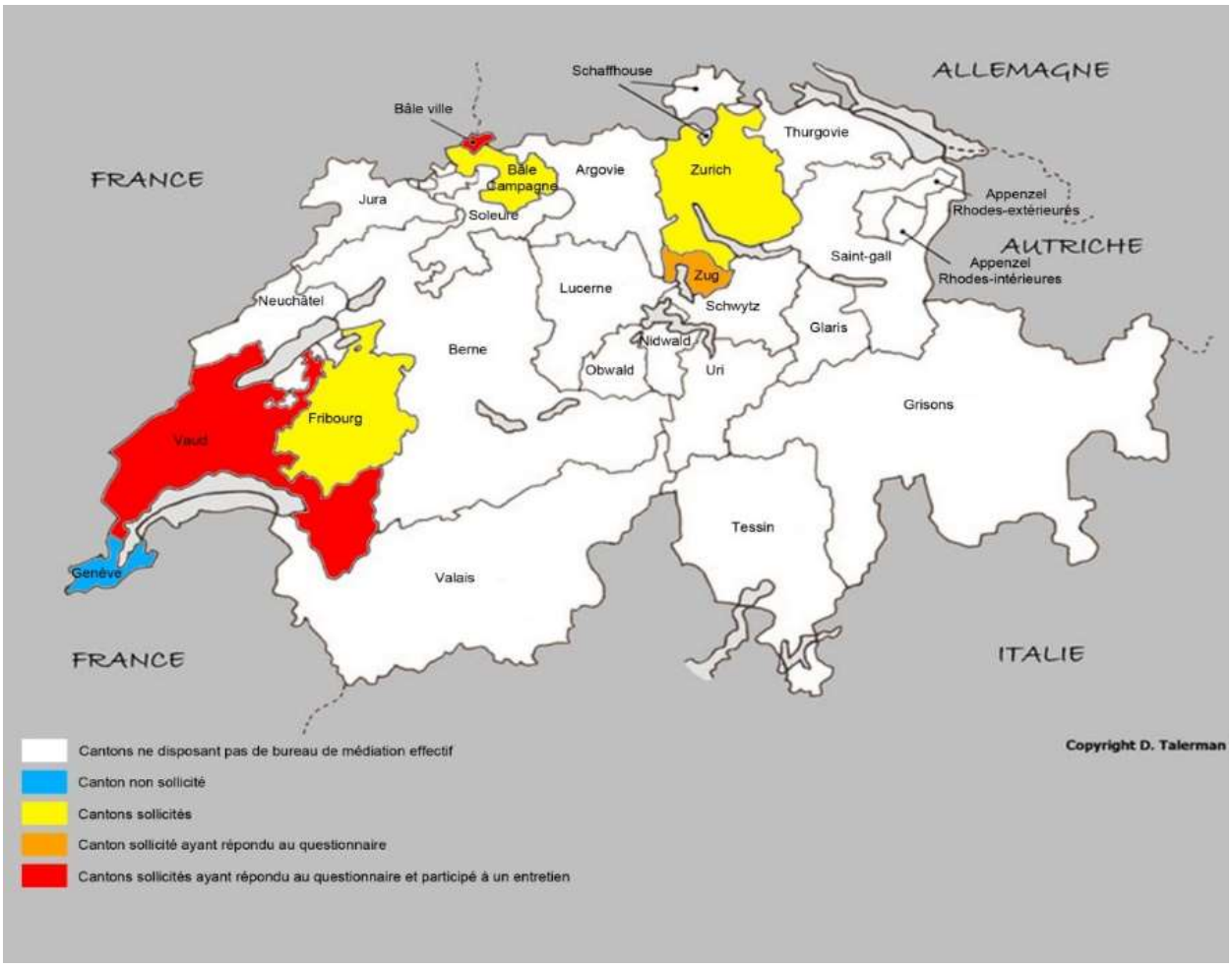
En étudiant tous ces Bureaux cantonaux existants en Suisse, il est attendu de récolter suffisamment de données et d'éléments permettant d'avoir une vision précise et objective de la structuration, des activités et des aspirations de ces structures, en perspective avec la promotion et défense des droits de l'enfant et les INDHE.

Pour compléter cette analyse, il a été envoyé comme évoqué précédemment des questionnaires et des propositions d'entrevues à tous les bureaux étudiés dans le desk research. Néanmoins, seuls les médiateurs des cantons de Bâle-Ville, Vaud et Zoug ont répondu au questionnaire.

Le médiateur du canton de Fribourg a estimé « ne pas avoir suffisamment de données pour faire un retour pertinent ». Il explique qu'en 3 ans, il n'a été sollicité que deux fois par des parents en lien avec l'école. Il a donc renoncé à remplir le questionnaire et à répondre favorablement à une demande d'entretien.

Les cantons de Bâle-Campagne et Zurich n'ont pas répondu aux sollicitations.

Les médiateurs des Cantons de Bâle-Ville et Vaud, respectivement Monsieur Moosbrugger et Monsieur Raetz, ont accepté d'effectuer une entrevue afin de compléter les éléments retranscrits dans le questionnaire.



C'est ainsi sur la base de ces réponses que ce travail qualitatif et interdisciplinaire a été mené.

VII. Limites de la recherche

Comme il vient d'être vu, ce travail de recherche ne prend pas en compte les points de vue de tous les BCMP suisses et notamment des bureaux communaux, qui auraient sûrement un avis probant à ce sujet et un rôle à jouer. Néanmoins, cette recherche peut déjà amener de la matière et des constats probants, sérieux et intéressants, aboutissant à un début de réflexion pertinente.

Par ailleurs, l'exhaustivité de ce travail ne peut être assurée, se basant uniquement sur deux entretiens semi-directifs sur les six possibles dans le panel choisi. Toutefois, ce

constat de non-réponse peut être aussi considéré comme un élément significatif quant à la place et/ou à l'intérêt qui est accordé par ces structures à la promotion et à la protection des droits de l'enfant.

VIII. Ethique de la recherche

L'éthique de la recherche est selon Martineau (2007, p. 74) définie « comme étant l'ensemble des valeurs et des finalités qui fondent et qui légitiment le métier de chercheur ». Ce sont des préceptes que le chercheur se fixe afin de respecter ses interlocuteurs, qui se livrent de manière authentique et ouverte.

> « Le chercheur doit adopter une démarche rigoureuse et éthique (Hopf, 2004). Cela implique la clarification et l'approfondissement de son questionnement de départ ainsi que les objectifs qu'il envisage de poursuivre tout en veillant à respecter les droits et la dignité des personnes interrogées. » (Imbert, 2010, p. 25)

Dans le cadre de cette recherche, un accent a été mis dans l'explicitation du cadre et du but de la recherche auprès des différents interlocuteurs, afin qu'ils puissent répondre au questionnaire et aux questions d'entretien de manière éclairée.

Chaque structure sollicitée a été libre de s'exprimer et de répondre aux questions sans contrainte, mais aussi de questionner l'interviewer sur l'intention de cette étude.

Il a été demandé aux interviewés leur volonté ou non que soit divulgué dans ce travail leur point de vue. Tous n'ont émis aucune volonté de cacher leur identité et leur point de vue. Les personnes sollicitées ont été plutôt dans une démarche de transparence.

L'interviewer s'est tout de même engagée à détruire les enregistrements et retranscriptions d'entretiens, une fois la recherche achevée. En effet, les entretiens ont été enregistrés puis retranscrits mot pour mot afin d'être le plus fidèle possible aux pensées et regards des intervenants dans le cadre de cette recherche.

La seule demande formulée par les personnes sollicitées a été qu'une copie de ce travail leur soit transmise une fois le travail achevé, volonté qui sera respectée.

Il a été par ailleurs décidé de ne pas questionner d'enfants au sujet des BCMP et de considérer uniquement le point de vue des professionnels directement concernés. En effet, comme constaté plus tard dans cette étude, les enfants ne connaissent presque jamais l'existence et le but d'une telle structure, ce qui les aurait placés dans une

posture inconfortable, voire d'échec, s'ils avaient été questionnés sur leur connaissance et expérience à ce sujet.

CHAPITRE 2 : LE MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE SOUS TOUTES SES FORMES

Dans ce chapitre, il est abordé les activités, le fonctionnement et les aspirations que peuvent revêtir les principaux modèles de structure de médiation parlementaire, pour mieux comprendre dans quel contexte et dans quelle dynamique les BCMP s'inscrivent.

Il sera dans un premier temps décrit les fondements de ces entités. Puis, il sera présenté les différents modèles existants, pour ensuite effectuer un focus sur les activités et le fonctionnement de ces institutions au travers des Principes de Paris.

En termes de compréhension, il sera employé sans distinction dans ce travail les qualifications suivantes :

- De médiateur parlementaire ou d'Ombudsman ;
- D'Institution de droits humains, d'Institution nationale de droits humains ou d'INDH ;
- D'Institution de droits humains de l'enfant, d'Institution nationale de droits humains de l'enfant ou d'INDHE.

I. Origine et définition de l'intervention du médiateur parlementaire

Historiquement, les médiateurs parlementaires ou plus communément les Ombudsmans ont émergé dans les pays scandinaves et plus particulièrement en Suède, à la suite de la révolution de 1809 et le mouvement de limitation des pouvoirs du régime politique absolutiste. Ainsi, « l'objectif initial de l'institution en Scandinavie a d'abord été de contrôler, au nom du Parlement, l'usage que l'administration fait de ses pouvoirs, d'en dénoncer l'éventuel abus et de contribuer ainsi au respect de l'obligation qui lui incombe d'appliquer la loi. » (Legrand, A., 2011, p. 505).

Le médiateur parlementaire est comme son titre le laisse entendre « un agent du parlement. […] C'est du parlement qu'il tient son investiture. C'est le parlement qui définit ses responsabilités. C'est à ce titre que le médiateur a pour tâche d'examiner les plaintes que lui adressent des citoyens qui estiment avoir été traités de manière injuste par les services gouvernementaux et administratifs » (Delpérée dans Delpérée et al, 1995, p. 65). C'est aussi au Parlement que le médiateur rend compte de son travail.

Bousta (2007, p. 397) définit une telle institution comme « une institution chargée de contrôler en toute indépendance l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s) et citoyen(s), par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme sans force coercitive ». Mais le médiateur parlementaire n'est selon Verdussen dans Delpérée et al. (1995, p. 24) « pas seulement un procédé de contrôle de l'administration. C'est également (mais ceci est lié à cela) une institution qui a pour vocation de protéger les particuliers dans leurs rapports qu'ils entretiennent avec l'administration » partant du principe qu'un déséquilibre naturel entre le citoyen et l'administration est présent et ainsi que les intérêts de l'administré peuvent en être menacés. Le médiateur parlementaire a ainsi le rôle de s'assurer que les administrations agissent conformément aux principes, règles et lois qu'elles sont tenues de respecter vis-à-vis de chacun, mais aussi que l'intérêt de chaque citoyen est respecté par les administrations.

Depuis la deuxième moitié du XXème siècle particulièrement, les bureaux de médiation parlementaires ont pris de l'ampleur et se sont démocratisés à travers le monde. L'Institut International de l'Ombudsman (2019), qui a pour mandat principal la formation, la recherche et la recherche de fonds, répertorie à l'heure actuelle plus de 198 bureaux de médiation parlementaire dans plus de 100 pays. Même si partant d'un modèle précis, suédois, force est de constater que ces structures, bien que répondant à un certain nombre de règles communes semblent s'être passablement diversifiées. Raison pour laquelle certaines organisations internationales ont créé des déclarations, dans le but de définir le fonctionnement vers lequel devrait tendre ce type de structure. La variété de leurs dénominations semble être un indice probant à cette désharmonisation, puisqu'ils peuvent être définis par exemple comme Ombudsman national, médiateur de la république, protecteur du citoyen, défenseur du peuple, avocat du peuple, etc.

Cette évolution à travers le temps a donc mené à la création de structures à travers le globe aussi diverses que nombreuses, qui peuvent néanmoins être regroupées en différentes catégories en fonctions de leurs concordances et similitudes principales.

II. Les grands modèles de médiateur parlementaire

A. Les éléments principaux de concordance

Les bureaux de médiation parlementaires à travers le monde sont souvent classifiés en trois groupes dans les recherches, rapports, articles et manuels consultés :

- Les Institutions de médiation ;
- Les Instituts des droits humains ou Organismes consultatifs ou de conseil ;
- Les Institutions de droits humains.

Il n'est pas fait erreur dans la nomination des différents modèles, puisqu'effectivement, il est bien réalisé une distinction entre les Instituts des droits humains et les Institutions de droits humains. Ces notions semblent de prime abord proches, situation qui ne peut pas être transposée dans la pratique, puisque comme il sera précisé ci-après, ces entités ont une structuration et des activités différentes.

Malgré un nombre significatif de discordances entre ces différents modèles, des éléments concordants semblent toutefois les réunir.

Lorsqu'il est décrit la fonction du médiateur parlementaire dans les documents et recherches scientifiques consultées pour ce travail, il est presque toujours mentionné le fait que l'Ombudsman s'appuie sur les plaintes individuelles formulées par les administrés pour saisir les problèmes d'organisation et de fonctionnement d'un organe administratif, et en remédie impartialement via des recommandations non contraignantes formellement : « L'ombudsman n'ordonne pas, il persuade » (Moore dans Verdussen dans Delpérée et al, 1995, p. 34).

Il agit aussi dans la littérature en complément ou substitution des administrations judiciaires, les bureaux de médiation ayant comme avantage notoire d'être informels, rapides et accessibles plus facilement que les tribunaux (Reif, 2004, p. 2).

Les médiateurs parlementaires semblent également communément bénéficier de moyens d'investigation auprès des différentes administrations qu'il revient au législateur de déterminer. Toutefois, « trois procédés sont habituellement reconnus au médiateur parlementaire. Il s'agit tout d'abord, de l'accès aux pièces de l'administration […] ensuite, de la convocation de fonctionnaires […] enfin de l'inspection des services. » (Verdussen dans Delpérée et al, 1995, p. 41).

Rapport-Gratuit.com

Il est finalement toujours reconnu par la communauté scientifique que les bureaux de médiation parlementaires ont leur champ de compétence et leur composition énoncés dans un texte législatif ou dans la constitution, et qu'il est indépendant de tout pouvoir ainsi que financièrement, lui conférant une légitimité pour agir.

Néanmoins, malgré un certain nombre de caractéristiques communes, de nombreuses subtilités et particularités semblent pourtant impacter les pratiques et le fonctionnement des bureaux de médiation parlementaires.

Chacun des modèles présentés dans ce travail priorise plus ou moins certains axes d'intervention et ont une organisation et des moyens plus ou moins spécifiques pour mener à bien leurs missions et mandats. Par exemple :

> « On peut ainsi opérer une distinction entre les institutions nationales constituées d'un seul individu et celles composées de plusieurs membres ; celles dont la mission est avant tout de conseiller le gouvernement sur les questions relatives aux politiques en matière de droits humains et celles habilitées à recevoir des plaintes individuelles ; celles dont le travail couvre l'ensemble des droits humains y compris les droits économiques, sociaux et culturels (ESC) et celles qui se limitent à des questions particulières. » (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 2005)

Il va ainsi être étudié dans les prochaines sous-parties de cette étude, les priorités et caractéristiques majeures mises en exergue dans les trois différents modèles explicités précédemment.

B. Les spécificités des Instituts des droits humains ou Organismes consultatifs et de conseil

Les Instituts des droits humains ou Organismes consultatifs et de conseil « ont autorité à promouvoir et protéger les droits de l'homme » (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 2010, p. 21). Ils sont généralement administrés par un large conseil d'experts aux fonctions pluralistes. Ils sont aussi davantage orientés vers l'information, la documentation, la recherche et l'éducation des politiques et la promotion du dialogue (Humanrights.ch, 2016). Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (2010, p. 21), ils fournissent des avis et recommandations non coercitives essentiellement à l'Etat, sur des grandes questions relatives aux droits de l'Homme et/ou mènent des recherches à ce sujet. Néanmoins, le monitoring des

droits humains et ainsi la fonction réactive n'est régulièrement pas assurée puisque majoritairement ce type de structure n'est pas habilité à recevoir et enquêter sur des plaintes individuelles « ce qui les distancie du travail de protection directe ».

Ces instituts ont donc majoritairement une démarche scientifique à visée politique qui « favorise une analyse approfondie » (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 2010, p. 21). Mais ils ne sont la plupart du temps pas directement au service de la population et proche d'elle. Ces structures ne demeurent pas moins intéressantes puisqu'elles peuvent de manière significative faire un travail de lobby essentiel dans un domaine comme les droits humains.

C. Les spécificités des Institutions de médiation

Les Institutions de médiation sont habituellement dirigées par un seul individu habilité à prendre les décisions. « Cela ne signifie pas que le travail est réalisé par une seule personne sans l'aide de collaborateurs, mais plutôt que la fonction est réservée à une personne unique qui donc en assume seule la responsabilité » (Verdussen dans Delpérée et al, 1995, p. 37).

Les médiateurs dans ce modèle ont principalement pour mission de « traiter des dysfonctionnements de l'administration et à surveiller la légalité de l'action gouvernementale en examinant les plaintes et en recherchant des modalités de résolution par le biais de recommandations non contraignantes » (Association pour la prévention de la torture, 2014, p. 18). En effet, le propre de ces institutions est qu'elles ne disposent en principe pas de moyens d'imposer juridiquement une décision à l'administration ou de modifier la décision d'une autorité judiciaire. Elles ne font qu'exprimer leur opinion pour que l'administration puisse si nécessaire réexaminer ou modifier sa position. Dans de tels litiges, l'idée n'est pas de punir le responsable, il s'agit de fournir au plaignant le service auquel ce dernier avait droit initialement, souvent assorti d'excuses (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 2005). Les médiateurs sont ainsi confrontés à des défis dans la mise en œuvre de leur mandat préventif et plus particulièrement à aller au-delà de la formulation de recommandations liées à des individualités, pour entrer dans des considérations plus structurelles.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Cela rejoint la vision de Reif et les bureaux d'Ombudsman dits « classiques ». Pour cette dernière (2004, p. 2-4)[2], les bureaux de médiation des modèles « classiques » ont les fonctions et le champ de compétence suivants :

- Les médiateurs parlementaires sont élus par les pouvoirs législatifs tout en étant indépendants d'eux ;
- Ils ont compétence dans le secteur public et sont rarement missionnés pour résoudre les problèmes entre particuliers ;
- Ils ont toujours le pouvoir de mener des enquêtes de leur propre initiative (auto-saisine) ;
- Ils ont le pouvoir d'investiguer à la suite de plaintes émanant du public ;
- Souvent, les employés d'administrations peuvent dénoncer certaines injustices directement au médiateur pour investigation (whistleblowing) ;
- Il leur est donné le pouvoir de superviser le fonctionnement et les conduites de l'administration et plus globalement de l'exécutif, via des investigations et des évaluations et ainsi évaluer si les conduites de l'administration ont été illégalement, injustement ou inéquitablement tenues ;
- Ils peuvent récolter de nombreux documents, recueillir la parole de témoins, mais aussi pour un certain nombre, visiter les lieux où des individus sont confinés tels que les prisons ou les établissements de santé mentale ;
- Ils ont souvent un large champ d'investigation dans l'administration ;
- Les plaintes contre le pouvoir législatif sont néanmoins invariablement exclues de la juridiction des médiateurs et la plupart ne traitent pas non plus des plaintes liées aux autorités judiciaires ;
- Un certain nombre de ces bureaux ont un mandat d'enquêter concernant des domaines sensibles comme les centres de détention ou les foyers de vie mais peu pour les domaines des forces armées ;
- À la suite de son investigation impartiale et objective, le médiateur établit si l'administration a agi ou non de manière légale, juste et équitable. Si des dysfonctionnements sont mis à jour, des recommandations sont alors effectuées à l'administration pour changer les pratiques et les règlements, voire les lois pour certains bureaux ;

[2] Traduction personnelle

- Dans certaines investigations spécifiques, le travail effectué par les médiateurs est reporté au plaignant, à l'administration, mais aussi au législateur notamment quand les recommandations ne sont pas suivies ;
- Plus globalement, les médiateurs doivent faire état des actions menées au cours de l'année dans un rapport annuel adressé au législateur, voire de faire certains rapports spécifiques pour des sujets très particuliers. (Reif, 204, p. 2-4)

Ces médiateurs parlementaires centrent ainsi principalement leur action sur le traitement de la maladministration et le rétablissement d'un service auquel le citoyen aurait dû bénéficier, se différenciant comme étudié dans la prochaine partie des Institutions de droits humains.

D. Les spécificités des Institutions de droits humains

De manière globale, les Institutions de droits humains effectuent des activités de sensibilisation, de recherche et de conseil sur des questions relatives aux droits humains (mandat de promotion et de plaidoyer), mais aussi souvent ont un droit d'enquête et de suivi des plaintes (mandat de monitoring) les plaçant à mi-chemin entre les Instituts des droits humains et les Bureaux de médiation dits « classiques ». L'Ombudsman des droits humains combine ainsi des fonctions souvent caractéristiques des deux derniers modèles cités et se situe en fonction de ses priorités sur un spectre pouvant davantage se rapprocher de l'une ou l'autre forme.

