



Doc. 11615
02 juin 2008

Promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent

Rapport

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteure: Mme Minodora CLIVETI, Roumanie

Résumé

La participation est un droit fondamental de la citoyenneté et les enfants font partie de la communauté des citoyens. L'Assemblée parlementaire invite tous les décideurs à examiner avec sérieux les opinions, les souhaits et les sentiments de l'enfant, y compris des plus jeunes. Les enfants ont une connaissance unique de leurs vies, de leurs besoins et de leurs préoccupations.

Cette écoute des enfants et leur participation aux décisions doivent s'exercer dans tous les domaines et tout particulièrement dans la vie familiale, les soins de santé, les questions et procédures relatives à l'adoption, dans l'éducation, la vie communautaire et l'accès à la justice et à son administration.

Les gouvernements des Etats membres sont donc invités, entre autres, à définir, dans une stratégie nationale, les actions que chaque Etat membre pourrait mettre en œuvre en vue d'accroître la participation des enfants aux décisions les concernant et à appliquer et faire appliquer ce droit de l'enfant dans et par tous les pouvoirs publics, les services publics et dans tous les domaines de la vie.

La promotion de la participation des enfants exige également l'élimination des lois qui dénigrent l'enfant en tant qu'être humain, et tous les gouvernements des Etats membres sont invités à interdire explicitement les châtiments corporels et les traitements dégradants aux enfants.

Les gouvernements des Etats membres devraient aussi réexaminer les restrictions apportées au droit de vote des jeunes, et instituer – au plan national, voire local, et dans les institutions accueillant des enfants – un médiateur pour enfants indépendant et responsable de la promotion et de la protection des droits des enfants, et habilité à traiter des plaintes et requêtes individuelles des enfants.

Il est impératif d'investir dans le développement et le bon fonctionnement des organisations dirigées par des enfants et des adolescents en vue de lever les obstacles à l'auto-promotion des enfants, et d'impliquer ces organisations dans le suivi continu non seulement de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant dans tout Etat membre mais aussi dans le suivi de la mise en œuvre des traités pertinents du Conseil de l'Europe et des autres engagements souscrits par les Etats membres pour réaliser les droits de l'enfant.



Sommaire

Page

A. Projet de recommandation	3
B. Exposé des motifs, par Mme Minodora Cliveti	6
1. Les enfants sont des citoyens du monde	6
2. Définir la participation	6
3. Constitutions nationales	8
4. Incorporation de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)	9
5. Participation à la vie de la famille	9
6. Participation à la vie communautaire	10
7. Consentement à un traitement médical	10
8. Participation à l'école	11
9. Consentement de l'enfant à l'adoption	12
10. Autres procédures judiciaires et administratives	14
11. La justice pour mineurs	15
12. Immigration	15
13. Accès des enfants à la justice	15
13.1. Mécanismes internationaux de requête	16
13.2. Décisions notables de la Cour européenne des droits de l'homme	16
13.3. Institutions nationales des droits de l'homme	17
14. Participation à la vie politique	18
15. Suivi des droits de l'homme	19
16. Conclusions et recommandations	19
Annexe – Participation des enfants et obligations en matière de droits de l'homme	21