Reif (2004, p. 7-9) qualifie ces bureaux comme des « Institutions nationales de droit humain » qui font partie selon elle de la forme « hybride » d'Ombudsman, et qui peuvent se décliner de plusieurs manières et notamment : en institutions spécialisées comme l'Ombudsman pour enfants ; en institutions avec de multiples mandats ; ou comme évoqué ci-dessus en Institutions de droits humains, qui ont à la fois la fonction de promotion et protection des droits humains et de surveillance administrative.

Les Ombudsmans de droits humains, en comparaison avec les structures « classiques » s'intéressent souvent aux actes de personnes privées physiques ou morales, outre ceux de l'administration. Ce type d'institution s'est créé dans le sud de l'Europe dans les années 70 selon Reif dans un mouvement de « bonne gouvernance », de nombreux pays étant passés à un mode de fonctionnement démocratique, avec le mandat de défendre et promouvoir les droits humains en sus du contrôle des administrations publiques. Dans cette mouvance, ces institutions se sont démocratisées partout dans le

monde avec notamment l'influence des organisations internationales et le développement de nouveaux cadres juridiques internationaux applicables directement sur le plan local. Dans cette lignée, de nombreux bureaux d'Ombudsman « classiques » se sont mués en modèle « hybride » et ont par conséquent inclus un mandat de promotion et de défense des droits humains.

E. Autre classification des bureaux de médiation parlementaires

Pour Kucsko-Stadlmayer (2008, p. 60), la classification de Reif requiert une élaboration plus poussée. Selon la première auteure, les bureaux de médiation dits « classiques » sont de fait, compétents dans le domaine des droits humains. Cette thématique est partie intégrante de leur investigation, même en l'absence d'un assignement explicite. D'autre part, un assignement explicite à cette fonction de défense et promotion des droits humains ne crée pas nécessairement une obligation particulière pour ces institutions, qui ne sont ainsi concrètement pas plus formées et outillées à l'appréhension de cette thématique. Elle explique par exemple que la plupart des Ombudsmans nommés avec ce mandat supplémentaire n'ont aucune expérience dans le domaine des droits humains et qu'il n'est souvent requis lors du recrutement aucune obligation en ce sens.

Kucsko-Stadlmayer estime ainsi plus judicieux d'effectuer une classification selon les pouvoirs que les Ombudsmans possèdent, créant ainsi trois catégories. Premièrement, le modèle « classic/basic » ; deuxièmement, le modèle « rule of law » et le troisième modèle « human rights ».

Pour le premier, l'Ombudsman est assigné de « large[s] pouvoir[s] d'examination » à travers la récolte d'informations, l'interrogatoire ainsi que les visites. Il adresse des « recommandations » aux autorités administratives et soumet un « rapport d'activité annuel » au parlement. Dans ce modèle, qui s'applique aussi pour les institutions dont les droits humains sont représentés, l'Ombudsman n'a pas de pouvoir de coercition pour éliminer la maladministration, mais se base plutôt sur sa réputation pour faire changer les pratiques et les mentalités.

Le deuxième modèle se base sur le premier avec en sus un certain nombre de mesures de contrôle plus poussées, servant à protéger et s'assurer davantage de la légalité des actions de l'administration en général, plutôt que des droits humains et des libertés fondamentales. Les médiateurs ont souvent mandat d'agir dans les domaines suivants

(2008, p63) : la contestation des lois et règlements, la possibilité de faire recours devant un tribunal, la participation aux procédures judiciaires, la demande de suspendre certaines décisions de justice, la possibilité de déposer des plaintes pénales ou des poursuites disciplinaires contre les auteurs de ces faits.

Finalement, le dernier modèle se base également sur le premier avec en sus un certain nombre de mesures de contrôle plus poussées et servant notamment les droits humains et les libertés fondamentales. Les médiateurs ont souvent mandat d'agir dans les domaines suivants (2008, p. 64-65) : la contestation des lois, la possibilité de faire recours devant une Cour au sujet des violations des droits humains, la participation aux procédures judiciaires consécutivement à une violation des droits humains, le conseil à l'Etat sur la mise en œuvre des droits humains, l'information et l'éducation dans le champ des droits humains, le rapport de situation générale dans le domaine des droits humains, la coopération avec les ONG et les organisations internationales, la mise en œuvre du droit des citoyens à l'information sur l'administration publique ou la mise en œuvre du droit à la protection des données.

Ce modèle semble complémentaire à celui de Reif. En effet, par son analyse l'auteure fait prendre conscience que la désignation à un certain modèle n'est pas toujours le reflet de la pratique. Le titre n'est ainsi pas toujours en adéquation avec la réalité du terrain et les missions concrètes, raison pour laquelle il lui semble plus pertinent de s'attacher aux mesures, missions et actions concrètes réalisées pour pouvoir définir ces institutions.

F. Tableau récapitulatif des principales caractéristiques des modèles présentés

En s'appuyant sur le tableau de classification fait par Pohjoalainen (2006, p. 20) et notamment sur les colonnes du « Human rights ombudsmen » et « Human rights institutes », mais aussi sur les éléments théoriques relevés ci-dessus notamment par Reif et Kucsko-Stadlmayer, il est possible de classifier et caractériser les bureaux de médiation parlementaires de la manière suivante :

	Institution de médiation	**Institution de droits humains**	**Institut des droits humains**
Appellation selon Reif	Ombudsman « classique »	INDH ou Ombudsman « hybride »	/
Appellation selon Kucsko-Stadlmayer	/	Modèle « classique »; « rule of law »; « Human rights »	/

Fondement sur un texte constitutionnel ou législatif	Garanti	Garanti	Garanti
Indépendance	Garantie	Garantie	Garantie
Champ de compétence	Public	Public et privé	Public
Composition	Administré par un seul individu (souvent assisté par un ou plusieurs adjoints)	Administré par un seul individu (souvent assisté par un ou plusieurs adjoints)	Composé d'experts en droits humains et supervisé par un conseil consultatif pluraliste
Principaux objectifs	Protéger les droits civils ; Fournir au plaignant le service auquel il a droit ; Traiter des dysfonctionnements de l'administration.	Protéger les droits civils ; Protéger et promouvoir les droits humains ; Fournir au plaignant le service auquel il a droit ; Traiter des dysfonctionnements de l'administration.	Protéger et promouvoir les droits humains
Fonction de contrôle	Enquêtes sur la base des plaintes du public et d'employés, et d'autosaisine	Enquêtes sur la base des plaintes du public et d'employés, et d'autosaisine ; Surveillance du respect des droits humains.	Surveillance du respect des droits humains sur la base principalement de recherches scientifiques ; Rarement possibilité d'enquêtes sur la base de plaintes du public.
Fonction de conseil	Conseils au gouvernement sur la base de plaintes de citoyens ;	Conseils au gouvernement sur la base de plaintes de citoyens ; Conseils au gouvernement et aux autres acteurs dans le domaine des droits humains.	Conseils au gouvernement et aux autres acteurs dans le domaine des droits humains ; Rarement conseils au gouvernement sur la base de plaintes de citoyens.
Fonction de sensibilisation et d'éducation	Absence d'activités générales de sensibilisation et d'éducation	Présence d'activités générales de sensibilisation et d'éducation	Sensibilisation générale ; Education dans le domaine des droits humains.
Fonction de recherche	Habituellement pas de fonction de recherche spécifique	Possibilité de mener des recherches spécifiques	Large mandat de recherche dans le but de promouvoir et protéger les droits humains
Moyens d'action	Récolte d'informations ; Interrogatoires ; Visites ; Rapports annuels ; Recommandations non coercitives.	Récolte d'informations ; Interrogatoires ; Visites ; Rapports annuels ; Recommandations non coercitives. <u>Pour le modèle « Rule of law » :</u> Contestation des lois et règlements ; Possibilité de déposer des plaintes pénales, de faire recours et participer aux procédures judiciaires. <u>Pour le modèle « Human rights » exclusivement :</u> Consécutivement à une violation des droits humains : Contestation des lois et règlements ; Possibilité de déposer des plaintes pénales, de faire recours et participer aux procédures judiciaires.	Documentation ; Recherche ; Recommandations non coercitives.

Il est ainsi constaté que l'Institution de droits humains se situe aux confins des fonctions de ses homologues, induisant de fait un champ d'intervention riche et large comparé aux deux autres modèles.

Mais sur quel modèle la communauté internationale se base-t-elle quand elle parle d'Ombudsman ou de médiateur parlementaire ? A-t-elle trouvé un certain consensus sur les activités et fonctions auxquelles doivent répondre les bureaux de ce type ?

III. Les Principes de Paris et les fonctions proactives et réactives

La démocratisation des bureaux d'Ombudsman a certes induit une multiplicité de leur nombre (42 par exemple en Europe selon l'European Network of National Human Rights Institutions qui a la volonté de rassembler ce genre d'organisations), mais aussi en contrepartie, induit une désuniformisation de certains fondements, comme vu ci-dessus à travers l'étude de différents modèles existants. C'est pourquoi, les activités et fonctionnement de ces structures, ont été discutés et définis lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1993, pour aboutir sur ce qui est appelé communément les Principes de Paris, tendant à ramener une certaine unité et base commune sous ce concept qui est défini comme « Institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'Homme ». Répondre à ces préceptes est par ailleurs nécessaire pour être reconnu formellement par la communauté internationale comme « INDH ».

Il est tout d'abord constaté que la nomination de ces structures dans les Principes de Paris se rapproche de la formulation de « l'Institution nationale de droit humain » de Reif, tout comme nous allons le voir ci-dessous, les préceptes qui en découlent puisqu'ils se rapprochent du modèle de l'Institution de droits humains.

Il est en effet requis dans les Principes de Paris qu'une Institution nationale pour la protection et la promotion des droits de l'Homme se caractérise comme suit :

	Principes de Paris
Fondement sur un texte constitutionnel ou législatif	Garanti
Indépendance	Garantie

Champ de compétence	Aussi étendu que possible
Composition	Pluraliste
Principaux objectifs	Protection et promotion des droits l'Homme ; Protection et promotion des obligations internationales au niveau local.
Fonction de contrôle	Surveillance du respect des droits de l'Homme ; Enquêtes sur la base d'autosaisine ; Possibilité d'enquêtes sur la base des plaintes.
Fonction de conseil	Conseils au Gouvernement et aux autres acteurs dans le domaine des droits de l'Homme ; Possibilité de conseils au gouvernement sur la base de plaintes de citoyens.
Fonction de sensibilisation et d'éducation	Association à l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'enseignement ; Sensibilisation de l'opinion public
Fonction de recherche	Association à la recherche
Moyens d'action	Récolte d'informations ; Interrogatoires ; Avis ; Recommandations ; Rapports annuels ; Coopération et concertation ; Maillage du territoire d'institutions.

Les Principes de Paris offrent ainsi un cadre et un contenant qui se rapprochent fortement du modèle des Institutions de droits humains, ces Principes définissant notamment que ces entités doivent être de nature proactive du fait du travail de prévention et de promotion des droits humains, et « peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles » (Assemblée Générale des Nations Unies, 1993), c'est-à-dire peuvent être de nature réactive.

Mais concrètement, c'est vraiment la combinaison de ces deux fonctions, le genre « hybride » de Reif ou le modèle « classique » au minimum selon Kucsko-Stadlmayer qui semble faire la force de ces structures dans la littérature consultée, puisque le travail réactif via les enquêtes et les plaintes oriente le travail proactif de prévention et promotion des droits de l'Homme, qui lui-même impacte et réduit le nombre de litiges et violations des droits humains.

En d'autres termes, selon les Principes de Paris, les bureaux de médiation parlementaires doivent avoir une fonction de promotion et de plaidoyer, c'est-à-dire de recherche à influer plus largement les connaissances du public et les décisions politiques, économiques et sociales du gouvernement ; et peuvent avoir une fonction de monitoring c'est-à-dire de surveillance et de contrôle. Même si cette deuxième fonction est présentée comme un point facultatif dans les Principes de Paris, il est communément reconnu par la communauté scientifique consultée dans le recueil de données que c'est bien la combinaison de ces deux fonctions qui s'enrichissent, se complètent et se servent mutuellement afin de favoriser un changement systémique structurel, susceptible d'améliorer les conditions d'existence de chacun.

En conclusion, dans ce chapitre, il a été vu que les différenciations d'activités et de fonctionnement de bureaux a mené à une catégorisation de ces structures en trois modèles principaux. Néanmoins, il a pu être observé que cette catégorisation était non exhaustive puisque différentes variantes de classification ont pu être étayées. Toutefois, c'est plutôt le modèle « hybride » de l'Institution de droits humains /Institution nationale de droits humains /INDH qui semble admis par la communauté internationale pour définir et cadrer les activités et le fonctionnement du médiateur parlementaire.

CHAPITRE 3 : LES INSTITUTIONS DE DROITS HUMAINS DE L'ENFANT

Comme le relève Reif en 2015, « certains États ont mis en place des institutions thématiques indépendantes de défense des droits de l'Homme, qui se consacrent à la protection et à la promotion d'une catégorie de droits de l'Homme ou des droits d'un groupe vulnérable[3] », entrant dans le modèle qu'elle définit comme « hybride ».

Il sera ainsi abordé dans ce chapitre les institutions dont la thématique est centrée sur l'enfant, en se questionnant tout d'abord sur la particularité ou non de cette catégorie de la population, puis en se focalisant sur les buts, les formes, la répartition ainsi que les caractéristiques significatives des Institutions de droits humains de l'enfant.

I. Les enfants, une population comme une autre ?

Selon Reif (2004, p. 294), il fait notamment sens que des services se développent pour les enfants, lesquels sont des citoyens comme les autres, « affectés par une

[3] Traduction personnelle

Rapport-Gratuit.com

bureaucratie très complexe. Comme Brent Parfitt, ancien Ombudsman pour enfants de Colombie Britannique le reconnaît, les enfants et les jeunes qui sont affectés fondamentalement par les décisions du gouvernement ont fréquemment leur voix ni entendue dans le processus de cette décision ni dans les décisions qui les affectent »[4] (2004, p. 294). Les enfants sont souvent considérés comme le futur, mais aussi comme plus affectés par les actions (ou inactions) du gouvernement en comparaison à tous les autres groupes (Newell dans Hossain et al., 2000, p. 135). Ainsi, selon le Comité des droits de l'enfant (Observation générale n°2, 2002), il existe des justifications spécifiques à ce que les enfants soient considérés comme un groupe vulnérable, justifiant, privilégiant et encourageant, lorsque cela est possible, la mise en place d'une institution spécialisée dans les droits humains de l'enfant conforme aux Principes de Paris :

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

Cette représentation rejoint la vision plutôt paternaliste évoquée au début de cette recherche, avec l'idée que l'enfant est un être vulnérable, fragile, nécessitant un traitement spécial, séparé du reste de la population pour que ses droits soient de manière optimale défendus dans le cadre d'institutions spécialisées. En référence au dilemme de la différence, le Comité des droits de l'enfant perçoit donc cette différenciation générationnelle sous l'angle d'une chance pour l'enfant de voir ses besoins pris pleinement en considération et non comme une marque de stigmatisation.

Cela entre en conflit avec une autre vision qui met en exergue que les enfants sont des individus qui ont un « statut égal aux adultes, comme membres de la race humaine. Ils

[4] Traduction personnelle

ne sont pas la possession des parents, produit d'un Etat, ni des êtres en devenir […] mais [doivent être vus] comme des citoyen actifs et participants » (Newell, dans Hossain et al, 2000, p. 136)[5]. Cette représentation rejoint la vision libératrice évoquée au début de cette recherche, avec l'idée que l'enfant est un être doué de compétences, à part entière.

II. Les buts d'une Institution de droits humains de l'enfant

Selon le Comité des droits de l'enfant (2002), la mise en place d'une telle institution spécialisée à la thématique de l'enfance contribue « de manière importante à promouvoir et assurer la mise en œuvre de la Convention [des droits de l'enfant] » adoptée en 1989. Elle a aussi fonction de surveiller en toute indépendance son application au sein des Etats parties puisque rappelons-le, en ratifiant ce texte, les signataires ont adhéré aux prérogatives de l'article 4, qui relève que les Etats parties sont tenus de « prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus » dans la CDE.

Sur le plan international, outre la CDE et l'Observation générale n°2, d'importants autres textes et organes ont également largement justifié, étayé et soutenu la mise en place d'Institutions de droits humains dédiées à l'enfant, dont notamment le Parlement Européen dans sa charte des droits de l'enfant en 1992 ; l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa recommandation 1286 en 1996; le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale n°5 de 2003 ; ou l'European Network of Ombudspersons for Children (ci-après ENOC), réseau européen de médiateurs pour enfants constitué en 1997, qui regroupe actuellement 42 institutions indépendantes dans 34 pays (enoc.eu, 2019) afin de promouvoir et protéger les droits de l'enfant tels que formulés dans la CDE, mais aussi afin d'établir des liens entre institutions, partager des informations et des stratégies d'intervention.

III. Les formes d'institutions de droits humains de l'enfant

En termes de forme que devrait revêtir ces institutions spécialisées à l'enfance, le Comité des droits de l'enfant ne s'est pas explicitement positionné à ce sujet ; puisque les Principes de Paris (1993) auxquelles devraient se conformer les INDHE selon l'Observation générale n° 2 du Comité des droits de l'enfant de 2002 considèrent que

[5] Traduction personnelle

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

chaque Etat a le droit «de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins propres au niveau national ».

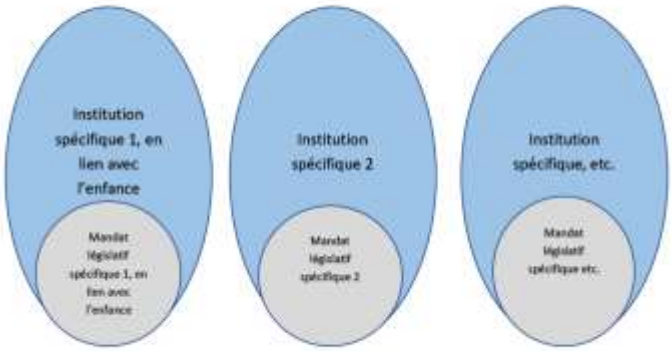
Ainsi, au vu de cette large latitude, différentes formes de structures ont émergé et ont été classées par Le United nations children's fund (2013) (ci-après UNICEF) de la façon suivante :

- Les Ombudsmans ou autres institutions pour les enfants et les jeunes ; INDHE totalement indépendantes, qui fonctionnent en parallèle de l'INDH globale (modèle « a » du schéma ci-dessous) ;
- Les Ombudsmans qui ont légalement mandaté un médiateur pour enfants au sein de leur office ; INDHE intégrées à l'INDH globale par le biais d'un mandat spécifique à l'enfance établi par la loi (modèle « b » du schéma ci-dessous) ;
- Les Ombudsmans qui reçoivent des plaintes par et pour les enfants dans le cadre de leur mandat général ; intégrées à l'INDH globale sans qu'un mandat spécifique à l'enfance soit établi par la loi (modèle « c » du schéma ci-dessous).

UNICEF, 2013

En se basant sur la classification de Reif (2004) et le modèle « hybride » avec de multiples mandats, un dernier modèle et schéma peut être ajoutés à ceux de l'UNICEF :

- Les Ombudsmans de droits humains avec un mandat législatif explicite pour traiter de problèmes spécifiques affectant les enfants (par exemple les abus sexuels ou l'implémentation de la CDE) en parallèle d'autres institutions spécifiques. Modèle non représenté dans le schéma ci-dessus mais possiblement représenté comme suit :



Reif (2015, p. 452-455) met en exergue que dans un même pays ou une même région les bureaux de médiation peuvent au fil du temps évoluer et muer d'une forme à une autre. En effet, elle relève que récemment, plusieurs INDHE ont fermé ou ont été intégrées dans une INDH globale avec une section interne dédiée à l'enfant, que ce soit au niveau national comme infranational. « Various economic, efficiency-building, political, legal and other factors played roles in the final decisions." (Reif, 2015, p. 452). De nombreux pays désirant porter un focus particulier sur les droits de l'enfant ont dans ce sens choisi plutôt d'attacher ce mandat aux INDH globales existantes ou aux formes classiques d'Ombudsman, plutôt que de créer une structure totalement indépendante.

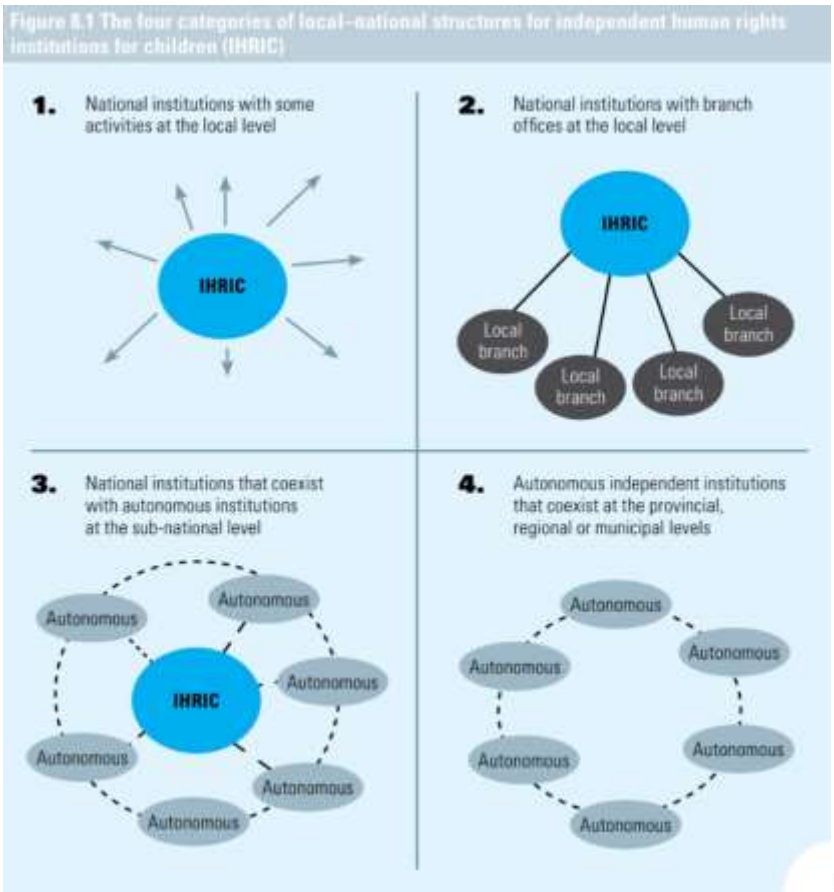
A ces formes d'organisation, de nombreux débats ont émergé afin de définir lequel de ces modèles est le plus efficient. Alors que beaucoup d'acteurs du domaine ont plutôt pris parti pour l'établissement d'une INDHE , structure décrite comme accessible aux enfants avec des méthodes de travail adaptées à cette population, mais aussi avec un focus et des ressources exclusives sur cette thématique ; Reif (2015, p. 459) n'exclue pas la création ou le renforcement d'institutions polyvalentes dans lesquelles seraient inclus le mandat de promotion et protection des droits de l'enfant, permettant de

donner une certaine visibilité à cette thématique. Des considérations financières, politiques, d'efficience, d'équité, d'unification, d'influence/ de popularité, mais aussi de visibilité et de clarté pour le public sont prises en considération par Reif pour en arriver à cette hypothèse.

IV. La répartition des Institutions de droits humains de l'enfant

Chaque Etat a décidé de déployer ses structures de manière différente, n'ayant pas de cadre réglementaire défini à suivre. Elles peuvent ainsi selon l'UNICEF s'organiser de la manière suivante :

- Une institution nationale avec une influence au niveau local (modèle « 1 » du schéma ci-dessous) ;
- Une institution nationale qui délègue une part de son travail à des bureaux du même type, installés au niveau local (modèle « 2 » du schéma ci-dessous) ;
- Une institution nationale, qui coexiste avec des institutions locales autonomes (modèle « 3 » du schéma ci-dessous) ;
- Uniquement des institutions locales indépendantes (modèle « 4 » du schéma ci-dessous).



Unicef, 2013

Au-delà de cette organisation, Reif (2015, p. 448) constate que comparativement, il existe presque trois fois moins d'INDHE que d'INDH avec un focus spécifique pour l'enfant au niveau national. Au niveau local, la tendance s'inverse, étant majoritairement (presque dix fois plus) constitué d'INDHE que d'INDH avec un focus spécifique pour l'enfant. Dans les pays fédéraux, Reif (2015, p. 451) relève particulièrement que les questions des droits humains et de l'enfant sont souvent entièrement ou partiellement de la compétence du niveau local, induisant que les institutions soient ainsi majoritairement établies à ce niveau. Ce constat amène donc à un questionnement quant à la qualification courante de « nationale » de ces institutions de droits humains, qui semblent être finalement actives à différentes échelles à travers le globe.

V. Les caractéristiques communes des Institutions de droits humains de l'enfant

Carver (2011)[6] dépasse les débats classiques sur les modèles d'institution et estime qu'il est notoirement difficile de mesurer l'efficacité de ces structures en fonction uniquement du choix de la forme et de leur répartition, d'autant que chaque bureau peut opter pour des stratégies et un modèle d'institution très différent impactant tout autant voire plus leurs missions et mandats. Pour Carver, il semble ainsi plus pertinent de définir l'efficacité de ces institutions de droits humains selon certaines caractéristiques communes, indépendantes de ce cadre et qui sont : « la légitimité publique, l'accessibilité, la culture organisationnelle ouverte, les membres, la diversité, les relations avec la société civile, le mandat général, la compétence générale, le pouvoir de surveiller la conformité, l'approche systémique et le budget adéquat. » Même si certains éléments se retrouvent dans les Principes de Paris et sont ainsi en général présents dans chaque structure, d'autres éléments, dont « la légitimité publique, l'accessibilité, l'ouverture, la diversité et les relations avec la société civile peuvent être intimement liés au choix du modèle institutionnel ».

Comme pour les INDH qualifiées de globales, les INDHE peuvent donc, quelle que soit la forme choisie, voir leurs activités, fonctionnement et aspirations varier d'un pays à un autre ou d'une région à une autre. Néanmoins, il est estimé par le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale n°2, que des caractéristiques communes aux

[6] Traduction personnelle

INDHE doivent toujours être respectées pour être considérées comme telles afin que l'intention première, qui est la promotion et protection des droits de l'enfant, soit au mieux respectée. Ces caractéristiques peuvent être ainsi résumées comme suit :

	Institution de droits humains de l'enfant
Fondement sur un texte constitutionnel ou législatif	Garanti
Indépendance	Garantie
Champ de compétence	Public et privé Aussi large que possible
Composition	Pluraliste
Principaux objectifs	Promotion et assurance de la mise en œuvre de la CDE ; Protection et promotion des droits de l'enfant.
Fonction de contrôle	Enquêtes sur la base d'autosaisine ou de plaintes soumises par ou au nom des enfants ; Surveillance du respect des droits de l'enfant ; Dénonciation des violations des droits de l'enfant.
Fonction de conseil	Conseils au gouvernement sur la base de plaintes ; Ecoute et conseils aux enfants directement ; Conseils aux autres acteurs dans le domaine des droits de l'enfant.
Fonction de sensibilisation et d'éducation	Sensibilisation des enfants et des adultes aux droits de l'enfant ; Education dans le domaine des droits de l'enfant.
Fonction de recherche	Transmission de leur expertise aux acteurs œuvrant directement ou non avec les enfants ; Pas de recherches scientifiques.
Moyens d'action	Récolte d'informations ; Interrogatoires ; Visites ; Recommandations non coercitives ; Rapports annuels ; Participation aux procédures judicaires à la suite de violation des droits de l'enfant ; Utilisation d'outils childfriendly ; Coopération avec le réseau ; Participation des enfants ; Maillage du territoire d'institutions.

Si une comparaison est faite avec les différents modèles présents dans la littérature, il est possible de faire un lien étroit avec le modèle des Institutions de droits humains, leurs caractéristiques demeurant très proches.

Comme le relève Hanson (2014), l'ensemble des activités effectuées par les INDHE poursuivent donc quelle que soit la forme choisie, un changement structurel en faveur des enfants et des jeunes, désigné en termes de plaidoyer, mais aussi veille à la sauvegarde des droits et des intérêts de l'enfant via ses activités de monitoring. Selon Bui-Xuan (2011), « l'action de la Défenseure des enfants peut se définir de trois manières : une fonction d'écoute et de conseils pour les « réclamants » ; une fonction de « médiation interinstitutionnelle » ; une fonction d'interpellation et/ou de recommandation aux institutions concernées en vue de favoriser la prise en compte de l'intérêt de l'enfant ».

Mais attention, « comme l'expliquait Dominique Versini, le Défenseur des enfants a été conçu comme un médiateur : il ne faut pas confondre son rôle avec celui de l'avocat, ni avec celui des parents, et pas davantage avec celui de toutes les institutions qui entourent l'enfant, notamment l'aide sociale à l'enfance et la justice » (Bui-Xuan, 2011) qui n'ont pas les mêmes missions et mandats.

De même, « ces institutions doivent s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée » (Comité des droits de l'enfant, 2002). Cela passe ainsi par la mise en place et l'utilisation de programmes et d'outils dits childfriendly, c'est-à-dire spécialement conçus et adaptés aux enfants et aux jeunes, dans le but de leur rendre plus accessible l'information, mais aussi d'être acteurs et impliqués dans toutes choses qui les concernent. C'est alors que dans différents pays furent créés des conseils d'enfants ; un bus de formation et sensibilisation à l'attention des jeunes ainsi que des professionnels de la jeunesse ; mais aussi des sites Internet spécialement dédiés aux enfants ; des kits pédagogiques, dépliants, affiches, rapports ; ou manifestations adaptées à l'enfant et au jeune ; etc.

En conclusion, il a été souligné dans ce chapitre le soutien par diverses organisations à l'établissement d'une institution dédiée aux enfants afin de protéger et promouvoir leurs droits ainsi que la CDE. En outre, même si la littérature répertorie diverses formes et répartitions de bureaux, il est admis un certain nombre de caractéristiques types qui se rapprochent du modèle des Institutions de droits humains.

CHAPITRE 4 : LES BUREAUX CANTONAUX DE MÉDIATION PARLEMENTAIRES SUISSES : PRÉSENTATION ET ANALYSE DOCUMENTAIRE

Dans ce chapitre, dans la lignée de Carver cité précédemment, il sera cherché à analyser les activités et la structuration des BCMP, pour pouvoir les comparer aux INDH et aux INDHE.

A noter que tous les éléments présentés sont issus d'une analyse de documents comprenant les lois sur les médiateurs de chaque canton étudié soit : la Loi sur la juridiction administrative 175.2 pour le canton de Zurich (Conseil cantonal de Zurich, 1959) ; la loi sur l'Ombudsman GS 29.704 pour le canton de Bâle-Campagne (Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne, 2018) ; la Loi sur la médiation administrative 170.31 pour le canton de Vaud (Grand Conseil de l'Etat de Vaud, 2009) ; la loi sur le médiateur GS 30.551 pour le canton de Zoug (Conseil cantonal du canton de Zoug, 2010) ; la loi sur le traitement des doléances face à l'Etat par l'Ombudsman SG 152.900 pour le canton de Bâle-Ville (Grand Conseil du canton de Bâle-Ville, 2013) ; ainsi que la loi sur la médiation 2015_066 pour le canton de Fribourg (Grand Conseil du canton de Fribourg, 2015).

Ont été également examinés les rapports d'activité 2017 de tous les cantons étudiés soit, du Bureau du médiateur du canton de Bâle-Campagne (2018), du Bureau du médiateur du canton de Bâle-Ville (2018), du Bureau du médiateur du canton de Zoug (2018), du Bureau du médiateur du canton de Zurich (2018), du Bureau cantonal de médiation administrative du canton de Vaud (2018) ainsi que celui de l'Etat de Fribourg (2018).

Chaque site Internet des Bureaux de médiation a été également scrupuleusement consulté, étudié et comparé pour arriver au résultat ci-dessous.

I. Définition, origine et fondements juridiques

Les BCMP sont des structures de portée cantonale, qui s'appuient sur une base légale et dans laquelle il est notamment défini les compétences du médiateur parlementaire, qui poursuit généralement l'objectif de défendre les droits des citoyens face à la maladministration à laquelle ils peuvent être confrontés. Par citoyen il est compris les enfants qui sont des administrés ayant accès directement ou indirectement à de

multiples prestations des administrations cantonales au même titre que les administrés adultes, et ainsi qui peuvent être confrontés à des litiges.

Dans le cadre du desk research effectué sur les différents BCMP, il a été fait face à certaines difficultés à dégager une tendance générale des activités et du fonctionnement des BCMP, puisque, du fait du fédéralisme et de l'autonomie laissée aux cantons par la Confédération, chaque canton implémente et met en œuvre de manière non uniforme leur politique. Chaque bureau s'inscrit donc dans un contexte régional spécifique et déterminé, qui va teinter leur action et leur organisation.

Néanmoins, chacun de ces organismes est rattaché à l'Association des Ombudsmans parlementaires suisses, association faîtière des bureaux de médiation parlementaires, qui en dehors de réunir régulièrement les médiateurs pour discuter autour de leur pratique, a élaboré une loi-type afin de guider les cantons quant aux missions, mandats, sphère d'activité, procédures, désignation, statut et organisation qui peuvent être attendus d'un tel bureau. Cela ne demeure toutefois que des jalons, qui peuvent ou non être suivis en fonction des sensibilités et objectifs poursuivis par chaque bureau de médiation.

C'est pourquoi il a été observé pour chaque canton des lois différentes, élaborées et mises en œuvre à des périodes très variées. On peut ainsi constater que l'entrée en vigueur des lois sur la médiation administrative oscille entre 1959 pour le canton de Zurich pionnier en Suisse de cette démarche, à 2015 pour le canton de Fribourg. Il en découle ainsi un important laps de temps entre l'ouverture du premier BCMP en Suisse, à Zurich plus précisément en 1978, et celui de Fribourg en 2017. Cela amène ainsi à supposer que l'expérience et la culture de travail seront différentes entre tous ces bureaux étudiés.

II. Comparaison intercantonale et analyse documentaire de la structuration des BCMP

Il est principalement étudié dans cette partie la composition, le niveau d'indépendance et le champ de compétence des différents BCMP suisses, pour pouvoir les comparer aux différents modèles de bureaux de médiation étudiés préalablement. Un complément est aussi effectué au sujet de la répartition de ces bureaux sur le territoire helvète.

Rapport-Gratuit.com

Il semble tout d'abord important de préciser qu'exception faite à Bâle-Ville, où deux médiateurs, un homme et une femme, sont à la tête du bureau ; le médiateur est seul à la direction de son institution. Il travaille complètement seul à Fribourg, bureau le plus récemment ouvert, voire œuvre en collaboration avec des adjoints (Vaud et Zurich) ou des employés administratifs et juridiques pour l'accompagner dans sa fonction (Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Zoug et Zurich). Cette situation n'induit donc dans les faits pas un pluralisme des membres, le médiateur étant le plus souvent seul à la tête de la structure, sans conseil ou comité consultatif représentant la plupart des forces sociales. La situation de Bâle-Ville peut néanmoins prêter à débat puisqu'ils sont deux à diriger, entourés de divers employés.

Cette situation lie les BCMP au modèle des Institutions de médiation ou des Institutions des droits humains, avec une administration qui se fait souvent par un seul individu, tout en étant assisté par quelques employés. Hormis le canton de Bâle-Ville, les BCMP ne n'apparentent donc pas pour ce point aux INDHE.

Ce fonctionnement d'office avec peu de personnel amène à questionner l'aspect financier et plus précisément le sujet de l'indépendance financière. En effet, est-ce que les BCMP bénéficient de crédits suffisants alloués par l'Etat pour disposer de leurs propres locaux et de leur propre personnel, et disposent-ils de leurs crédits comme ils le souhaitent ? A ce stade de la recherche, l'aspect financier semble être un paramètre problématique pour les médiateurs cantonaux parlementaires suisses. Par exemple, le médiateur de Fribourg rapporte devoir partager son bureau avec une collègue d'un autre département, ou pour le canton de Zoug, il semble que des mesures d'austérité aient été prises puisqu'il est fait mention dans le rapport annuel 2017 qu'un poste n'a pas été repourvu. En revanche, tous les cantons sauf celui de Vaud qui ne se prononce pas à ce sujet, garantissent que les Bureaux de médiation disposent d'une enveloppe budgétaire dont ils sont responsables d'utiliser comme bon leur semble. Mais il est constaté que Bâle-Ville, Zoug et Zurich restreignent les compétences des médiateurs en permettant au Parlement de demander de modifier le budget de l'Ombudsman, pouvant de fait être augmenté comme réduit.

Cette question d'indépendance financière semble ainsi plutôt garantie dans les législations cantonales comme pour tous les modèles présentés dans la partie théorique, malgré de signifiantes réserves perçues dans les données analysées en termes de moyens alloués.

Toutes les législations étudiées notifient également que le médiateur est indépendant dans l'accomplissement de ses tâches. Il est élu et rattaché administrativement au Parlement mais n'en est aucunement dépendant. Il agit librement dans les limites qui lui ont été conférées par la législation et ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. D'autre part, tous les cantons sauf Fribourg et Zurich refusent ou règlementent l'exercice d'une autre activité par le médiateur, susceptible de compromettre l'indépendance dans laquelle il se trouve.

L'indépendance politique est donc garantie, comme pour tous les modèles de bureaux de médiation présentés dans le deuxième chapitre de ce travail.

Sans exception, les BCMP étudiés interviennent également uniquement dans le cadre de litiges entre des privés et des administrations publiques voire des structures privées mais à intérêt public. Les organes ciblés sont donc restreints aux administrations cantonales publiques avec en sus pour chaque canton un divers nombre de structures notamment judiciaires et législatives pour lesquels les médiateurs n'ont pas compétence. Cette situation induit que les BCMP s'éloignent du fonctionnement des INDH et des INDHE qui ont un champ de compétence aussi large que possible. N'intervenant pas entre des privés, les BCMP se rapprochent ainsi du modèle des Institutions de médiation et des Instituts des droits humains qui ont un champ de compétence uniquement dirigé vers le domaine public.

La répartition géographique des Bureaux est finalement un aspect intéressant à aborder en perspective avec les INDH et les INDHE. Cela met en exergue comment sont réparties les compétences entre le niveau local et national. Dans le cas de la Suisse, comme évoqué dans le premier chapitre de cette étude, uniquement quelques cantons sont pour le moment pourvus de BCMP induisant certains déséquilibres intercantonaux, en plus des différences de pratiques entre les structures existantes. Le système suisse suit ainsi le modèle de l'UNICEF où coexistent des institutions autonomes indépendantes au niveau local (même si elles ne sont pas présentes dans tous les districts régionaux), sans qu'une institution nationale ne centralise, coordonne et harmonise les pratiques respectives. Dans la lignée de Reif, cela est plutôt représentatif du fonctionnement des pays fédéralistes qui délèguent aux instances locales la gestion de telles structures.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Par cette analyse, il est ainsi constaté que la structuration des BCMP rejoint particulièrement celle du modèle des Institutions de médiation ou de l'Ombudsman « classique » de Reif, ainsi que celui des Instituts des droits humains.

III. Comparaison intercantonale et analyse documentaire de l'objectif majeur des BCMP

Maintenant que la structuration des BCMP a été étudiée, il est essentiel de s'attarder sur les missions que poursuivent officiellement les médiateurs cantonaux parlementaires suisses.

L'analyse de document permet de relever que les missions de tous les Bureaux cantonaux de médiation, sauf Bâle-Ville sont exclusivement centrées sur la résolution de la maladministration. Elles ont en effet toutes l'objectif d'aider et de conseiller la population dans leur relation avec les autorités et administrations, et de leur servir d'intermédiaire afin de résoudre à l'amiable des conflits, via la médiation. Ces missions sont donc très ciblées et restreintes, mais aussi ne constituent de fait pas une passerelle entre droit international et action locale.

Bâle-Ville fait figure d'exception en ayant pour mission « d'améliorer la protection des droits constitutionnels et légaux des particuliers et de renforcer le contrôle parlementaire sur les services administratifs de l'Etat » ; pouvant ainsi, en théorie, davantage entrer dans le cadre d'une démarche plus générale de protection des droits.

Presque tous les bureaux, sauf ceux de Bâle ont aussi pour but d'améliorer le fonctionnement des administrations, de vérifier si ces dernières agissent adéquatement et justement auprès de la population, permettant ainsi d'écarter des reproches infondés à leur encontre et d'accroître leur crédibilité et la confiance que leur portent les citoyens. Vaud et Zurich ont aussi respectivement comme pôle d'intervention la « prévention des conflits », ainsi que la « prévention des processus inutiles ».

En résumé, les BCMP étudiés sont principalement axés sur la protection des droits civils, le traitement des dysfonctionnements de l'administration et le rendu au plaignant du service auquel il a droit. Cela rejoint donc le modèle des Institutions de médiation développé dans le deuxième chapitre de cette recherche.

IV. Comparaison intercantonale et analyse documentaire des fonctions accomplies dans les BCMP

Il est maintenant évalué dans quelle mesure les fonctions de conseil, de contrôle, de sensibilisation et d'éducation, ainsi que de recherche sont présentes au sein des BCMP.

A. La fonction de conseil

En termes de compétences, tous les BCMP exercent la fonction d'aide aux administrés et assurent la résolution à l'amiable de conflits, par le biais d'informations, de conseils, d'explications et de médiations.

Les médiateurs parlementaires cantonaux sont ainsi tous habilités à donner des renseignements utiles aux personnes qui les saisissent, mais aussi de donner leur avis dans les affaires qui leur sont soumises et de les conseiller dans les relations qu'ils entretiennent avec les administrations.