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire considère que le processus de partage des décisions qui affectent la vie de l'individu et celle de la collectivité dans laquelle il vit est un des moyens de construire et de mesurer la démocratie dans un pays; la participation est un droit fondamental de la citoyenneté et les enfants font partie de la communauté des citoyens.
2. Le droit des enfants à la participation est reconnu dans la Convention internationale des droits de l'enfant (article 12), de l'Organisation des Nations Unies (ONU), tout comme dans certains instruments du Conseil de l'Europe, comme la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants. L'Assemblée croit qu'il est urgent de sensibiliser tous ceux qui vivent et travaillent avec les enfants et prennent des décisions les concernant à la double obligation de l'article 12 de la convention de l'ONU que tous les Etats membres ont ratifiée.
3. En vertu de l'article 12, chaque fois qu'une décision est prise concernant un enfant, ses opinions, souhaits et sentiments doivent être sollicités, quels que soient son âge, son genre, sa religion, son statut social ou sa situation. L'article 12 établit un principe général applicable à tous les enfants, y compris les enfants handicapés, et est applicable à tous les droits de l'enfant inscrits dans la convention précitée.
4. Chaque fois qu'une décision est prise concernant un enfant, ses opinions, souhaits et sentiments doivent être dûment pris en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. L'âge et la maturité doivent être considérés ensemble et ces deux facteurs ne sont pas uniquement liés à la capacité intellectuelle de l'enfant: la manière dont l'enfant exprime ses sentiments, le développement de sa personnalité, l'évolution de ses capacités et son aptitude à faire face à diverses émotions et possibilités sont tout aussi importants.
5. L'Assemblée souhaite que tous les décideurs prennent au sérieux les opinions, les souhaits et les sentiments de l'enfant, y compris des plus jeunes. L'influence que l'enfant aura sur le processus de décision dépendra de son âge et de sa maturité. La participation doit toujours être pertinente, volontaire et habilitante. Les adultes ont la responsabilité de ne pas mettre en péril les enfants et de ne pas les surcharger de responsabilités qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer. Les enfants ont une connaissance unique de leurs vies, de leurs besoins et de leurs préoccupations. L'Assemblée est convaincue qu'il est extrêmement rare qu'un enfant qui a exprimé son opinion, ses souhaits et ses sentiments n'ait aucune influence sur la décision à prendre, et sa participation doit être un facteur déterminant dans les décisions le concernant directement.
6. L'Assemblée constate que le débat sur la participation ne demande plus simplement aux adultes d'écouter les enfants mais leur demande de prendre en considération et de suivre les vues et opinions exprimées par les enfants; aujourd'hui, l'accent est mis sur le fait que les enfants sont censés pouvoir s'engager dans des actions efficaces; il faut surtout veiller à ce que ce qu'ils font et ce qu'ils disent débouchent sur des changements positifs pour eux.
7. Cette écoute des enfants et leur participation doivent s'exercer dans tous les domaines et tout particulièrement dans la vie familiale, les soins de santé, les questions et procédures relatives à l'adoption, dans l'éducation, la vie communautaire et l'accès à la justice et à son administration. Il faut notamment faire des efforts supplémentaires pour garantir que, dans les procédures judiciaires et administratives, il soit permis aux enfants d'exprimer librement leurs opinions dans un climat de respect, de confiance et de compréhension mutuelle. Promouvoir une participation significative des enfants demande une attention spéciale afin d'éviter tout danger pour l'enfant et toute pression, contrainte ou manipulation de l'enfant; les enfants doivent avoir accès à une information appropriée à leur âge, à la situation en cause et à leur condition d'enfant.
8. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à prier instamment les gouvernements des Etats membres:
 - 8.1. à examiner leur législation, leur politique et leur pratique vis-à-vis de l'enfant lors de toutes les phases de la prise de décision afin d'évaluer dans quelle mesure les opinions de l'enfant sont entendues et prises au sérieux. Les opinions et les expériences de l'enfant seront au cœur de cet examen. Lorsque le consentement de l'enfant est requis avant qu'une action puisse être décidée par une autorité publique, par exemple en matière d'adoption ou de soins de santé, les conséquences de l'imposition d'un âge minimal devront être examinées et, le cas échéant, corrigées, compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant;
 - 8.2. à définir, dans une stratégie nationale, les actions que chaque Etat membre devra mettre en œuvre pour accroître la participation des enfants aux décisions les concernant. Les besoins spécifiques des enfants handicapés, des enfants défavorisés, des jeunes enfants et des enfants en prison ou dans d'autres environnements dangereux, ou encore des enfants migrants ou demandeurs d'asile, devront être pris en compte et le droit de tous les enfants à la participation devra être promu et garanti sans aucune discrimination;