Ils sont amenés à émettre des conseils aux administrations pour ouvrir le dialogue avec leurs administrés, mais aussi à fournir des recommandations non coercitives à la suite de l'examen de plaintes, qui établissent qu'une situation ne semble pas juste et équitable, dans le but de rétablir une prestation ou un droit auquel le citoyen peut prétendre.

Les médiateurs parlementaires se font ainsi l'intermédiaire neutre, extérieur et indépendant pouvant expliciter, clarifier voire vulgariser à chacune des parties la position de l'autre quand il n'est pas constaté de dysfonctionnement particulier. Dans le cas contraire, il peut amener au dialogue et conseiller au mieux afin que les parties puissent dans la mesure du possible se rejoindre et que la justice soit rétablie.

Cette fonction de conseil est présente dans tous les modèles exposés dans le recueil de données. Néanmoins, s'il est fait un focus sur les spécificités des BCMP en termes de conseil, il est observé que les BCMP rejoignent les Institutions de médiation qui pour rappel sont axées uniquement sur les conseils aux gouvernements et citoyens sur la base de plaintes concernant la maladministration.

B. La fonction de contrôle

Il est étudié dans cette partie la fonction de contrôle des BCMP afin de la comparer aux différents modèles étudiés dans le chapitre 2.

Il a été observé dans les différents textes étudiés que tous les bureaux des cantons suisses permettent que l'examen des questions relevant de leur compétence s'effectuent de leur propre initiative, sauf pour les cantons de Vaud et Fribourg qui n'autorisent pas l'autosaisine. Cette situation limite en conséquence la capacité d'intervention et d'enquête de ces deux offices et impacte ainsi leur fonction réactive.

En revanche, tous les cantons permettent que l'examen des questions se fasse sur proposition de leurs citoyens avec toutefois une restriction pour ceux de Fribourg, Bâle-Campagne, Zoug et Zurich qui limitent aux personnes concernées ou intéressées. Vaud et Bâle-Ville précisent que l'accès est ouvert à tous, quels que soient le domicile, le statut, la nationalité ou l'âge, n'excluant pas de fait la possibilité pour les enfants de solliciter cette ressource.

Tous les Bureaux suisses-alémaniques, sont également habilités à recevoir des plaintes par les employés des administrations des cantons respectifs, contrairement aux cantons romands qui ne le sont pas ; laissant percevoir dans la pratique, une différence culturelle au sein même de la Confédération. Cette entrée en matière est ainsi présentée comme complémentaire aux deux autres précitées et permet de renforcer la fonction de contrôle des administrations.

Les Bureaux de médiation cantonaux parlementaires ont donc tous une fonction claire de contrôle et de vérification des agissements de l'administration. Ils veillent, via leurs différentes formes d'entrée en matière, à la légalité, à l'exactitude et au bien-fondé des décisions administratives cantonales.

Les Bureaux cantonaux de médiation parlementaires suisses ont ainsi dans leurs textes, une fonction réactive prégnante, de protection, contrôle, monitoring et d'enquête sur les violations administratives individuelles. Mais rien n'est dit dans les différents textes étudiés quant à une éventuelle fonction de protection des droits humains ou de l'enfant.

Par conséquent, les BCMP se rapprochent encore une fois dans leur fonction de contrôle aux Institutions de médiation, puisque les droits humains et de l'enfant ne sont aucunement abordés. Néanmoins, ils peuvent aussi se rapprocher des différentes formes d'Ombudsmans selon Kucsko-Stadlmayer puisque que selon elle, le traitement

des droits humains n'est pas clairement explicité, mais fait partie intégrante de ces structures.

C. La fonction de sensibilisation et d'éducation, ainsi que la fonction de recherche

Il est dans un premier temps abordé la question de la place de la sensibilisation et de l'éducation dans les BCMP, puis dans un second temps il sera évoqué la place de la recherche.

La fonction proactive, de promotion, prévention, plaidoyer, sensibilisation et éducation n'est presque pas présente dans les législations et textes étudiés. Elle semble être absente pour tous les BCMP étudiés sauf pour les cantons de Vaud et de Zurich, qui paraissent initier une prise en compte de cet aspect. En effet, ces deux cantons ont respectivement comme pôle d'intervention la « prévention des conflits », ainsi que la « prévention des processus inutiles ». Mais est-ce que ces « préventions » peuvent être prises au sens premier du terme ? Cela ne semble pas le cas puisque qu'il n'est à aucun moment mentionné dans le corpus de documents étudiés, le fait que ces bureaux procèdent à des actions de sensibilisation ou de promotion auprès des citoyens quant à leurs droits civils ou aux droits humains et/ou de l'enfant. Cela semble finalement être davantage une conséquence de la fonction réactive de contrôle, qu'une volonté en soi.

Quant à la fonction de recherche, aucun bureau étudié lors du desk research ne fait état de cela. Certes il leur est possible de se saisir d'un sujet sur lequel ils peuvent enquêter, mais cela ne rejoint pas à proprement dit la fonction de recherche scientifique avec pour but la promotion et protection globale des droits.

C'est ainsi par cette nouvelle analyse qu'il est remarqué que les BCMP s'apparentent à nouveau au modèle des Institutions de médiation.

V. Comparaison intercantonale et analyse documentaire des moyens d'action des BCMP

Il est maintenant étayé dans cette partie les outils dont disposent et utilisent les médiateurs parlementaires suisses.

En effet, il est tout d'abord distingué que tous les bureaux utilisent comme mentionné ci-dessus les avis, la médiation et les recommandations, pour remédier aux problèmes apportés par les citoyens. En revanche, du fait que les missions du médiateur cantonal sont centrées sur la maladministration, il peut être questionné l'amplitude de ces recommandations : Sont-elles uniquement centrées sur l'adoption ou la modification d'une pratique ou d'un règlement administratif cantonal ; ou peuvent-elles concerner de manière plus globale, l'adoption d'une nouvelle législation et l'adaptation de la législation en vigueur en lien avec les droits humains et les droits de l'enfant ?

Consécutivement aux recommandations qui peuvent être communiquées à l'instance hiérarchique supérieure (Vaud, Bâle-Ville, Zoug et Zurich), tous les cantons sauf Bâle-Ville et Zurich ont décidé que les autorités et administrations concernées doivent se déterminer quant à la suite qu'ils donnent aux recommandations, dans un délai et une forme qui est parfois détaillée dans leur législation respective. Toutefois, il est important de préciser comme mentionné dans toutes les législations cantonales étudiées, que ces recommandations demeurent des propositions et non des instructions. Le médiateur n'est en effet pas habilité à prendre quelconque décision, et n'a pas le pouvoir de modifier ou suspendre les décisions judiciaires. Le médiateur n'a effectivement pas de pouvoir sur les autres autorités, mais peut faire pression sur ces instances par d'autres manières ; comme par exemple pour Zoug en intentant une action en justice contre la fonction publique (mesure courante dans le modèle « Rule of law » et « Human right » de Kucsko Stadlmayer) ou en s'adressant pour tous les autres cantons à l'opinion publique ou en publiant des rapports au Parlement et à d'autres organes appropriés. Ces moyens d'action sont typiques des Institutions de médiation, des Institutions de droits humains et de celles spécifiques à l'enfant.

Pour pouvoir répondre le plus adéquatement à leurs administrés, il est également possible pour les cantons de Vaud, Fribourg et Zoug de consulter des personnes spécialisées ou expertes si la situation le nécessite, rejoignant le modèle des Institutions de droits humains de l'enfant. Mais qu'en est-il dans la réalité ? Est-ce que ce travail de réseautage se fait concrètement par ces structures ? Question qui demeure pendante du fait du peu de contacts relatés par les différents médiateurs dans leurs rapports annuels, qui plus est, quand c'est le cas, sont centrés sur les colloques regroupant les Ombudsmans parlementaires suisses et ne font état d'aucune consultation avec des ONG et organes de promotion et protection des droits humains ou de l'enfant. Qu'en

est-il par ailleurs des Bureaux qui n'ont pas cet aspect inscrit dans leur législation ? Cela empêche-t-il leur démarche d'ouverture vers l'extérieur ?

Toutes les législations cantonales requièrent également que le médiateur puisse décider en toute liberté, de recueillir ou de consulter les renseignements et les pièces requises. Toutes sauf Bâle-Campagne et Zurich, sont également dotées du pouvoir de procéder à des inspections, de faire appel à des experts et de discuter de la situation ou d'entendre toute personne impliquée ; cela sans se soucier du secret de fonction, qui est automatiquement délié vis-à-vis du médiateur (exceptions faites à Bâle-Ville).

Comparativement, il est ainsi remarqué que ces outils sont ceux couramment utilisés dans les Institutions de médiation et les Institutions de droits humains (de l'enfant).

VI. Comparaison intercantonale et analyse documentaire de la place laissée à l'enfant dans les BCMP

Pour mener cette analyse, il a été étudié la place explicitement faite à la promotion et à la protection des droits de l'enfant dans les différentes lois et rapports d'activité des BCMP, ainsi que l'accessibilité, la visibilité ainsi que l'accessibilité conceptuelle des outils et des documents conçus. En effet, ces Bureaux s'adressent à tous les administrés du canton concerné qui de fait, concernent et visent les enfants qui représentent presque 20% de la population. Mais représentent-ils le cinquième des situations traitées par les BCMP et sont-ils ainsi des ressources pour les jeunes comme a pu le mentionner Alain Berset ?

A. La place explicite faite à la promotion et protection des droits de l'enfant

Cette analyse de documents a pu tout d'abord mettre en exergue que dans aucune législation il n'est fait référence à l'enfant, à la promotion et à la protection de ses droits. Aucune structure n'a donc un mandat spécifique. Cela permet ainsi d'éliminer le fait qu'il existe une structure complètement indépendante dédiée à l'enfance, de même qu'il est possible d'exclure le fait que ces bureaux généraux aient un mandat spécifique à l'enfance, établi par les législations cantonales sur le médiateur.

Il est observé ensuite qu'en dehors de la loi, il n'est jamais fait mention de promotion et de protection des droits de l'enfant sur les sites Internet ou documents connexes mis en

ligne. Dans les rapports annuels, l'enfance est un sujet presque inexistant. Il est possible de retrouver dans les statistiques que certaines plaintes concernent l'éducation ou les écoles, mais sans vraiment d'explications. Dans le canton de Zoug, il est fait par ailleurs référence dans les statistiques qu'aucun jeune de moins de 20 ans n'a fait appel à leurs services.

A la lecture de tout le corpus de documents, il est ainsi repéré que les BCMP ne répondent donc pas aux prérogatives des INDHE.

Cette situation questionne donc les opportunités laissées par ces offices aux enfants de les solliciter et de s'exprimer sur tous les sujets les intéressant (art. 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant). Plus globalement, ce constat interroge sur la manière dont les bureaux suisses considèrent dans la pratique cette population, mais aussi leur volonté et aptitude à les impliquer et à les consulter dans des processus qui les concernent puisque l'enfant demeure un acteur social, sujet de droits.

B. La visibilité et l'accessibilité des BCMP aux enfants

Le constat de non-traitement du sujet de la promotion et protection des droits de l'enfant conduit à se pencher sur l'accessibilité et la visibilité de ces Bureaux.

Il a pu être tout d'abord remarqué que la plupart des bureaux reçoivent majoritairement sur rendez-vous et ont des horaires de permanence téléphonique restreints, limitant l'accès aux jeunes qui sont souvent susceptibles de se mobiliser sans planification.

Par ailleurs, les enfants ne sont de fait pas toujours très mobiles puisque souvent ils dépendent de leurs proches ou peuvent difficilement se déplacer s'ils sont placés en institution éducative ou de soin. Cela amène ainsi à questionner la pratique des BCMP et notamment la flexibilité que les médiateurs peuvent avoir et particulièrement s'ils organisent des visites dans les institutions où les jeunes sont parfois placés. En effet, de telles pratiques permettent d'être au contact direct des jeunes et donc de lever des barrières et des intermédiaires qui pourraient biaiser voire inhiber leur parole. Il ressort du desk research qu'aucun BCMP n'organise de visites dans des institutions en milieu fermé ou ouvert dédiés aux enfants (comme aux adultes) pour recueillir leurs doléances, mais aussi faire de la prévention et de la promotion de leurs droits. Cette non-pratique n'est ainsi pas en adéquation avec les modèles des Institutions de

médiation et de droits humains (de l'enfant), mais concorde avec les pratiques des Instituts des droits humains.

De plus, un large pan de la société ne connaît ni l'existence de ces institutions ni leur fonction, situation que le médiateur du canton de Vaud met clairement en exergue, en préconisant d'axer à l'avenir une partie de son travail sur la communication auprès de tout citoyen, dont les employés des administrations et des autorités cantonales en lien avec la jeunesse. Par exemple, il presque inconnu pour un nombre important de professionnels travaillant au Service de protection de la jeunesse du canton de Vaud, qu'un Bureau de médiation parlementaire existe et que ce dernier peut être sollicité en tout temps par les administrés du canton se sentant lésés. Ce constat amène ainsi à imaginer que la situation est encore moins évidente pour les enfants.

C. L'accessibilité conceptuelle des BCMP aux enfants

L'accessibilité conceptuelle de ces bureaux par les enfants est également un aspect important à évoquer dans le cadre de ce travail.

En effet, il n'est mis en place et utilisé, selon les documents étudiés, aucun programme ni outil dits childfriendly. Les sites Internet ne sont pas conçus pour un public jeune, tout comme les rapports, flyers et les documents connexes qui ne sont pas non plus adaptés au niveau verbal et visuel à cette population. Ces documents sont fort complexes avec notamment beaucoup de textes au lexique technique, mais aussi avec peu d'images ou de schémas simplifiés. Cela ne répond ainsi pas à la volonté et aux préceptes de base des INDHE, qui mettent un accent particulier sur l'utilisation d'outils adaptés.

Dans ces BCMP, il n'est ainsi pas observé de mouvement particulier en termes de communication adaptée aux enfants, induisant de fait des questionnements quant à la formation des différents membres des BCMP à ces techniques d'approche et de communication particulièrement adaptés à l'enfant. En même temps, est-ce qu'une telle formation garantit l'emploi de personnel spécifiquement formé à ces tâches et l'application de méthodes spécifiques dites childfriendly ? En effet, il faut pour cela que les moyens humains, logistiques et financiers soient assurés, ce qui ne semble pas toujours aisé.

Rapport-Gratuit.com

D. Les BCMP, les enfants et le dilemme de la différence

S'il est adopté une analyse plus large et que les éléments ci-dessus sont croisés avec la théorie du dilemme de la différence, il est observé que les BCMP sont des structures globales dans lesquelles il n'y a pas de focus spécifique sur les enfants et les jeunes. Ils placent ainsi cette population au même niveau que les adultes et les considèrent de la même façon, c'est-à-dire tout aussi compétents et avec des besoins et des spécificités qui ne sortent pas du lot, soit une vision davantage émancipatrice/libératrice.

Mais concrètement, presque aucune action ne semble entreprise ou réalisée par ces BCMP en faveur de l'enfance, laissant entrevoir les limites de ces structures globales. Certes les jeunes ne sont pas stigmatisés, mais leurs besoins et spécificités tendent à être oubliés dans les structures étudiées.

A contrario, créer une nouvelle structure indépendante dans chaque canton ou une sous structure dédiée à l'enfance dans les BCMP semble, outre le fait de prendre en compte les besoins spécifiques de l'enfant, induire aussi un certain déséquilibre, et placer l'enfant dans une posture de vulnérabilité ; étiquette qui tente d'être combattue par un certain nombre de professionnels de l'enfance depuis plusieurs décennies.

Dans ce chapitre, il a ainsi été mis en exergue que les BCMP répondent aux prérogatives structurelles de base en termes de fondement législatif et d'indépendance politiques et financière. Au niveau du fonctionnement, malgré certaines subtilités et spécificités cantonales, les BCMP étudiés ont pour objectif le traitement de la maladministration et rejoignent en tout point le modèle des Institutions de médiation avec des fonctions de conseil et de contrôle prégnantes faisant souvent suite au dépôt d'une plainte. Les moyens d'action utilisés par les BCMP et notamment les récoltes de données ou les recommandations rejoignent aussi de manière significative les Institutions de médiation. Les BCMP ne représentent finalement pas une ressource pour les enfants. Ils ne mettent effectivement pas de focus sur cette population, sur la promotion et la protection de leurs droits, ainsi que sur la mise en œuvre de procédures et de moyens qui leur sont adaptés. Ce bilan amène ainsi à la conclusion que les BCMP ne rejoignent pas les activités et les objectifs des INDHE décrits dans le chapitre précédent mais davantage des Institutions de médiation.

Mais est-ce que ces constats basés uniquement sur un corpus de documents sont aussi valables dans la pratique ? Rencontrer les médiateurs et les questionner sur leurs activités et fonctionnement ainsi que sur la place et l'intérêt qu'ils portent en pratique aux enfants paraît essentiel afin de pouvoir répondre en fin de compte à la question principale et aux questions secondaires de cette recherche.

CHAPITRE 5 : LA PRATIQUE DES BUREAUX CANTONAUX DE MÉDIATION PARLEMENTAIRES : PRÉSENTATION ET ANALYSE

Dans ce chapitre, il sera tout d'abord exposé des compléments d'information et d'analyse au desk research, en lien avec la pratique des médiateurs cantonaux parlementaires et aux sujets de la structuration, des objectifs, de la fonction et des moyens d'action des BCMP relayés dans le cadre des questionnaires et des entretiens.

Puis, il sera abordé la place de l'enfant dans la pratique des médiateurs cantonaux parlementaires consultés à travers les thématiques de la sollicitation, des champs de compétence, de l'accessibilité et de la visibilité, ainsi que des aspirations.

Les interrogations choisies dans le questionnaire et lors des entretiens se sont principalement appuyées sur les caractéristiques des différents modèles d'Ombudsman décrits dans les chapitres 2 et 3 de ce travail, ainsi que sur les Principes de Paris et les Observations générales du Comité des droits de l'enfant.

I. La structuration des BCMP

Pour tous les médiateurs contactés, même s'il existe un rattachement administratif au Parlement, l'indépendance politique est dans la pratique scrupuleusement respectée. Le médiateur du canton de Vaud explique : « Moi je me sens indépendant on va dire dans ma manière de travailler, dans ma manière d'agir. On ne me donne pas d'instructions, donc là il y a clairement une indépendance ». M. Moosbrugger (Bâle-Ville) précise : « nous sommes indépendants du canton, c'est-à-dire que nous appartenons à aucun département. Notre bureau n'est pas un bâtiment qui appartient à l'Etat ». Cette indépendance est selon les personnes rencontrées le point de départ et la base de leur travail, auquel sous aucun prétexte ils ne peuvent, doivent et voudraient déroger. C'est à leur avis cette posture qui amène leur légitimité et qui leur permet d'engager une discussion, un apaisement et un compromis entre les parties. Ce

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

point concorde ainsi avec tous les modèles présentés dans ce travail mais aussi correspond aux constats du desk research.

L'indépendance politique est souvent présentée de pair avec l'indépendance financière. Dans le questionnaire, les cantons de Zoug et de Bâle-Ville mentionnent que l'indépendance financière est toujours garantie pour leurs bureaux respectifs. Ils se montrent aussi positifs quant aux moyens financiers qui leur sont alloués en déclarant que toujours (Bâle-Ville) et souvent (Zoug) le budget et les moyens humains dont ils disposent sont suffisants pour traiter les demandes adéquatement. Cela rejoint donc les prérogatives des différents modèles de médiateur parlementaire.

Toutefois, le canton de Vaud estime que l'indépendance financière est modérément garantie du fait que « le temps, les ressources » leur manque. M. Raetz (Vaud) précise : « Par rapport aux moyens, on ne fait pas ce qu'on veut […]. Par contre, j'ai quand même possibilité de demander, de me battre pour avoir plus. Mais l'indépendance oui, je la ressens quand même, c'est quand même quelque chose qui est extrêmement important ». Son analyse rejoint alors en partie le constat du desk research. Il était pour rappel mis en exergue dans certains rapports annuels, qu'une vague d'austérité tendait à impacter certains BCMP et ainsi à ébranler leur indépendance financière.

Quant à la composition des bureaux, des constats très variés sont effectués. En effet, M. Raetz (Vaud) observe que le pluralisme n'est absolument pas respecté puisqu'ils sont 3 hommes de 40 à 50 ans. « On va dire qu'on y est pas du tout. C'est évidemment pas un choix délibéré. C'est les circonstances qui font que c'est comme ça mais c'est clairement pas satisfaisant. » Zoug et Bâle-Ville mentionnent en revanche que le pluralisme est toujours garanti dans leurs bureaux respectifs, rejoignant ainsi le modèle des Instituts des droits humains et des INDHE.

Dans la continuité de cette thématique et dans la même vision que les modèles de l'Institution de médiation et des droits humains, il existe dans le canton de Vaud un médiateur unique à la tête du bureau, qui est entouré de quelques collaborateurs. Le canton de Bâle-Ville est plus singulier, dans le sens où deux médiateurs travaillent à 50% chacun, un homme et une femme, avec une formation et expérience professionnelle différente et complémentaire, l'un venant du domaine juridique et l'autre du travail social. Cela n'entre ainsi pas dans les schémas des modèles présentés par l'UNICEF ci-

dessus, mais permettrait d'accéder selon M. Moosbrugger (Bâle-Ville) à des résultats intéressants :

> « Honnêtement je vois seulement des avantages […]. Clairement, on peut dire, si je travaillais à 100%, je gagnerais plus d'argent, je pourrais décider tout moi-même, je pourrais faire comme moi je veux. Mais c'est pas un vrai avantage. C'est un désavantage sur le point de vue sur le long terme. […] Avec les clients nous ne faisons pas un triage, les femmes viennent chez toi, les hommes viennent chez moi. Nous ne faisons pas ça, mais quand même, c'est un signe, c'est un symbole. Et puis la possibilité que nous échangions sur des cas difficiles, sur les cas de whistleblowing, avec l'expérience juridique de ma collègue et sur mon expérience. »

Les précisions apportées par les médiateurs sur la structuration de leur bureau sont globalement dans le même esprit que ce qui a été relevé dans le cadre du desk research. Les éléments fondamentaux constituant la base des bureaux de médiation parlementaires sont plutôt respectés et leur composition et mode de gouvernance varient, comme pour les modèles présentés préalablement.

II. L'objectif des BCMP

En termes de mission, les médiateurs ont été unanimes sur le fait que les BCMP ne constituent pas une passerelle entre droit international et action locale et ne ciblent pas le domaine des droits humains, comme cela est requis dans les Institutions de droits humains, les Instituts de droits humains et les Principes de Paris. De manière plus globale, la défense et la promotion des droits humains n'est pas non plus au cœur des réflexions de l'administration cantonale et ne fait pas partie formellement de leurs missions. M. Raetz (Vaud) précise :

> « Je pense que l'administration de manière générale, elle se pose peu la question de savoir, est-ce que là ça pose un problème du point de vue des droits fondamentaux ? ou des droits ? Voilà, on applique les lois et puis elles sont... Non mais je ne veux pas caricaturer, mais ce réflexe, est-ce que là, du point de vue des droits humains ça pose un problème ? »

Tous les médiateurs s'accordent ainsi à dire que leurs bureaux ont pour objectif de traiter la maladministration. Ils vérifient ainsi par leur intervention, si les administrations

cantonales agissent adéquatement et justement auprès de la population. Ce modèle rejoint alors celui des Institutions de médiation ou Ombudsman « classique » de Reif.

M. Moosbrugger (Bâle-Ville) met en exergue le déséquilibre et l'« inégalité de pouvoir » entre les administrations cantonales et les citoyens qui se « sentent toujours dans la situation plus difficile » pour justifier la mission de traitement de la maladministration des BCMP. Leur intervention permet ainsi de compenser ce déséquilibre et donc d'« améliorer la protection de leurs droits constitutionnels et légaux », tout en gardant une neutralité. M. Moosbrugger (Bâle-Ville) appuie sur le fait qu'ils se doivent vraiment d'être neutres. Ils ne sont pas là pour défendre les intérêts des citoyens ou des « personnes avec moins de pouvoir. […] Nous devons vérifier ce que les clients disent c'est injuste ». Cela rejoint le fonctionnement du bureau d'Ombudsman « classique » de Reif, qui est là pour évaluer si les conduites de l'administrations ont été « illégalement, injustement ou inéquitablement tenues ».

Cette clarification est essentielle pour lui, car les missions des médiateurs parlementaires peuvent varier d'un pays à un autre, voire d'une région à une autre : « Par exemple en Autriche, l'Ombudsman est un en fait un avocat populaire, c'est-à-dire, il n'est pas neutre, mais il s'engage pour les citoyens contre des organisations, contre des départements de l'Etat. C'est-à-dire, ils sont une sorte d'avocat ». Ce qui n'est pas le cas des médiateurs interrogés. Selon M. Raetz (Vaud) ils ont en tant que médiateur :

> « Un point d'observation assez unique sur l'activité de l'administration. […] qui est vraiment un regard très particulier, unique. C'est pas le regard de l'usager, c'est pas le regard de l'autorité, c'est pas le regard de l'avocat, c'est pas le regard du contrôle des finances, c'est pas le regard de la Cour des comptes. C'est vraiment un regard qui je pense peut permettre d'enrichir plus les autorités aussi en les confrontant, en leur donnant un miroir sur leurs pratiques avec des effets dont ils n'ont pas forcement conscience. »

Cette situation d'entre-deux peut être également déstabilisante selon M. Moosbrugger (Bâle-Ville) pour les citoyens qui les sollicitent, pensant qu'ils vont tenir une posture de défenseur et d'avocat de leur personne :

> « C'est-à-dire, il y a des clients qui viennent, nous entendons leurs plaintes. Et puis nous disons, ok, il nous faut d'abord entendre l'autre côté. Toujours, toujours, toujours. Et puis parfois c'est aussi une déception pour les clients parce qu'ils ont entendu que nous sommes leur avocat et il faut leur dire non, nous ne sommes

pas votre avocat. Nous vérifions s'il y a eu une faute ou bien non. […] Mais d'être neutre entre les clients et les employés du canton est le plus important devoir de notre poste. »

Le témoignage des médiateurs rejoint ainsi l'analyse du desk research puisque leur pratique correspond au modèle de l'Institution de médiation. Il est toutefois mis l'accent qu'il existe différentes manières de considérer le médiateur à travers le monde dans le cadre de ce modèle. Pour les personnes interrogées, c'est bien la neutralité qui est un élément capital à leur fonction, qu'ils ne veulent sous aucun prétexte modifier.

III. Les fonctions des BCMP

Qu'ils soient seuls ou plusieurs à diriger ces bureaux, il résulte des interviews que les BCMP suisses ont une fonction uniquement réactive, présente dans le modèle de l'Institution de médiation et d'Ombudsman « classique ». M. Moosbrugger (Bâle-Ville) explique qu'ils peuvent « seulement agir après qu'il y ait un élément, une faute possible. C'est-à-dire, des clients, on reçoit une lettre avec une décision de l'administration, soit de l'école, de la police, soit des impôts et puis ils disent, ça c'est pas correct. Ils viennent ici au lieu de se prendre un avocat. »

Même si leur action permet de potentiellement réduire les conflits et procédures judiciaires, et ainsi sous une certaine forme avoir une fonction préventive ; ils ne sont ni dans une démarche de prévention ou de promotion de quelconques droits, ni dans une démarche de sensibilisation, d'éducation et de recherche. Ils agissent en réaction à une décision qui paraît injuste à leurs clients, voire à certains professionnels puisque dans le canton de Bâle-Ville, comme souvent dans les modèles « classiques » de Reif, les plaintes issues d'employés de l'administration sont admises.

En continuité à cela, et contrairement au fonctionnement des Institutions de médiation et de droits humains, le canton de Vaud précise qu'aucune enquête n'est initiée de leur propre chef. Les cantons de Bâle-Ville et Zoug établissent que cela leur arrive parfois. M. Moosbrugger (Bâle-Ville) explique qu'il est possible de recevoir un nombre significatif de plaintes à propos de la même institution et pour le même grief. Chaque situation est ainsi traitée individuellement, mais quand ils s'aperçoivent que le problème est plus vaste, ils essayent dans la mesure du possible d'impliquer les responsables des structures, voire même de solliciter la commission du Parlement qui est plus à même de se saisir et de traiter ces situations.

En revanche, même si leur mission n'est pas de faire de la promotion ou prévention, le médiateur du canton de Bâle-Ville observe qu'une vérification peut amener à des recommandations qui font office de prévention. À la suite de :

> « Une vérification de quelque chose que l'administration a fait, à la fin nous disons il serait bien d'améliorer par exemple les informations dans votre site Internet, pour qu'au futur il y ait moins de conflit avec la population, parce que ce paragraphe ou bien ce site Internet rend à beaucoup de malentendus, par exemple. Ça c'est-à-dire qu'il peut arriver qu'une vérification peut venir à une prévention. »

C'est dans cet espace que la complexité et l'intérêt de cette fonction se situe. Une demande initiale individuelle d'intervention peut finir en système de prévention bénéfique à un large pan de la population, même si ce n'est pas l'intention ou la fonction première de ces structures. Mais M. Raetz (Vaud) ajoute : « Je pense que c'est une richesse que l'on n'exploite pas assez parce qu'on est très orienté sur les usagers, sur leurs problèmes, sur la solution à trouver au problème de cette personne qui est venue ». C'est ainsi, comme remarqué précédent dans cette recherche un défi typique des Institutions de médiation à aller plus systématiquement au-delà de la formulation de recommandations liées à des individualités, pour entrer dans des considérations plus structurelles, plus larges et pouvoir ainsi se rapprocher du modèle des Institutions de droits humains.

Par ailleurs, même si pour tous les cantons ayant répondu au questionnaire, une majorité des administrations cantonales réagit positivement aux recommandations proposées, pour le bureau du canton de Vaud, il existe une réflexion autour d'un « plan stratégique » lié aux recommandations et à leur suivi, afin « d'avoir plus un impact sur le fonctionnement en lui-même » des administrations. En effet pour M. Raetz (Vaud), davantage construire les recommandations et leur application peut selon lui amener à des changements de pratiques plus larges et ainsi profitables plus seulement à la personne plaignante, mais à un large spectre de la population. Le médiateur du canton de Vaud confie qu'il serait ainsi judicieux à l'avenir « de faire plus un travail de fond aussi, détaché des situations concrètes qui portent plus sur l'ambition d'avoir un impact mesurable sur le fonctionnement. Parce que nous l'impact on en a un, j'en suis persuadé ».

En revanche, pour M. Moosbrugger (Bâle-Ville) il ne semble pas envisageable de changer de méthode de recommandation : « 99% c'est oral, parce que c'est le plus vite, le plus efficace et le plus économique, dans le sens que si nous faisions ça par écrit, le danger est que une partie ou l'autre partie utilise ça pour un procès juridique. ».

Par conséquent, même si des divergences sont observées entre les deux médiateurs interrogés en termes de perspectives, l'analyse de leur pratique met en avant le fait qu'ils ont exclusivement des fonctions de contrôle sur la base des plaintes du public (voire d'employés et sur autosaisine) et de conseil au gouvernement sur la base aussi des plaintes des citoyens. Néanmoins, il n'est pas traité de l'aspect de la défense des droits humains et de leur promotion (et ainsi de la fonction proactive) et il n'est mené aucune recherche ou campagne de sensibilisation et d'éducation. Les BCMP s'approchent ainsi du fonctionnement des Institutions de médiation, comme constaté dans le cadre du desk research.

IV. Les moyens d'action des BCMP

Dans le cadre du questionnaire et des entretiens, il n'est pas remis en question le fait que pour arriver à établir si l'administration a agi de façon juste ou non, il leur est possible de récolter des informations auprès des parties et de mener des interrogatoires. En revanche, contrairement à ce qui est fait dans les modèles présentés dans cette recherche, aucune visite dans des lieux fermés ou des lieux de vie ouverts n'a lieu.

Il est également précisé que pour qu'une plainte aboutisse à un résultat vertueux, il est nécessaire, que chaque partie soit informée et comprenne ses droits et devoirs, qu'un contrôle des agissements de chacun puisse être effectué, et qu'un dialogue constructif puisse être initié. Cela peut se faire selon M. Moosbrugger (Bâle-Ville) que si le huis clos est respecté, loin des médias et du public, contrairement à certaines pratiques dans d'autres pays :

> « En Europe de l'Est ou en Europe Centrale, les personnes Ombuds sont très souvent des personnages disons connus, des ex-politiciens par exemple et puis ils s'engagent publiquement. Par exemple ils sont présents dans les médias sociaux, dans des débats publics. C'est-à-dire, ils sont des personnages publics qui sont très visibles dans la société. […] Nous, nous ne sommes pas présents sur Facebook, twitter, Instagram, etc. et nous agissons pas en public. C'est très rare que nous contactions la presse par exemple. C'est très rare que nous cherchions

un niveau public. Notre mode d'agir est toujours choisir le huis clos pour mieux trouver des solutions dans les conflits, parce que souvent les parties, les gens impliqués, peuvent agir plus facilement quand ils ne sont pas en public. »

La divulgation des situations qu'ils traitent au grand public ne remporte ainsi pas les suffrages des médiateurs interrogés et est un parti-pris pour maintenir des relations de confiance avec les administrations.

Ce travail à huis clos ne leur semble cependant pas incompatible avec le fait de populariser et faire connaître auprès du plus grand nombre leur structure. M. Raetz (Vaud), pour avoir discuté avec des médiateurs d'autres pays estime « qu'il y a une notoriété publique qui est nettement plus grande que ce qui est le cas ici. Alors je ne dis pas que tout le monde connaît, mais c'est institutionnellement une position qui est beaucoup plus forte et où l'institution est connue ». Cet état de fait peut donc avoir un impact sur la légitimité qui est donnée à leur fonction de médiateur parlementaire et à leurs interventions. C'est beaucoup sur la notoriété et la confiance qu'ils arrivent à faire évoluer certaines injustices et déséquilibres, d'autant que leurs recommandations n'ont pas de force coercitive.

Un de leur leitmotiv est effectivement de sortir de la judiciarisation des conflits pour arriver via la médiation, en cas d'injustice, à un accord à l'amiable, système très typique des bureaux d'Ombudsman de Reif. En effet, leur sens de la communication et leur formation en médiation sont des atouts essentiels pour mener les administrations à discuter avec eux au sujet de situations problématiques. Cela est d'autant plus important que selon le médiateur du canton de Bâle-Ville « dans la plupart des cas, il n'y avait pas de faute. Ou bien, le vrai conflit c'est pas sur le niveau financier mais sur le niveau de communication. ». Si une injustice est repérée, la médiation devient fructueuse puisque les cantons ayant répondu au questionnaire expriment que toujours les administrations répondent à leurs sollicitations et souvent elles répondent positivement à leurs recommandations.

M. Moosbrugger (Bâle-Ville) confie également que même si la presque totalité de leurs recommandations se font à l'oral, cela ne les empêche pas de faire souvent des recommandations portant sur des aspects légaux comme l'adoption de nouvelles législations ou sur l'adaptation de législations en vigueur, contrairement aux cantons de Vaud et Zoug, qui expriment que cela leur arrive plus rarement.

Mais si ces recommandations ne sont pas respectées, elles peuvent parfois comme à Zoug aboutir à ce que la justice soit saisie (cela n'arrive jamais dans le canton de Vaud et Bâle-Ville), rejoignant ainsi pour cet aspect le modèle « Rule of law » et « Human rignts » de Kucsko-Stadlmayer. En revanche, l'opinion publique est en aucun cas sollicitée pour faire pression sur les administrations, même si chaque bureau rend public chaque année un rapport annuel retraçant leurs activités. Le huis clos est préféré comme évoqué ci-dessus.

Le réseau et l'appui sur des experts pour comprendre et analyser les plaintes déposées, mais aussi formuler des recommandations, sont également des éléments qui reviennent dans les fondamentaux des Principes de Paris et des INDHE. Or, il apparaît que les médiateurs contactés ne s'appuient jamais (Zoug et Vaud) ou parfois (Bâle-Ville) sur des experts. M. Moosbrugger de Bâle-Ville explique notamment qu'il lui est déjà arrivé de faire « appel à des professeurs de droit pour une expertise ou pour une expertise chimique, nous avons déjà eu une fois. C'est-à-dire, j'ai déjà parlé avec le bureau d'aide pour les victimes ou quelqu'un pour la maison pour des femmes. Aussi avec le bureau pour les hommes. C'est-à-dire ça fait partie de nos recherches. Si nous avons besoin, nous parlons avec les experts ».

Au même titre qu'il lui semble important si nécessaire de recueillir un éclairage de personnes tiers, il lui semble utile comme son collègue du canton de Vaud et dans la lignée des Principes de Paris, de pouvoir échanger entre médiateurs cantonaux, mais aussi avec d'autres médiateurs et Ombudspersonnes au sujet de leurs pratiques. Cela est fait souvent selon les médiateurs des cantons de Zoug et Vaud et rarement pour le médiateur de Bâle-Ville. Concrètement, les médiateurs parlementaires suisses se réunissent tous les trois mois environ, afin d'échanger sur leurs pratiques voire, à propos de thèmes particuliers sur lesquels ils ont besoin d'échanger avant de se positionner, comme par exemple, leur utilisation de la presse et des médias.

Mais ce travail de réseautage a des limites pour les deux médiateurs rencontrés. Il existe tout d'abord de nombreux réseaux de médiateurs européens et internationaux. Or, il ne leur est pas possible pragmatiquement de se rendre à toutes ces rencontres en termes « de temps investi et gain recueilli » selon le médiateur du canton de Vaud. Ce dernier, note aussi que le réseau européen est « beaucoup lié à l'Union Européenne, et aux institutions européennes et le fait d'être en Suisse, fait qu'on n'est pas dans cette réalité-là. » Il se retrouve ainsi par exemple plus dans le réseau de l'Association des

Rapport-Gratuit.com

Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie, vers qui il se tournerait plus facilement, même si chaque réseau a son utilité.

Par ailleurs, M. Moosbrugger (Bâle-Ville) met au jour une deuxième limite à ces réseaux, mais cette fois-ci à l'interne du pays, entre médiateurs cantonaux parlementaires suisses. En effet, avec le fédéralisme, chaque canton a sa propre législation et pratique qui diffèrent plus ou moins de ses collègues ; état de fait qui biaise quelque peu les échanges qu'ils peuvent avoir d'autant que chacun est soucieux de garder ses spécificités et ses manières d'agir. Il n'est donc pas simple pour eux d'avoir des points de comparaison et des échanges sur des situations très concrètes d'autant qu'une certaine harmonisation ne leur semble pas judicieuse, tenant à garder une certaine autonomie et mainmise sur le fonctionnement de leur bureau en lien avec leurs spécificités cantonales.

Cela amène finalement au sujet du maillage des institutions sur un territoire donné et sur le fait que les deux médiateurs interviewés ont exprimé unanimement le fait qu'il est important que chaque territoire puisse avoir un répondant pour des raisons d'efficience, un médiateur fédéral étant très loin des spécificités cantonales, des populations et des administrations. M. Raetz (Vaud) souligne néanmoins en entretien le sens que pourrait revêtir le fait qu'il y ait des médiateurs à un double niveau (national et cantonal) pour pouvoir légitimer, compléter et harmoniser dans une certaine mesure leurs actions.

Une bonne partie des moyens d'action reconnus dans les Principes de Paris et utilisés par les Institutions de médiation et de droits humains sont donc plutôt mobilisés, hormis les visites. Il est aussi mis l'accent par les médiateurs sur le rôle de la confidentialité, aspect essentiel selon eux de leur fonction et clé pour résoudre les discordes. Le canton de Zoug fait également preuve d'exception puisque comme les modèles de Kucsko-Stadlmayer, il permet que la justice soit saisie. Dans la continuité des Principes de Paris et des INDHE, la coopération entre médiateurs semble aussi importante même si elle n'est pas pleinement réalisée. La concertation avec des experts semble être aussi un atout même si elle n'est pas toujours exploitée. Finalement, géographiquement, le maillage cantonal voire fédéral semble également prendre sens pour les médiateurs interrogées afin de répondre aux sollicitations des citoyens.

V. La place laissée aux enfants dans les BCMP

Il est maintenant effectué un focus sur la place laissée aux enfants dans la pratique des BCMP. En effet, dans le cadre du desk research il n'était constaté presque aucune considération de cet aspect. Il est maintenant crucial d'approfondir ce point dans le cadre de l'analyse de pratique.

A. La sollicitation

Comme confirmé par les médiateurs rencontrés, même si les BCMP s'adressent à tous les administrés du canton concerné, force est de constater que dans les faits les enfants ne font jamais ou rarement directement appel à leurs services, que ce soit dans les cantons de Zoug, Bâle-Ville, Fribourg ou Vaud.

Dans les souvenirs du médiateur du canton de Vaud, les uniques situations où il a pu être confronté à des demandes directes de mineurs a été en matière d'asile, avec néanmoins des incertitudes quant à l'âge réel des jeunes qui l'ont sollicité.

Dans le même ordre d'idée, tous les cantons constatent qu'il y a très peu de proches d'enfants qui font appel à leurs services au nom d'un enfant ou dans leur intérêt. Les rares fois où ils ont été interpellés, ils remarquent que ce fut systématiquement les parents voire les grands-parents qui ont initié la démarche. Ils n'ont jamais recueilli de demandes émanant d'autres proches, voire même de professionnels.

Comme le souligne M. Raetz (Vaud), « il y a la théorie et il y a la pratique, où on a très peu de demandes qui concernent les enfants ». Un fossé est ainsi creusé entre le pourcentage que représentent les enfants dans la population soit environ 20% et dans le traitement des dossiers des BCMP soit en réalité un pourcentage infime.