- 8.3. à donner la plus forte protection juridique possible au droit de participation de l'enfant, y compris dans la Constitution nationale, la législation relative aux droits de l'homme et dans les autres secteurs appropriés (y compris dans ceux de l'éducation, de l'administration de la justice et de l'immigration), compte tenu de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'évolution de ses capacités. Le droit de l'enfant d'exprimer ses opinions et de participer devrait être pertinent, volontaire, adapté et habilitant. En principe il ne devrait pas exister d'âge minimal à partir duquel l'enfant a le droit d'exprimer son opinion. Les enfants doivent aussi disposer d'une information appropriée, dans les langues régionales, sur les droits et la protection de l'enfant et sur leur accès aux différents services disponibles à leur intention;
- 8.4. à appliquer et à faire appliquer ce droit de l'enfant dans et par tous les pouvoirs publics, les services publics et dans tous les domaines de la vie. Il ne doit pas exister de dérogation pour un domaine ou une profession quelconque; les enfants et les jeunes devraient aussi être consultés sur la qualité des services existants et sur les moyens d'accroître leur accessibilité par tous les enfants.
9. L'Assemblée demande au Comité des Ministres que les gouvernements des Etats membres soient invités à lancer des programmes publics d'éducation à l'intention des parents et des enfants:
- 9.1. qui les informent du droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion;
- 9.2. qui présentent l'enfant comme un être humain doté de sentiments, ayant des opinions et des aspirations et détenant des droits;
- 9.3. qui développent l'utilisation de matériaux et services adaptés aux enfants.
10. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à demander aux gouvernements des Etats membres:
- 10.1. de garantir que les Codes civils et la législation décrivant les droits, devoirs et responsabilités des parents mettent en exergue le respect de la dignité humaine, des sentiments et des opinions de l'enfant, et incluent l'obligation de prendre dûment en considération les opinions de l'enfant eu égard à l'évolution de ses capacités;
- 10.2. d'offrir une formation aux droits et à la participation de l'enfant à toute personne impliquée dans les processus de décisions, en particulier aux juges, aux procureurs, aux juristes, aux éducateurs et aux personnels médicaux, et de développer chez les professionnels travaillant avec les enfants leur capacité à consulter des enfants de groupes d'âge différents et à travailler avec eux.
11. Pour l'Assemblée, l'existence continue de violences sanctionnées par la législation dans divers cadres, y compris celui de la famille, nuit aux enfants en tant qu'individus et groupe social, et la promotion de la participation des enfants exige l'élimination des lois qui dénigrent l'enfant en tant qu'être humain. Elle soutient l'initiative européenne lancée dans le cadre du programme du Conseil de l'Europe «Construire une Europe pour et avec les enfants» afin d'éliminer les châtiments corporels aux enfants; l'Assemblée invite instamment le Comité des Ministres à demander à tous les gouvernements des Etats membres l'engagement d'édicter une interdiction explicite des châtiments corporels et des traitements dégradants infligés aux enfants, y compris au sein de la famille, et de traiter aussi des autres formes d'abus et d'exploitation des enfants qui les empêchent de participer et de développer leur potentiel.
12. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements des Etats membres à réexaminer les restrictions liées à l'âge apportées au droit de vote, en vue d'encourager la participation des jeunes à la vie politique.
13. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à demander instamment aux gouvernements des Etats membres:
- 13.1. d'instituer – en conformité avec l'ordre juridique interne – un médiateur pour les enfants au plan national, voire local, qui soit indépendant et responsable de la promotion et de la protection des droits des enfants, et habilité à traiter des plaintes et requêtes individuelles des enfants;
- 13.2. de s'assurer que les enfants abandonnés et/ou handicapés placés en institutions aient également accès à une institution indépendante qui défende leurs droits (un médiateur ou, à défaut, un magistrat spécialisé) et qui assure un contrôle régulier du respect des droits des enfants par les institutions.
14. L'Assemblée soutient l'initiative et les conclusions de la Conférence des ministres européens de la Justice tenue à Lanzarote en octobre 2007 en ce qui concerne la participation des enfants aux procédures judiciaires dans lesquelles ils sont impliqués en tant que composante importante d'une justice moderne et équitable, et invite le Comité des Ministres, via ses organes compétents, à préparer, entre autres, des lignes directrices européennes pour une justice adaptée aux enfants.