B. Les droits de l'enfant, un champ de compétence pour les BCMP ?

Comme le révélait le médiateur du canton de Vaud, le sujet de l'enfant « est une épine dans le pied », qui nourrit de nombreux questionnements et insatisfactions : « on est trois avec mes collègues et on se dit que ça ne va pas ».

En continuité avec ce qui vient d'être relevé, tous les cantons consignent ne jamais (Zoug) ou rarement (Fribourg, Vaud et Bâle-Ville) traiter des thématiques liées à la promotion et la protection des droits de l'enfant. Il est toutefois important de noter que dans cette large minorité, les thématiques ou services les plus souvent incriminés par les

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

plaignants sont les services de protection à l'enfance, le milieu scolaire et le droit d'asile et des étrangers. Les demandes ont ainsi trait majoritairement à des divergences entre parents au sujet de la garde d'un enfant et pour lequel il y a un service de protection et/ou une autorité judiciaire impliquée, à des différends entre parents et école au sujet de comment sont « traités les problèmes disciplinaires » de leur enfant, mais aussi aux conditions d'existence de jeunes au bénéfice de l'asile.

De manière quelque peu paradoxale à ce qui vient d'être relevé, le canton de Zoug a fourni une analyse détaillée assez différente de celle des cantons de Bâle-Ville et Vaud. En effet, à l'opposé des cantons de Bâle-Ville et Vaud, Zoug a le sentiment que toujours ou souvent, ils veillent que les 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 ; ils veillent que les enfants puissent exprimer leurs opinions et à ce que ces opinions soient prises en considération ; ils encouragent la ratification des instruments internationaux des droits de l'enfant ou à ce que les responsables politiques tiennent compte des droits de l'enfant ; mais aussi, ils réalisent des enquêtes sur les questions des droits de l'enfant.

L'analyse des cantons de Vaud et Bâle-Ville beaucoup plus réservée, reste cohérente avec le fait qu'ils mentionnent intervenir rarement dans l'intérêt d'enfants ou de jeunes. En revanche, l'analyse du canton de Zoug interroge et mène à se questionner : est-ce vraiment le reflet de leur pratique ou le reflet d'une volonté ?

Les cantons ayant répondu au questionnaire ont en revanche été unanimes sur le fait qu'ils ne participent jamais à des procédures judiciaires avec l'objectif de défendre les intérêts des enfants, qu'ils ne contribuent pas aux rapports établis par la Confédération en matière de droit de l'enfant ou qu'ils ne coopèrent pas à l'élaboration de programmes concernant l'éducation et la recherche sur les droits de l'enfant. Le canton de Zoug se différencie encore légèrement des deux autres cantons en mentionnant qu'il leur arrive parfois de faire connaître les droits de l'enfant et d'encourager à l'harmonisation de la législation cantonale avec les instruments internationaux des droits de l'enfant, contrairement aux cantons de Vaud et Bâle-Ville qui mentionnent que cela ne leur arrive jamais. On peut encore une fois se questionner si cela représente une aspiration ou une application réelle.

Malgré les variations plus ou moins importantes nommées ci-dessus, la tendance est globalement dans la pratique, dans le travail réel, au non-traitement de situations d'enfants et ainsi de fait, à l'absence de place de la promotion et protection des droits de l'enfant au sein des BCMP. Globalement, cela ne rejoint pas les prérequis des INDHE décrits dans le chapitre 3 de cette étude.

C. L'accessibilité et la visibilité des BCMP aux enfants

A contrario de M. Moosbrugger (Bâle-Ville) qui explique le taux de sollicitation très bas des enfants par le fait qu'ils « ont peu de contacts directs avec l'administration » et quand il y a un problème avec les institutions « ce sont les parents qui s'impliquent » ; M. Raetz (Vaud) observe que son bureau est une entité « relativement peu connue […] pas que pour les enfants mais pour l'ensemble de la population », ce qui peut être un obstacle à cette sollicitation pour tout à chacun.

Cela semble paradoxal d'autant que les BCMP restent de manière non négligeable, des structures décrites comme accessibles facilement et rapidement. M. Raetz (Vaud) explique : « on a quand même des approches notamment en termes d'accessibilité vraiment qu'on veut large, une accessibilité plutôt bas seuil qui est partagée me semble-t-il vraiment par tous ceux que je connais en Suisse. » Le médiateur reste donc un canal et un interlocuteur interpellé plutôt aisément et pas nécessairement de manière formelle, outrepassant certains freins administratifs voire financiers (puisqu'ils sont gratuits) auxquels tout un chacun doit souvent faire face pour faire appel à une structure de soutien.

Il n'existe pas non plus de critères liés à l'utilisation de tous les moyens de recours judiciaires formels, complexes et chronophages, requis par exemple quand le Comité des droits de l'enfant est sollicité dans le cadre de plaintes en lien avec le 3ème protocole facultatif. L'aspect instinctif, rationnel et proportionnel d'une telle démarche est donc profitable pour les enfants, à l'inverse par exemple d'un potentiel médiateur fédéral, qui paraîtrait inaccessible et loin des réalités et spécificités des enfants. M. Moosbrugger (Bâle-Ville) raconte qu'aller :

> « A Berne à un Ombudsman fédéral, c'est un grand bout, c'est très officiel, c'est très grand. Il faut pour moi une démarche émotionnelle aussi beaucoup plus grande pour aller là-bas. Et puis automatiquement, ça a un caractère beaucoup plus formel, beaucoup plus grave. Ici, je fais un téléphone, quelques

jours plus tard le client est ici, parle avec moi ou un collègue et ça c'est pas forcément mauvais, mais il faut le savoir que ça implique une autre chose. »

M. Raetz (Vaud) abonde en ce sens et explique que la « proximité » doit être un élément essentiel à prendre en considération et ainsi que la qualité du maillage du territoire, permet ou non d'accéder à de tels services, situation d'autant plus vraie pour les enfants.

L'accessibilité conceptuelle a également été évoquée avec les différents médiateurs. Aucun aménagement, outil ou moyen spécifique childfriendly n'a été créé ou n'est utilisé par les bureaux questionnés. Le matériel d'information et de traitement des demandes est identique pour tous, enfants et adultes. Comme évoqué précédemment, ils n'organisent pas non plus des visites sur le lieu de vie ou de soin des jeunes afin de recueillir leurs doléances.

Ainsi, même si les BCMP offrent une accessibilité administrative simplifiée, il demeure que leur visibilité et popularité semble moindre, impactant la sollicitation des enfants de ces bureaux. De même, aucun outil spécifique n'est déployé par ces bureaux de médiation, impactant également la connaissance, la compréhension et l'accessibilité que les enfants peuvent en avoir. Cela ne rejoint ainsi pas certains points essentiels attendus dans le cadre des Institutions de droits humains de l'enfant.

D. Les aspirations des médiateurs suisses en matière d'enfance

Dans la ligné du canton de Zoug qui se dit plutôt favorable au développement de ces thématiques au sein de leur bureau, pour M. Raetz (Vaud), les droits humains et de l'enfant « rentre[nt] dans ce qu'on fait, dans ce qu'on pourrait faire plutôt et je pense qu'on pourrait le faire bien si on avait les moyens de le faire. »

Néanmoins, il ne se sent pas suffisamment informé pour se positionner quant au fait qu'il serait plus judicieux ou non, que cette thématique soit traitée au sein de sa structure ou auprès d'une structure spécialisée. Pour le canton de Zoug, même s'il est estimé que cette thématique entrerait aussi dans leur champ de compétence, il est trouvé plus judicieux que cela se fasse dans le cadre d'une institution à part, spécifique aux enfants.

Pour M. Moosbrugger de Bâle-Ville, le sujet des droits humains est une thématique, comme pour ses collègues, qui aurait sa place à l'avenir dans les BCMP. Néanmoins, il

croit fermement que la promotion et la protection des droits de l'enfant n'a pas sa place au sein des BCMP. Leur bureau n'est « pas une adresse pour les enfants », raison pour laquelle il n'envisagerait pas de développer des outils et moyens spécifiques au sein de sa structure. Il est plus judicieux à son avis « d'avoir un endroit spécialisé pour les questions des enfants », car le nombre de demandes qu'ils reçoivent pour les adultes ne leur permettent pas de se spécialiser au sujet de cette catégorie de la population. Il explique également qu'au sein de son bureau, ils ont les connaissances et le savoir-faire pour traiter les problèmes d'adultes en lien avec l'administration, mais beaucoup moins ceux des enfants parce qu'ils ne sont à son sens pas forcément les mêmes que les adultes. Les enfants n'ont selon lui pas les mêmes compétences d'analyse et d'argumentation que les plus grands, impliquant une approche différente. Il semble ainsi déterminé sur l'idée de réorienter les demandes d'enfants au « Bureau des enfants », service cantonal étatique qui défend les projets d'enfants dans les différents quartiers du canton.

Ce constat soulève ainsi la question de la volonté ou non des BCMP de mettre l'accent sur les enfants et la volonté ou non de se faire connaître des enfants ; ce que la loi n'empêche pas selon le médiateur du canton de Vaud, mais qui impliquerait des discussions de fait avec le Grand Conseil pour clarifier leur posture et leur ligne de conduite face à cette thématique.

Il semble aussi concordant entre les médiateurs dans le questionnaire, que cet aspect du traitement de la promotion et du contrôle des droits de l'enfant devrait être inscrit dans un cadre législatif, permettant de davantage légitimer et asseoir le traitement de ces sujets.

Ils s'accordent également à dire que les personnes qui recevraient les enfants devraient être formées à recueillir et traiter leurs plaintes. Le fait que soit utilisé en l'état aucunes procédures particulières et outils spécifiques pour informer, entendre et défendre les enfants et leurs intérêts n'est clairement pas satisfaisant pour eux. Ils aimeraient ainsi fermement que cela change. Le médiateur du canton de Vaud trouverait un intérêt à cela, afin de s'assurer que les pratiques qu'ils appliquent correspondent aux besoins des enfants, qu'elles soient justes et adaptées. Cela leur permettrait d'être davantage « attentif à certaines choses, à certains éléments. Peut-être déceler un certain nombre d'attitudes, de mots, de paroles, de comportements ». Mais il ressort souvent des propos

des médiateurs qu'une telle option nécessiterait des moyens humains comme financiers supplémentaires, qu'ils n'ont pas actuellement.

Pour les cantons de Bâle-Ville et Vaud, il fait également sens que la promotion et la protection des droits de l'enfant soient traitées à la fois au niveau cantonal et au niveau fédéral, contrairement à Zoug qui estime cela judicieux qu'au niveau fédéral. Ce sont majoritairement des questions de proximité, d'accessibilité et de connaissance des administrations qui en sont les motivations.

Ainsi, au vu de ce qui précède, il est souligné qu'Alain Berset est dans le juste quand il dit que la question de l'enfant peut être traitée dans les BCMP, puisqu'en termes de législation rien n'empêche ces entités de recevoir des enfants et de traiter de la thématique des droits de l'enfant dans le cadre du traitement des plaintes déposées. En revanche, dans le prolongement de l'analyse documentaire, les différents témoignages recueillis amènent au constat d'un large fossé entre la théorie et la pratique. Il existe très peu de demandes émanant d'enfants ou de proches, et les actions concrètes relevées ci-dessus conduisent au constat que le fonctionnement et les activités des BCMP s'éloignent des INDHE et se rapprochent de la description des Institutions de médiation ou des Bureaux d'Ombudsman dits « classiques » par Reif.

VI. Tableau récapitulatif des principales caractéristiques actuelles des BCMP

	BCMP
Fondement sur un texte constitutionnel ou législatif	Garanti
Indépendance	Garantie malgré quelques réserves
Champ de compétence	Public et limité à certaines administrations
Composition	Majoritairement administré par un seul individu (souvent assisté par un ou plusieurs adjoints)
Principaux objectifs	Traiter des dysfonctionnements de l'administration ; Fournir au plaignant le service auquel il a droit ; Protéger les droits civils.
Fonction de contrôle	Enquêtes sur la base des plaintes du public, parfois d'employés, et d'autosaisine
Fonction de conseil	Conseils au gouvernement sur la base de plaintes de citoyens

	Ecoute et conseils aux citoyens sur la base de plaintes ;
Fonction de sensibilisation et d'éducation	Absence d'activités générales de sensibilisation et d'éducation
Fonction de recherche	Absence de fonction de recherche
Moyens d'action	Récolte d'informations ; Interrogatoires ; Rapports annuels ; Recommandations non coercitives.

CHAPITRE 6 : DISCUSSION AUTOUR DES QUESTIONS DE RECHERCHE

Dans ce dernier chapitre, il est essentiel de revenir sur les questions secondaires et la question principale de recherche. Il sera ainsi recoupé et compilé les analyses effectuées dans le cadre de cette étude et surtout discuté les informations mises en exergue dans l'analyse de données et de pratiques, en se basant sur les théories et concepts tirés de la littérature et développés dans ce travail. Cela sera réparti en quatre points principaux, en correspondance avec les quatre questions de recherche énumérées au début de cette étude.

I. La place de la promotion et de la protection des droits de l'enfant au sein des BCMP

Le desk research ainsi que l'analyse de pratique a permis d'arriver aux constats suivants :

- Dans les législations, il n'est pas fait mention d'une quelconque mission de protection ou de promotion des droits de l'enfant ;
- Concrètement, un seul canton fait particulièrement mention dans ses actions au fait qu'il veille à la protection et à la promotion des droits de l'enfant. Mais cela entre en contradiction avec sa déclaration qui est de ne jamais traiter des sujets en lien avec l'enfance. Pour les autres cantons, il n'est pas fait explicitement état de considération et de traitement particulier de l'enfant et de ses droits ;
- Malgré une accessibilité « bas seuil », la visibilité de ces bureaux est décrite comme faible, pouvant être un des obstacles aux enfants qui ne font presque jamais appel aux médiateurs cantonaux parlementaires, mais aussi aux proches qui déposent très peu de plaintes au nom d'un enfant ;

- L'accessibilité géographique et conceptuelle ainsi que la communication n'a pas été pensée spécifiquement pour cette catégorie de la population, ne favorisant pas un essor des demandes de mineurs ;
- Un médiateur évoque le fait que les enfants sont moins en contact de manière générale que les adultes avec l'administration et ainsi que leurs droits ont moins souvent à être protégés ;
- La formation des professionnels ne paraît pas ciblée sur l'enfant et ses droits et les considérations financières et humaines ne semblent pas toujours optimales pour qu'un tel focus puisse être réalisable et efficient ;
- Même s'il est estimé pour certains bureaux que la promotion et la protection des droits de l'enfant auraient potentiellement leur place au sein des BCMP, il est majoritairement mentionné par les médiateurs que ces thématiques auraient davantage leur place dans le cadre d'une institution à part, spécialisée à l'enfant, permettant d'assurer un recueil et un suivi plus large et plus fiable de leurs plaintes ;
- Le recours à des experts semble peu commun ;
- La répartition sur le territoire prête à débat entre les médiateurs, mais il est majoritairement fait part de l'intérêt d'un maillage d'institutions sur le territoire puisque permettant d'être plus proche des citoyens dont les enfants et davantage conscient des particularités et défis locaux.

Cette recherche permet ainsi de mettre au jour le fait qu'à l'heure actuelle, la Suisse a choisi de ne pas formellement effectuer de différenciation entre les différentes catégories de la population au sein des BCMP. Ce parti-pris a un impact direct sur le fond, dans le traitement par les BCMP des sujets de la défense et de la promotion des droits de l'enfant ; mais aussi des conséquences sur la forme, dans les manières de travailler et d'organiser leur structure, ayant un impact sur diverses thématiques telles que la visibilité, l'accessibilité, la répartition ou la formation des professionnels.

Il est perceptible comme évoqué au début de ce travail, que ce parti-pris mène sous une certaine forme à une non-stigmatisation des enfants, alors qu'ils pourraient être de prime-abord traités comme des citoyens particulièrement vulnérables, fragiles et précaires. A première vue, ce choix lance donc un signal fort tendant à considérer les enfants comme des êtres solides, compétents n'ayant pas besoin d'un focus spécifique.

Néanmoins, il est constaté un certain nombre de carences et d'obstacles qui paraissent dans les conditions actuelles difficilement surmontables par les enfants et qui freinent la possibilité qui leur est laissée de faire appel à un médiateur parlementaire en cas de problème.

Ce travail démontre en effet que cette généralisation aboutit à une occultation de leurs spécificités et de leurs besoins. Il est difficile de parler d'omission, puisque les personnes sollicitées estiment que l'enfant fonctionne de manière différente de l'adulte et ainsi ont conscience de certaines particularités nécessitant alors de leur part un accompagnement différent.

En se basant sur la théorie de Minow développée dans la première partie de cette étude, l'occultation de leurs différences au sein des BCMP gêne et amène par conséquent, paradoxalement, à une stigmatisation de cette catégorie de la population, qui ne voit pas ou peu ses intérêts défendus et promus. Le fait de les traiter sous le même angle que le reste des citoyens crée ainsi dans les actes « une insensibilité à la différence et gêne ou stigmatise sur cette base » (Minow,1990, dans MC Mullen, 1991).

Comme remarqué à travers les témoignages des médiateurs, la pratique peut toutefois être en décalage avec les consciences et les volontés, puisque Messieurs Raetz (Vaud) et Moosbrugger (Bâle-Ville) se montrent plutôt critiques à propos de la situation actuelle. Pour les professionnels sollicités, le traitement similaire des enfants avec les adultes n'est pas satisfaisant et nécessiterait une réflexion plus approfondie voire un changement de paradigme. Les enfants et leurs droits, sous cette forme, ne sont concrètement pas protégés et promus comme cela est requis par les Instances internationales et comme conseillé par de nombreux chercheurs et défenseurs des droits. Les directives internationales ne sont également que partiellement relayées au niveau local. Les obstacles observés dans cette recherche nécessiteraient ainsi d'être considérés afin d'être surmontés.

Rapport-Gratuit.com

II. Les similitudes et divergences d'activités et de fonctionnement des BCMP et des INDH(E)

A. Les similitudes et divergences avec les INDHE

Les BCMP présentent un certain nombre de similitudes avec les INDHE qui peuvent être résumées comme suit :

- Ils ont leur champ d'action et leur composition consignés dans un texte législatif.
- Ils sont également indépendants politiquement et financièrement même si des réserves quant aux moyens financiers et humains sont émis ;
- Ils peuvent enquêter sur la base de plaintes voire d'autosaisine soumises par ou au nom d'enfants et donner des conseils au gouvernement sur cette base.
- Ils peuvent également apporter écoute et conseils aux enfants directement dans le cadre des plaintes déposées et dans ce même cadre apporter conseil aux autres acteurs dans le domaine des droits de l'enfant ;
- Les moyens d'action utilisés par les BCMP rejoignent aussi en partie ceux des INDHE avec notamment la possibilité de récolter des informations auprès des parties, de mener des interrogatoires et de formuler des recommandations non coercitives.

En revanche, en termes de divergences, il est relevé que :

- Le champ de compétence des BCMP n'est pas aussi large que possible, comme requis dans les INDHE. En effet, les bureaux étudiés ciblent majoritairement leur intervention entre les administrations publiques cantonales et les privés, excluant un nombre signifiant d'autres possibilités d'interventions à des échelles différentes ;
- La composition des BCMP n'est pas toujours pluraliste et ainsi pas systématiquement le reflet de la société que ces bureaux représentent ;
- Les objectifs et les fonctions des BCMP forment les plus grandes divergences avec les INDHE. En effet, la protection et la promotion des droits de l'enfant et de la CDE ne font pas partie de leurs objectifs formels. Dans le cadre de la fonction de contrôle, ils ne surveillent pas le respect des droits de l'enfant et ne dénoncent pas leur violation. Les BCMP n'ont pas non plus pour fonction la sensibilisation de la population aux droits de l'enfant et l'éducation dans ce domaine, ainsi que la fonction de recherche ;

- Les moyens d'action principaux retrouvés dans les INDHE ne sont pas tous remplis comme la réalisation de visites, l'utilisation d'outils childfriendly, la participation des enfants et l'appui dans le cadre de procédures judiciaires à la suite de violations des droits de l'enfant. Les questions de la coopération avec le réseau et du maillage du territoire d'institutions sont davantage réservées puisque cela s'effectue, mais à un niveau qui semble encore perfectible.

Même s'il a été constaté de multiples spécificités propres à chaque BCMP en vertu du fédéralisme qui prime dans la Confédération et ainsi de l'autonomie laissée à chaque canton, une tendance commune a pu être tirée.

Il est en effet constaté de manière uniforme que les activités ainsi que le fonctionnement des BCMP ont un certain nombre de caractéristiques convergeant avec les INDHE, notamment en termes de structuration et de moyens d'action. Toutefois, des éléments essentiels en termes d'objectifs, de fonctions et de moyens d'action s'avèrent divergents et creusent sévèrement le fossé entre les BCMP et les INDHE.