15. L'Assemblée se félicite des progrès accomplis dans le cadre du programme «Construire une Europe pour et avec les enfants» et invite le Comité des Ministres à soutenir et développer, dans les Etats membres et au sein du Conseil de l'Europe, le projet en cours visant à promouvoir la participation des enfants y compris le développement d'une information adaptée aux enfants sur les instruments de l'Organisation.
16. Enfin, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à demander aux gouvernements des Etats membres:
 - 16.1. d'investir dans le développement et le bon fonctionnement des organisations dirigées par des enfants et des adolescents en veillant à ce qu'il n'existe pas d'obstacles à l'autopromotion des enfants;
 - 16.2. d'impliquer ces organisations non seulement dans le suivi continu de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant dans tout Etat membre mais aussi dans celui de la mise en œuvre des traités pertinents du Conseil de l'Europe et des autres engagements souscrits par les Etats membres pour réaliser les droits de l'enfant.

B. Exposé des motifs, par M^{me} Minodora Cliveti

La rapporteuse tient à remercier chaleureusement M^{me} Carolyn Willow, coordinatrice nationale de l'Alliance anglaise pour les droits des enfants, pour son aide inestimable dans la rédaction de ce rapport.

1. En juin 2006, 12 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont appuyé une proposition demandant que l'Assemblée analyse la manière dont les enfants sont impliqués dans la prise de décision dans les divers Etats membres et proposé des recommandations visant à garantir leur participation effective et réelle.

2. Le présent rapport récapitule les faits nouveaux importants en matière de participation des enfants dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe depuis l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) en 1989. Il commence par une réflexion sur l'importance de l'article 12 de la CDE.

1. Les enfants sont des citoyens du monde

3. A l'ouverture, en 2002, de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants, deux jeunes filles, une Bolivienne et une Monégasque, ont lu la déclaration des enfants. Elles ont replacé le droit d'être entendu dans le contexte plus large du droit d'être reconnu et respecté comme être humain: *«Nous ne sommes pas simplement des jeunes, nous sommes des êtres humains et des citoyens du monde. Vous considérez que nous sommes l'avenir, nous sommes aussi le présent.»*¹

4. L'inclusion de l'article 12 dans la CDE, adoptée par les Nations Unies il y a dix-huit ans, fut le principal signe que les enfants n'étaient plus considérés comme les destinataires passifs de la sagesse, du bien-être et des diktats des adultes. Elle confirmait leur statut d'êtres humains dotés de droits, de sentiments valides et d'opinions et d'aspirations individuelles. Ce n'était pas une invitation internationale à faire la charité, offrir de la sympathie ou faire de bonnes actions pour les enfants – à l'instar des autres instruments des droits de l'homme, la CDE demandait le respect, la dignité humaine et une vie meilleure pour ses bénéficiaires. Près d'une vingtaine d'années plus tard, de nombreux indices montrent que les enfants ont franchi les obstacles qui se dressaient sur leur route et qu'ils interviennent désormais dans la plupart des processus de prise de décision. Mais quels enfants écoute-t-on et quand, et qu'est-ce qui change du fait de cette écoute?

2. Définir la participation

5. Il y a quinze ans, Roger Hart décrivait la participation des enfants comme «le processus de partage des décisions qui affectent la vie de l'individu et celle de la collectivité dans laquelle il vit. C'est le moyen par lequel une démocratie se construit et l'aune à laquelle elle doit être mesurée. La participation est un droit fondamental de la citoyenneté»².

6. En 2003, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté une charte sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, qui dit: «La participation et la citoyenneté active supposent que l'on a le droit, les moyens et la possibilité d'intervenir dans les décisions et d'agir pour contribuer à l'édification d'une société meilleure.»³

7. Que ce soit en partageant ou en influençant, en prenant ou en changeant des décisions, les enfants ont le droit d'affecter le processus et le résultat de la prise de décision. La manière dont les décisions sont prises doit changer pour que les enfants soient et se sentent respectés, inclus, à l'aise et capables de s'exprimer: la prise de décision doit être plus adaptée aux enfants, et une des manières simples de déterminer ce qui est adapté aux enfants consiste à observer comment ils prennent des décisions pour et entre eux, à l'abri de l'ingérence des adultes. De plus, il doit exister des preuves tangibles que les opinions des enfants ont été dûment prises en compte – un lien direct entre ce que les enfants ont communiqué, dit ou demandé et ce qui a été décidé.