Il est ainsi repéré que même s'il est positif initialement qu'une certaine marge de manœuvre soit laissée aux territoires notamment par le Comité des droits de l'enfant pour établir et mettre en œuvre de telles structures en fonction des spécificités locales politiques, économique, culturelles, etc. ; cette liberté amène à une organisation pas toujours profitable pour la promotion et protection des droits de l'enfant.

Réfléchir à une structuration différente des BCMP ou à une toute autre organisation au sein de la confédération pour répondre aux besoins de toute la population, y compris des enfants prend ainsi tout son sens. Il est possible pour cela de s'appuyer en plus des observations effectuées dans cette recherche, sur la littérature et sur ce qui est effectué dans le reste du monde y compris sur les classements de l'UNICEF décrits dans les parties 3.III et 3.IV afin d'initier une amorce de réflexion en Suisse quant aux changements à opérer, permettant de redonner une place à l'enfant ainsi qu'à la défense et promotion de ses droits.

B. Les similitudes et divergences avec les INDH

Globalement les BCMP rejoignent très peu les caractéristiques des Instituts des droits humains, hormis les caractéristiques de base telles que l'indépendance, le champ de compétence et le fondement sur un texte législatif.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

Il a aussi été relevé dans le cadre de l'étude de documents et de pratique, que les BCMP n'ont globalement pas leur action ciblée sur les droits humains, leur promotion et leur protection. Or que ce soit dans le cadre des Principes de Paris comme pour les Institutions de droits humains, ces aspects sont primordiaux puisqu'ils reviennent à la fois dans leurs objectifs mais aussi dans les fonctions occupées.

Dans ce cadre, il est aussi relevé que les moyens d'action spécifiques nommés par Kucsko-Stadlmayer ne sont pas admis pour les différents cantons étudiés, hormis le canton de Zoug qui a la possibilité de déposer une plainte.

Cette étude démontre alors nettement des similitudes avec le modèle des Institutions de médiation ou d'Ombudsman « classique » de Reif. En effet, les BCMP :

- Se fondent sur un texte législatif et font preuve d'une certaine indépendance ;
- Disposent d'un champ de compétence axé uniquement sur les administrations publiques et sont la plupart du temps administrés par un individu (souvent assisté par un ou plusieurs adjoints) ;
- Poursuivent l'objectif de traiter la maladministration, fournir au plaignant le service auquel il a le droit et ainsi protéger les droits civils ;
- Détiennent une fonction de contrôle, c'est-à-dire d'enquête sur la base de plaintes des citoyens. En revanche, les dénonciations par des employés et l'autosaisine ne sont pas toujours admises par les différentes législations cantonales ;
- Disposent d'une fonction de conseil prégnante au gouvernement dans le cadre des plaintes, mais aussi aux citoyens sur cette même base ;
- Ne répondent pas aux fonctions de sensibilisation et d'éducation et comme souvent, la fonction de recherche ;
- Mobilisent des moyens d'action correspondant à ceux des Institutions de médiation, hormis les visites qui n'ont pas lieu.

Les BCMP répondent ainsi globalement aux caractéristiques des Institutions de médiation, même si certaines subtilités cantonales sont repérées, induisant de fait des différences de traitement suivant où le citoyen suisse lésé habite.

Le fait que les médiateurs parlementaires soient chapotés par une association, ayant posé (mais pas imposé) certains préceptes via une loi-type, n'a pas permis une certaine uniformité et cohérence de leurs actions et de leur structuration. Chaque médiateur

tient à ses spécificités découlant du contexte dans lequel il agit. Mais cela induit pour les citoyens et les enfants des disparités et des inégalités de traitement significatives.

Ceci amène ainsi à des questionnements sur le rôle que l'Association des Ombudsmans parlementaires suisses tient et aurait à tenir par la suite pour être un facilitateur dans la réflexion et dans l'application d'un système plus cohérent et plus efficient en termes de protection et promotion des droits de l'enfant.

III. Les avantages et les défis de l'inclusion de la thématique de la promotion et de la protection des droits de l'enfant au sein des BCMP

A. Les avantages

Au vu de ce qui précède, l'inclusion de la thématique de la promotion et protection des droits de l'enfant au sein des BCMP peut être vue comme un réel avantage.

En effet, l'intérêt premier de ces bureaux est leur statut très particulier. Être rattaché administrativement au Parlement tout en agissant politiquement de manière indépendante est profitable. L'indépendance dont ils profitent et ainsi leur impartialité et leur neutralité permet d'aller au-delà de certaines considérations, d'ouvrir un dialogue constructif et propice à la résolution à l'amiable de conflits qui ne pourraient pas avoir lieu dans d'autres circonstances.

L'approche des BCMP basée sur un système de recommandations non coercitives à la suite d'enquêtes est un atout, puisque cette méthode permet d'accéder aux interlocuteurs dans un contexte de bienveillance et d'ouverture. Ce n'est pas fondé sur un registre de punition et de peur souvent propice à l'agressivité et la méfiance et amenant régulièrement à l'échec de telles démarches.

Les BCMP ont aussi une certaine expérience et connaissance des systèmes cantonaux, sur lesquels il est possible de se baser. Les médiateurs actuels ont également une pratique riche sur laquelle il est aisé de s'appuyer, d'autant que certaines fonctions et moyens d'action des INDHE sont déjà exercés en leurs murs, même s'ils ne sont pas ciblés sur les enfants.

Il est aussi mentionné à plusieurs reprises dans ce travail les moyens financiers et humains des BCMP qui ne sont de fait pas toujours optimum. Inclure la question de l'enfant dans

une structure existante paraît ainsi économiquement plus réaliste et réalisable, même s'il semble inéluctable qu'un tel axe demanderait des moyens plus importants.

Finalement, être généraliste plutôt que spécialiste/focalisé dans le domaine de l'enfance peut être aussi considéré comme un atout pour traiter les situations de jeunes. M. Raetz (Vaud) relate : « on ne focalise pas sur les droits de l'enfant. Il est un enfant, mais il est dans un contexte administratif, où il y a des parents qui sont peut-être eux-mêmes dans des problèmes administratifs, donc ça peut permettre aussi d'articuler différentes problématiques ». En effet, un certain nombre de difficultés en lien ou non avec l'enfance, ne sont pas la résultante d'un seul facteur mais sont souvent de plusieurs éléments convergents, issus de domaines très variés et nécessitant des connaissances et des compétences larges. Être généraliste peut ainsi permettre d'éviter de s'enfermer dans une vision unique ou dans un système où différentes structures se renvoient la compétences du traitement d'une plainte, mais aussi de se décentrer d'un problème et d'avoir un regard plus large.

B. Les défis

L'inclusion des thématiques de la promotion et de la protection des droits de l'enfant au sein des BCMP peut néanmoins être perçue pour un grand nombre de points comme un véritable défi.

En effet, il a été très visible dans ce travail, que même si rien n'exclut la possibilité que les enfants sollicitent les BCMP, rien en termes de loi, d'approche ou d'outils ne les incitent à les saisir. Cela ne favorise pas les enfants à solliciter les médiateurs en cas de problème, mais aussi ne légitime pas formellement une telle démarche. Les moyens d'action nécessiteraient d'être adaptés et la place de la participation des enfants dans ces bureaux devrait être posée clairement.

De plus, la mission des BCMP étant formellement centrée sur le traitement de la maladministration et le traitement des plaintes individuelles (fonction réactive), la prévention et promotion des droits (fonction proactive) en devient presque inexistante. Or, il est reconnu dans la littérature que c'est souvent la synergie et la combinaison de ces deux aspects, non présents dans les BCMP, qui peuvent faire le plus durablement et largement changer les situations et ramener certaines injustices individuelles à une équité généralisée plus prégnante, valable aussi pour les jeunes.

La fonction réactive des BCMP évoquée ci-dessus est de surcroît dans la réalité limitée. Les litiges entre privés ou avec l'administration communale ou fédérale sont pour rappel pas pris en compte. Cette restriction peut aussi engendrer un certain nombre d'inégalités et d'injustices pour tout citoyen dont les enfants, qui ne peuvent pas faire appel à un tel service en toutes circonstances et pour des sujets aussi larges que possible.

Toujours en lien avec les missions, il est constaté en termes d'obstacles, que les BCMP n'appuient et ne promeuvent pas les obligations internationales en matière de droits humains et de l'enfant. Ils ne font pas le pont entre droit international et action locale, ce qui serait essentiel en cas d'inclusion de l'aspect de l'enfant dans les BCMP.

Il est aussi primordial si les BCMP traitent de la question de la promotion et de la protection des droits de l'enfant, que leur action ne soit pas redondante avec les services et intervenants déjà existants, et que ce soit articulé de manière cohérente. Le but et l'enjeu n'est pas de mettre en place un dispositif déjà existant, répétitif, qui n'aurait d'utilité pour personne. Mais si un tel dispositif a déjà une utilité pour un large pan de la population, pourquoi et en quoi ne serait-il pas utile aussi, voire essentiel aux enfants, qui sont dans une certaine mesure en contact avec les administrations cantonales de part notamment l'école, voire les différents services médico-psycho-sociaux publics qui peuvent être consultés ou intégrés au cours de leur existence ?

La géographie des cantons peut aussi induire des défis passablement grands pour les enfants. En effet, les villes-canton ont davantage de proximité avec la population et les administrations, ce qui n'est pas le cas pour les cantons plus étendus géographiquement. Cela implique par conséquent d'autres défis en termes de proximité avec les institutions, mais aussi avec la population et les enfants.

Cette question de géographie permet de mettre à nouveau en exergue dans ce travail le fait que tous les cantons ne sont pas dotés d'un BCMP. L'inclusion de la thématique de la promotion et de la protection des enfants ne se ferait ainsi, au vu de la situation actuelle, pas dans tous les cantons et maintiendrait une forme de disparité et d'inégalité de traitement entre les jeunes en fonction de leur domiciliation. La question de la mise sur pied d'un BCMP dans chaque canton serait ainsi de mise.

En termes de répartition des tâches cantons-Confédération, dans la continuité des remarques des médiateurs des cantons de Vaud et Bâle-Ville, il y aurait lieu de questionner l'opportunité d'instituer une instance au niveau fédéral. Ceci afin d'asseoir et de légitimer davantage l'action des médiateurs cantonaux, mais aussi d'harmoniser certaines pratiques qui sont pour l'heure disparates.

Le non-respect du pluralisme pour bon nombre des BCMP impacte également les enfants, étant peut-être encore plus attachés que les adultes à des figures de référence hétéroclites, en fonction de leur parcours de vie. Un nouveau défi serait ainsi à relever en lien avec ce point.

Finalement, le manque de moyens alloués aux BCMP risquerait de ne pas toujours permettre au médiateur de s'investir pleinement dans cette fonction. Les points de carence financiers, structurels, humains et de temps évoqués dans ce travail auraient par ailleurs un impact direct sur la formation du personnel de ces bureaux en matière de droit de l'enfant, alors que ce point semble crucial pour les médiateurs interrogés puisque permettant de mieux appréhender les enfants, comprendre leurs problèmes et leurs points de vue, mais aussi mieux communiquer.

IV. Le traitement en suisse des volets de la promotion et de la défense des droits de l'enfant

Toutes ces données empiriques et analytiques aident à répondre à la question centrale de ce travail qui est :

Dans quelle mesure est-il judicieux en Suisse
de développer les volets de la promotion et de la défense des droits de l'enfant
au sein d'institutions globales de médiation cantonale parlementaires
ou de créer des structures spécifiques de type INDHE ?

Pour rappel, cette question ramène notamment au dilemme de la différence, qui se situe à deux niveaux. Le premier est de savoir s'il est plus judicieux que les droits de l'enfant soient promus et protégés via un traitement général ou spéciale à l'enfant. Le deuxième est lié au choix du modèle de structure par laquelle cela est véhiculé, c'est-à-dire via une structure de type BCMP ou une autre structure.

A. Un traitement généraliste ou spécifique à l'enfant ?

Comme relevé dans cette étude, le fait d'opter pour un traitement à part entière des enfants peut mener en théorie à une stigmatisation et un à enfermement dans un schéma stéréotypé, qui durant des décennies a été véhiculé dans la vision qualifiée de paternaliste par Hanson, sous l'idée que les enfants sont des êtres dépendants, fragiles, pas doués de compétences.

Or, cette vision tend à s'effriter avec le temps et l'évolution des connaissances issues des recherches humaines et scientifiques. Cette étude démontre qu'un parti-pris vers un traitement spécialisé donnerait la chance aux enfants, certes de pouvoir être bénéficiaires de prestations et de droits, mais aussi d'être acteurs, par la place et l'implication qui leur seraient laissées. Leurs avis et leur vécu sont uniques et importants.

De manière plus générale, l'analyse documentaire et de pratiques amènent à penser le traitement spécialisé des enfants sous un angle positif, comme une chance et une opportunité de prendre en compte leurs différences et d'y répondre le plus adéquatement possible.

En référence au dilemme de la différence, la globalisation appliquée actuellement par les BCMP inhibe en effet la sollicitation que pourraient faire les enfants et occulte les problématiques auxquelles ils font face. Cette situation amène ainsi sous une certaine forme à une stigmatisation de cette population qui ne voit que partiellement ses droits et devoirs reconnus et traités.

En conclusion, avec un traitement spécialisé, les droits de l'enfants seraient davantage prégnants dans l'esprit de chaque citoyen. Inversement, la représentation et la conscience des enfants au sujet de leurs droits, mais aussi plus largement au sujet des droits humains et de la maladministration, n'en seraient qu'élargies.

B. Quel type de structure ?

Pour le deuxième point, au vu du constat effectué sur le terrain et des avis des médiateurs, la facilité serait de dire qu'il est nécessaire que cette thématique soit seulement abordée dans une structure à part, spécialiste du sujet de l'enfant.

Néanmoins, avec le fédéralisme, les cantons comme la Confédération font face à de nombreux défis et réalités que ce soit sur les plans politique, économique, législatif,

géographique ou structurel, qui ouvrent et multiplient les enjeux à prendre en considération pour répondre à cette interrogation.

Il paraît donc nécessaire de procéder en deux étapes pour l'analyse du type de structure dans lequel il serait judicieux que soient développées les questions de promotion et de protection des droits de l'enfant.

En premier lieu, il semble essentiel de se questionner s'il est plus profitable que la promotion et protection des droits de l'enfant soient traitées au sein de structures de type bureau de médiation/d'Ombudsman ou au sein d'une structure étatique ou privée traitant déjà de la question de la promotion et de la protection des droits de l'enfant.

Même s'il existe des entités en Suisse qui traitent de la promotion et/ou de la protection des droits de l'enfant, aucune autre structure que les bureaux d'Ombudsman bénéficient d'un tel statut. Le fondement législatif, l'indépendance politique et financière ainsi que la neutralité sont la plus-value, la force et l'intérêt primaire de ces structures, qui les rendent uniques. Cela leur confère un pouvoir très différent et complémentaire des Services de protection à l'enfance, des délégués à l'enfance, des ONG, des associations de conseil et défense des droits de l'enfant, etc. Aucune comparaison ne peut donc être faite avec ces services, qui ont un rôle et une place à jouer au même titre que les structures de médiation parlementaires, qui permettent de renforcer et parfaire les structures étatiques.

Au vu de cette analyse, le dilemme se situe donc davantage au niveau du modèle de bureau d'Ombudsman qui traiterait les questions de promotion et de défense des droits de l'enfant, et de manière plus fine, dans l'idée de Carver, sur les caractéristiques essentielles à retrouver dans ces institutions. En effet, parler uniquement de modèle paraît à ce stade de la recherche trop restrictif et pas suffisamment précis.

Il semble essentiel par conséquent, au vu des constats effectués dans cette recherche, que soient garantis dans ces structures le fondement sur un texte de loi, l'indépendance politique et financière, le pluralisme, la neutralité et la confidentialité. Le champ de compétence devrait être aussi le plus large possible et le traitement des thématiques de la promotion et protection des droits de l'enfant nommé formellement et appliqué concrètement. Il semble aussi primordial que ces entités répondent à l'avenir aux

préceptes des INDH, posés par la communauté internationale et qu'elles promeuvent les obligations internationales en matière de droits de l'enfant au niveau local. Il est également essentiel que ces entités disposent de la fonction réactive avec le traitement de plaintes et de la fonction proactive de sensibilisation et de recherche. Les moyens d'actions s'avèrent également déterminants et nécessiteraient d'être adaptés aux enfants voire créés spécifiquement. Finalement, la coopération ainsi que la répartition et l'organisation sur le territoire semblent importantes pour qu'aucunes inégalités puissent être perceptibles.

Ces éléments peuvent ainsi être mis en œuvre sous deux formes différentes.

La première manière serait comme le perçoit la majorité des médiateurs interrogés, que la promotion et protection des droits de l'enfant se fassent dans une structure indépendante. Cette option revêt notamment deux principaux défis. Il est long et il n'est pas toujours aisé que soit approuvé de nouvelles structures par les politiques. Par ailleurs, cette option requière des moyens structurels, financiers et humains importants. Comme le mentionne Reif, il est à craindre dans la durée que ces moyens ne soient pas suffisants impliquant à la fois des dysfonctionnements entravant l'atteinte des objectifs initiaux de ces structures et obligeant la Confédération à repenser dans quelques temps leur organisation.

La deuxième manière serait que la promotion et protection des droits de l'enfant soient effectués au sein des structures existantes de médiation parlementaires. Il y aurait alors un nombre non négligeable de défis à relever, mentionnés entre autres dans la partie 6.III.B dont il faudrait tenir compte et remédier pour qu'en réalité la promotion et protection des droits de l'enfant soient véritablement traitées. Cela induirait inévitablement un nouveau modelage y compris législatif des structures actuelles.

Par conséquent, cette discussion met au jour une vision, une analyse et une perspective ouvrant le champ des possibles.

En conclusion, il est souligné dans ce chapitre l'importance que revêt le traitement spécial de la promotion et protection des droits de l'enfant, que ce soit au sein ou non de structures de médiation parlementaires dédiées à l'enfant, mais aussi l'importance que les fonctions réactives et proactives soient réalisées, en plus des caractéristiques typiques et essentielles de ce genre de structures, telles que le fondement sur un texte

de loi, l'indépendance, le large champ de compétences, la représentation pluraliste, l'accessibilité, les moyens d'actions larges adaptés aux enfants, etc. Plus spécifiquement en Suisse et en d'autres termes, les volets de la promotion et de la défense des droits de l'enfant pourraient se faire, soit dans des entités spécialisées pour les enfants totalement indépendantes et fonctionnant en parallèle des BCMP ; soit en modifiant le fonctionnement des BCMP. Pour les deux modèles le focus formel sur la promotion et protection des droits de l'enfant et les caractéristiques essentielles nommées ci-dessus devraient être appliquées.

CONCLUSION

Ce travail a permis d'étudier et d'analyser la structuration et les activités de BCMP en Suisse, en perspective avec les thématiques de la promotion et protection des droits de l'enfant ainsi que des INDH(E).

L'analyse de données et de pratiques ont notamment soulevé un certain nombre d'atouts mais aussi de défis auxquels les BCMP doivent faire face actuellement concernant le traitement des sujets liés à l'enfant.

En effet, cette étude a amené au constat que les BCMP rejoignent de manière globale les caractéristiques du modèle des Institutions de médiation ou Ombudsman « classique » de Reif, que ce soit en termes de structuration, d'objectif, de fonction ou de moyens mobilisés. Néanmoins, comme observé précédemment, ces BCMP ne sont pas optimum. Ils doivent malgré de nombreux atouts : indépendance politique et financière, présence d'un cadre législatif, neutralité, possibilité pour les enfants de les solliciter directement, rapidité et aisance de saisine, formulation de recommandations non coercitives, etc. ; faire face à de sérieux défis : manque important en termes de prise en compte des droits de l'enfant, pluralisme pas toujours respecté, manque de moyens humains et financiers, fonction proactive presque inexistante, fonction réactive limitée, visibilité et connaissance de ces structures faibles, pratiques désharmonisées, absence de structure dans certains cantons, manque de moyens d'action spécialisés et de formation, etc.

Ainsi, même s'il est évoqué par les médiateurs parlementaires suisses que l'enfant entre dans le cadre de leur intervention, globalement, il est plutôt envisagé par ces derniers

au vu de leurs limites, que la promotion et la protection des droits de l'enfant soient traitées dans une structure spécifique autre que la leur.

D'une certaine manière, ces constats appuient la posture du Conseil fédéral qui refuse l'instauration de nouvelles structures dédiées aux enfants puisqu'il existe déjà en Suisse des entités similaires aux bureaux d'Ombudsman indépendants pour les droits de l'enfant, habilités à être saisies par des enfants.

D'une autre manière, cette étude a permis de mettre en avant un nombre important d'obstacles à un traitement efficient de la promotion et de la protection des droits de l'enfant au sein des BCMP dans les conditions actuelles, menant par conséquent à nuancer l'analyse et requestionner la position du Conseil fédéral.

Il semble en effet crucial de repenser le système actuel, pour que les droits de l'enfant soient traités de manière plus efficiente à l'avenir en Suisse. Dans la lignée de la discussion, deux options semblent au terme de cette étude pendre sens : soit la création de structures spécialisées et indépendantes, soit l'adaptation profonde des structures existantes. Quoi qu'il en soit, chaque option induit des défis majeurs à relever.

Quelle que soit l'organisation choisie, c'est le choix de la structuration et des activités du bureau (adaptés aux besoins de l'enfant) ; ainsi que le maillage sur le territoire qui seront décisifs, afin d'être accessible facilement aux enfants et afin de traiter au mieux leurs problèmes et besoins. Il semble en effet essentiel à l'avenir que la prise en compte des enfants soit à la hauteur de leurs besoins réels et que cela ne soit plus en partie occulté.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

BIBLIOGRAPHIE

I. Articles, rapports, livres et sites Internet

Association des ombudsmans parlementaires suisses. (2018). Consulté le 16 décembre 2018 sur https://www.ombudsstellen.ch/fr/

Association pour la prévention de la torture. (2014). *Les institutions nationales des droits de l'homme en tant que mécanismes nationaux de prévention : Opportunités et défis*. Consulté le 8 juillet 2018 sur http://afcndh.org/wp-content/uploads/2016/04/Les-INDH-en-tant-que-MNP.pdf

BCMA. (2018). *Rapport annuel 2017*. Consulté le 24 février 2019 sur https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/mediation/fichiers_pdf/180928_RA_BCMA_2017.pdf

Bousta, R. (2007). Contribution à une définition de l'Ombudsman. *Revue française d'administration publique, 123*(3), 387-397.

Bui-Xuan, O. (2011). Le défenseur des enfants : une émancipation réussie. *Revue française d'administration publique*, *139*(3), 353-367.

Bureau du médiateur du canton de Bâle-Campagne. (2018). *Rapport annuel 2017*. Consulté le 24 février 2019 sur file:///C:/Users/Amandine/Downloads/jb-2017-ombudsman%20(5).pdf

Bureau du médiateur du canton de Bâle-Ville. (2018). *Rapport annuel 2017*. Consulté le 24 février 2019 sur https://www.bs.ch/publikationen/ombudsstelle/jahresbericht-2017_ombudsstelle.html

Bureau du médiateur du canton de Zoug. (2018). *Rapport annuel 2017*. Consulté le 24 février 2019 sur https://www.ombudsstelle-zug.ch/user/downloads/26.pdf

Bureau du médiateur du canton de Zoug. (2018). *Rapport annuel 2017*. Consulté le 24 février 2019 sur https://www.ombudsstelle-zug.ch/user/downloads/26.pdf

Bureau du médiateur du canton de Zurich. (2018). *Rapport annuel 2017*. Consulté le 25 février 2019 sur https://www.ombudsmann.zh.ch/sites/default/files/inline-images/TB_2017.pdf

Carver, R. (2011). One NHRI or many? How many institutions does it take to protect human rights? Lessons from European experience. *Journal of human rights practice, 3*, 1-24.

Centre suisse de compétence pour les droits humains. (2015, 13 octobre). *Vers la création d'une institution nationale des droits humains en Suisse. Principes guidant la création d'une Institution nationale et questions soulevées dans le contexte suisse*. Consulté le 8 juillet 2018 sur http://www.skmr.ch/frz/portrait/sg/nouvelles/vers-institution-nationale-droits-humains.html

Centre suisse de compétence pour les droits humains. (2017, 17 mai). *Les Institutions nationales des droits humains (INDH) en bref*. Consulté le 8 juillet 2018 sur http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/170523_INDH_Factsheet_web.pdf

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme. (2005). *Evaluer l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme*. Versoix: International council on human rights policy.

Darbellay, F. & Paulsen, T. (dir.) (2008). *Le défi de l'Inter- et Transdisciplinarité. Concepts, méthodes et pratiques innovantes dans l'enseignement et la recherche*/Herausforderung Inter- und Transdisziplinarität. Konzepte, Methoden und innovative Umsetzung in Lehre und Forschung. Lausanne: Presses Polytechniques Universitaires Romandes (PPUR).

Delpérée, F. et al. (1995). *Le médiateur*. Bruxelles : Etablissements Emile Bruylant S.A.

Etat de Fribourg. (2018). *Rapport d'activité 2017*. Consulté le 24 février 2019 sur https://www.fr.ch/sites/default/files/fr/rgc/fr_rgc_med_ra_2017.pdf

European Network of National Human Rights Institution. (2019). *About us*. Consulté le 3 novembre 2019 sur http://www.ennhri.org/Who-we-are

European Network of Ombudspersons for Children. (2018). *ENOC Members*. Consulté le 11 février 2019 sur http://enoc.eu/?page_id=210

Hanson, K. (2012) Schools of thought in children's rights. Dans M. Liebel, Children's Rights from Below. Cross-cultural Perspectives (pp. 63-79). Basingstoke : Palgrave Macmillan

Hanson, K. (2014). *Vers une surveillance indépendante des droits de l'enfant en Suisse. Newsletter Centre suisse de compétence pour les droits humains* n° 20. Consulté le 1er juillet 2018 sur http://skmr.ch/cms/upload/pdf/141216_EJ_surveillance.pdf

Haut-Commissariat aux droits de l'homme. (s.d.) *Fiche d'information N°19. Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Consulté le 3 février 2019 sur https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19fr.pdf

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (2010). *Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions.* Genève : Nations Unies.

Hossain, k. et al (2000). *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices. National experiences throughout the world*. The Netherlands: Kluwer Law International

Imbert, G. (2010). L'entretien semi-directif : à la frontière de la santé publique et de l'anthropologie. *Recherche en soins infirmiers*, 102(3), 23-34.

Institut International de l'Ombudsman. (2019). *IOI activities*. Consulté le 3 novembre 2019 sur https://www.theioi.org/ioi-activities

Kucsko-Stadlmayer, G. (2008). *European Ombudsman-Institutions*. Austria: Ferdinand Berger & Sohne Gesellschaft m.b.H

Legrand, A. (2011). Ombudsmän nordiques et Défenseur des droits. *Revue française d'administration publique*, *139*(3), 499-506.

Martineau, S. (2007). L'éthique en recherche qualitative : quelques pistes de réflexion. Actes du colloque les recherches qualitatives : les questions de l'heure. *Recherches qualitatives, h. s.* 5, 70-81.

McMullen, J. (1991). Book review: Making all the difference, by Martha Minow. *Marquette Law Review, 74* (2), 253-260.

Mucchielli, A. (2011). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*. Paris : Armand Colin

Paillé, P. & Mucchielli, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin.

Pohjolainen, A-E. (2006). *The evolution of National Human Rights Institutions. The role of the United Nations*. Copenhagen: The Danish institute for human rights

Pope, C. & Mays, N. (1995). Reaching the parts other methods cannot reach: an introduction to qualitative methods in health and health services research. *BMJ*, 311(6996), 42-45.

Reif, L. (2004). *The Ombudsman, good governance and the International Human Rights system*. Leiden: Brill Academic Publishers incorporates the imprint Martinus Nijhoff publishers

Reif, L. (2015).*The future of thematic children's rights institutions in a national human rights institution world: the Paris Principles and the un Committee on the rights of the child.* Consulté le 8 juillet 2018 sur http://www.hjil.org/articles/hjil-37-2-reif.pdf

United nations children's fund. (2013). *Championing children's rights. A global study of independent human rights institutions for children.* Florence: UNICEF Office of Research.

United nations children's fund. (s.d.). *Independent human rights institutions for children.* What is an ombuds for children? Consulté le 22 octobre 2018 sur https://www.unicef-irc.org/knowledge-pages/Independent-Human-Rights-Institutions-for-Children/629/

II. Textes juridiques et normatifs

Assemblée Générale des Nations Unies. (1993). *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. A/RES/48/134

L'Assemblée fédérale — Le Parlement suisse. (2014). *Motion 14.3758, Ombudsman indépendant pour les droits de l'enfant.* Consulté le 7 juillet 2018 sur

https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia vista/geschaeft?AffairId=20143758

Association des ombudsmans parlementaires. (s.d.). Loi-type. Consulté le 24 février 2019 sur https://www.ombudsstellen.ch/fr/loi-type/loi/

Comité des Droits de l'Enfant. (2002). *Observation générale n° 2. 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

Conseil cantonal de Zurich. (1959). *Loi sur la juridiction administrative*. 175.2

Conseil cantonal du canton de Zoug. (2010). *Loi sur le médiateur*. GS 30, 551

Conseil de l'Europe – Assemblée parlementaire. (1996). *Recommandation 1286. Stratégie européenne pour les enfants.* R (96) 1286

Conseil de l'Europe – Comité des ministres. (1997). *Recommandation du comité des ministres aux états membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme.* R (97) 14

Grand Conseil de l'Etat de Vaud. (2009). *Loi sur la médiation administrative*. 170.31

Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne. (2018). *Loi sur l'Ombudsman*. GS 29.704

Grand Conseil du canton de Bâle-Ville. (2013). *Loi sur le traitement des doléances face à l'Etat par un ombudsman*. SG 152.900

Grand Conseil du canton de Fribourg. (2015). *Loi sur la médiation*. 2015_066

Organisation des Nations Unies. (1989). *Convention relative aux droits de l'enfant*. New-York : Nations Unies. A/RES/44/

ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire

Questionnaire				
Les droits de l'enfant : Dans quelle mesure dans votre pratique :	Toujours	Souvent	Parfois	Jamais
Avez-vous des proches d'enfants qui font appel à votre service au nom d'un enfant ou dans son intérêt ?				
Les mineurs font-ils directement appel à votre service ?				
Traitez-vous des thématiques qui sont en lien direct ou indirect avec l'enfant, la promotion et la protection de ses droits ?				
Veillez-vous 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 ?				
Veillez-vous que les enfants puissent exprimer leurs opinions et à ce que ces opinions soient prises en considération ?				
Utilisez-vous des procédures particulières et des outils spécifiques pour informer, entendre et défendre les enfants et leurs intérêts ?				
Procédez-vous à des visites dans les foyers en milieu ouvert et/ou fermé pour mineur, ou même au domicile ou dans le milieu scolaire pour les entendre et leur donner la parole ?				
Participez-vous à des procédures judiciaires avec l'objectif de défendre leurs intérêts ?				
Encouragez-vous l'harmonisation de la législation cantonale avec les instruments internationaux des droits de l'enfant ?				
Encouragez-vous la ratification des instruments internationaux des droits de l'enfant ?				
Contribuez-vous aux rapports établis par la Confédération en matière de droits de l'enfant ?				
Veillez-vous que les responsables politiques tiennent compte des droits de l'enfant ?				
Faites-vous connaître les droits de l'enfant à l'opinion public ?				
Coopérez-vous à l'élaboration de programmes concernant l'éducation et la recherche sur les droits de l'enfant ?				
Réalisez-vous des enquêtes sur les questions relatives aux droits de				

l'enfant ?				
Activités et fonctionnement du bureau : <u>Dans quelle mesure dans votre pratique :</u>				
Initiez-vous des enquêtes de votre propre initiative ?				
Les autorités et administrations acceptent-elles de discuter des situations avec vous ?				
Les autorités et administrations répondent-elles positivement aux recommandations que vous leur fournissez ?				
Vos recommandations portent-elles sur l'adoption de nouvelles législations ou l'adaptation de législations en vigueur ?				
Intentez-vous une action en justice contre la fonction publique si vous l'estimez nécessaire et/ou participez-vous à des procédures judiciaires ?				
Vous adressez-vous à l'opinion public pour faire pression sur certaines administrations ?				
Fournissez-vous des avis sur la situation nationale en général ?				
Vous appuyez-vous sur des experts pour éclaircir les situations étudiées ?				
Vous réunissez-vous avec vos collègues médiateurs suisses et internationaux ?				
L'indépendance politique dans votre bureau est-elle garantie ?				
Le pluralisme des membres dans votre bureau est-il garanti ?				
L'indépendance financière dans votre bureau est-elle garantie ?				
Le budget et les moyens humains dont vous disposez sont suffisants pour traiter les demandes adéquatement ?				
Perspectives : <u>Il serait nécessaire à l'avenir :</u>	Tout à fait d' accord	Plutôt d' accord	Plutôt pas d' accord	Pas D' accord
D'harmoniser les pratiques entre les différents bureaux de médiation cantonaux parlementaires suisses existants				
De développer ce type de bureaux dans d'autres cantons qui en n'ont pas				
De mettre en place un bureau compétent au niveau fédéral qui supervise et coordonne ceux au niveau cantonal				
D'adapter votre propre législation et la loi-type pour réponde aux Principes de Paris,				

De traiter de la promotion et la protection des droits humains en plus de la maladministration				
Que la promotion des droits de l'enfant soit davantage intégrée au sein de votre bureau				
Que la défense des droits de l'enfant soit davantage développée au sein de votre bureau				
De créer des outils dits childfriendly et engager du personnel spécialisé en droit de l'enfant pour recueillir la parole de l'enfant				
De collaborer davantage avec des ONG ou d'autres institutions de ce type				
Que vous vous ouvriez aux plaintes concernant des structures du domaine privé				
Que la promotion et la défense des droits de l'enfant soient traitées dans une structure indépendante autre que la vôtre, spécifique à cette thématique,				
Qu'une loi spécifique définissant la place de l'enfant dans votre bureau soit mise sur pied				
Qu'un chapitre de la loi actuelle soit dédié l'enfance				
Que la promotion et protection des droits de l'enfant soient traités uniquement dans une institution active au niveau national				
Que la promotion et protection des droits de l'enfant soient traités uniquement dans des institutions actives au niveau cantonal				
Que la promotion et protection des droits de l'enfant soient traités dans des institutions actives au niveau national et cantonal				

Annexe 2 : Questions d'entretien, canton de Vaud

Questions entretien Vaud

Questions complémentaires sur le fonctionnement de votre bureau en lien avec les droits humains :

- Quelle part de votre travail s'axe sur le traitement de la maladministration d'une part et sur les droits humains d'autre part ?
- Vous semblez avoir une fonction de contrôle et de monitoring très prégnante. Néanmoins l'une de vos missions est la prévention des conflits. Avez-vous le sentiment que la prévention est un axe que vous expérimentez régulièrement ? Est-ce suffisant pour considérer que vous promouvez les droits humains ?

Rapport-Gratuit.com

- Comment percevez-vous le fait que vous ne pouvez pas vous saisir d'un sujet, d'une affaire ?
- Comment faites-vous quand une administration ne répond pas positivement à vos recommandations ?

Questions complémentaires sur le fonctionnement de votre bureau en lien avec les droits de l'enfant :

- Qui sont les proches d'enfant qui font appel à vous ?
- Quel est le profil des quelques jeunes qui font appel à vous directement ?
- Quels sont selon vous les facteurs qui font que les jeunes vous sollicitent peu directement ?
- Comment veillez-vous que les enfants puissent exprimer leurs opinions et que ces opinions soient prises en compte ?
- Que pensez-vous de l'accessibilité de votre bureau aux enfants ? Seriez-vous prêts à faire des visites ? Créer ou adapter des outils childfriendly ? A être plus flexible e termes d'horaires ? à faire des rencontres sans rdv ?
- Que pensez-vous de la visibilité de votre bureau aux enfants ?
- De quelles thématiques en lien avec l'enfant traitez-vous ?
- Qu'est-ce que pourrait vous apporter le fait qu'un chapitre actuel de la loi soit dédié à la thématique de l'enfance ?
- Que faudrait-il mettre en place au sein de votre office pour répondre encore mieux aux besoins des enfants et des jeunes ?

Vision méta sur le rôle des bureaux cantonaux de médiation parlementaires au sujet de la défense des droits de l'enfant

- Pouvez-vous développer votre vision quant au fait que vous n'estimez pas judicieux d'harmoniser les pratiques entre cantons ? Cela crée-t-il des inégalités ?
- Quels avantages et inconvénients verriez-vous à adapter la législation aux Principes de Paris ? Et/ou à d'autres normes internationales en matière d'INDH et plus particulièrement d'INDHE ?
- Que pensez-vous du fait de traiter de la thématique de l'enfance comme un sujet et une population à part entière ?
- Quel avantages et inconvénients existe-t-il selon vous de traiter de la défense et promotion des droits de l'enfants au sein d'une structure spécialisée à l'enfance ou au sein d'une structure globale comme la vôtre ? Quel est votre avis sur le sujet ?

  →Si c'est une institution spécifique, n'avez-vous pas peur de la stigmatisation en êtres fragiles, dépendants, impompétents ?

  → Si c'est une institution globale, n'avez-vous pas peur de la négation des spécificités et besoins des enfants ?

- Quel avantages et inconvénients existe-t-il selon vous à ce que la promotion et la protection des droits de l'enfant se fasse dans un bureau comme le vôtre cad davantage axé sur la maladministration ou dans des bureaux davantage axés sur la promotion et défense des droits humains comme les INDH ? Quel est votre avis sur le sujet ?
- Pouvez-vous développer ce qui vous fait penser que la défense et promotion des droits de l'enfants devrait plutôt être traité au niveau national et cantonal ? voire communal ?
- Quels traits essentiels devrait avoir la structure et le personnel qui aurait les compétences de traiter de la promotion et protection des droits de l'enfant ? Pensez-vous que cela peut être présent dans les structures globales et spécifiques ?
- A quel point est-il pertinent que les bureaux cantonaux de médiation parlementaires deviennent membre du réseau européen d'ombudsmans pour enfants ?

Annexe 3 : Questions d'entretien, canton de Bâle-Ville

Questions entretien Bâle ville

Questions complémentaires sur le fonctionnement de votre bureau en lien avec les droits humains :

- Quelle part de votre travail s'axe sur le traitement de la maladministration d'une part et sur les droits humains d'autre part ?
- Vous semblez avoir une fonction de contrôle et de monitoring très prégnante. Avez-vous le sentiment que la prévention est un axe que vous expérimentez régulièrement ? Est-ce suffisant pour considérer que vous promouvez les droits humains ?
- Comment faites-vous quand une administration ne répond pas positivement à vos recommandations ?

Questions complémentaires sur le fonctionnement de votre bureau en lien avec les droits de l'enfant :

- Qui sont les proches d'enfant qui font appel à vous ?
- Quels sont selon vous les facteurs qui font que les jeunes ne vous sollicitent pas directement ?
- Que pensez-vous de l'accessibilité de votre bureau aux enfants ? Seriez-vous prêts à faire des visites ? Créer ou adapter des outils childfriendly ? A être plus

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

flexible e termes d'horaires ? à faire des rencontres sans rdv ?

- Que pensez-vous de la visibilité de votre bureau aux enfants ?
- De quelles thématiques en lien avec l'enfant traitez-vous ?
- Comment veillez-vous que les responsables politiques tiennent compte des droits de l'enfant ?
- Comment veillez-vous que les enfants puissent exprimer leurs opinions et que ces opinions soient prises en compte ?
- Quel type d'experts vous arrive-t-il de consulter pour éclaircir les situations étudiées ? Vous arrive-t-il de faire appel à des professionnels ou associations spécialisées dans le domaine des droits de l'enfant ? Si oui, pouvez-vous donner des exemples de structure ?
- Qu'est-ce que pourrait vous apporter le fait qu'un chapitre actuel de la loi soit dédié à la thématique de l'enfance ?
- En l'état, que faudrait-il mettre en place au sein de votre office pour répondre encore mieux aux besoins des enfants et des jeunes ?

Vision méta sur le rôle des bureaux cantonaux de médiation parlementaires au sujet de la défense des droits de l'enfant

- Pouvez-vous développer votre vision quant au fait que vous n'estimez pas judicieux d'harmoniser les pratiques entre cantons ? Cela crée-t-il des inégalités ?
- Quels avantages et inconvénients verriez-vous à adapter la législation aux Principes de Paris ? Et/ou à d'autres normes internationales en matière d'INDH et plus particulièrement d'INDHE ?
- Quels avantages et inconvénients existe-t-il selon vous de traiter de la défense et promotion des droits de l'enfants au sein d'une structure spécialisée à l'enfance ou au sein d'une structure globale comme la vôtre ? Quel est votre avis sur le sujet ?

  → Si c'est une institution spécifique, n'avez-vous pas peur de la stigmatisation en êtres fragiles, dépendants, impompétents ?

  → Si c'est une institution globale, n'avez-vous pas peur de la négation des spécificités et besoins des enfants ?
- Quel avantages et inconvénients existe-t-il selon vous à ce que la promotion et la protection des droits de l'enfant se fasse dans un bureau comme le vôtre cad davantage axé sur la maladministration ou dans des bureaux davantage axés sur la promotion et défense des droits humains comme les INDH ? Quel est votre avis sur le sujet ?
- Pouvez-vous développer ce qui vous fait penser que la défense et promotion des droits de l'enfants devrait plutôt être traité au niveau national et cantonal ? voire communal ?

- Quels traits essentiels devrait avoir la structure et le personnel qui aurait les compétences de traiter de la promotion et protection des droits de l'enfant ? Pensez-vous que cela peut être présent dans les structures globales et spécifiques ?
- A quel point est-il pertinent que les bureaux cantonaux de médiation parlementaires deviennent membre du réseau européen d'ombudsmans pour enfants ?