1. Voir le site <http://www.unicef.org/specialsession/documentation/childrens-statement.htm>.

2. Hart, R. A. (1992), *Children's participation. From tokenism to citizenship*, UNICEF.

3. Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale. Adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (10e session – 21 mai 2003 – annexe à la Recommandation 128). Cette définition de la participation est tirée de la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Plan d'action 2006-2015 du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées 2006-2015 (adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2006 lors de la 961e réunion des Délégués des Ministres).

8. L'article 12 prescrit trois choses: que les Etats parties à la CDE garantissent que tous les enfants, quels que soient leur âge et leur situation, ont le droit d'exprimer librement leur opinion sur toute question les concernant; que les opinions des enfants soient dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité; et que les Etats parties soient particulièrement attentifs à donner aux enfants la possibilité d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les concernant.

9. La première partie de l'article 12 garantit que tous les enfants, y compris les mineurs, ont le droit d'exprimer librement leur opinion. La seconde partie de cet article, concernant le fait que les opinions des enfants doivent être prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité, est souvent ignorée et plus souvent encore mal comprise. Elle demande que les enfants aient une influence et que les adultes prennent au sérieux ce que les enfants disent et ressentent. La référence à l'âge et à la maturité implique que plus grande est la compréhension de l'enfant, et plus grande sera son influence sur la décision. Elle ne veut toutefois pas dire que l'enfant dont la compréhension est limitée ne doit avoir aucune influence. De plus, la combinaison âge-maturité signifie que l'on ne peut fixer d'âge auquel l'enfant peut ou ne peut pas exercer une influence – ou un certain poids – sur une décision. On peut envisager des cas où un enfant, du fait de son âge et de sa maturité, n'exercera que peu ou pas d'influence sur telle décision et d'autres où, en revanche, il exercera une influence importante.

10. De plus, l'article 23 assure que les enfants mentalement ou physiquement handicapés ont le droit de mener une vie pleine et décente, au centre de laquelle se trouve leur participation active à la vie de la collectivité. Il est intéressant de remarquer que le terme de «dignité», qui n'est pas mentionné dans l'article 12, l'est dans l'article 23.

11. Plusieurs autres droits inscrits dans la CDE étayent directement et indirectement la participation effective des enfants. L'article 5 confirme qu'il est important que les parents respectent le développement des capacités de l'enfant. C'est une des dispositions conçues spécialement pour les enfants – beaucoup d'autres droits civils relatifs à la participation inscrits dans la CDE ont leur origine dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (notamment les articles 13 à 17 et 30 de la CDE). Le droit des enfants d'être informés de leurs droits, exprimé dans l'article 42, est la clé de leur participation à la prise de décision. Comme l'explique le professeur Yanghee Lee, actuel président (2007) du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant: «Beaucoup d'enfants ne savent pas qu'ils ont des droits et qu'ils sont habilités à les exercer, et que leurs droits doivent être protégés, confirmés et promus. C'est là la première étape permettant aux enfants de devenir des citoyens actifs et responsables.»⁴

12. Un enfant participant à une consultation de Save the Children sur la stratégie de l'Union européenne en matière de droits des enfants dit la même chose: «Parce que si les gens ne sont pas au courant des droits des enfants, on ne peut rien faire pour les protéger. Si tout le monde était au courant des droits des enfants, il serait beaucoup plus facile de soutenir les enfants et de résoudre leurs problèmes.»⁵

13. Tous ces droits sont renforcés par plusieurs droits procéduraux (s'ajoutant au caractère global de l'article 12): l'article 9.2 fait ainsi obligation de donner à «toutes les parties intéressées» la possibilité de participer aux délibérations et de «faire connaître leur opinion» dans toutes les procédures judiciaires et administratives civiles relatives à la séparation de l'enfant de ses parents. L'article 21 dispose que, dans les procédures d'adoption, «les personnes intéressées [doivent avoir] donné leur consentement en connaissance de cause». L'article 25 accorde le droit à «un examen périodique» aux enfants qui ont été placés pour recevoir des soins, une protection sociale ou une éducation. L'article 37.d donne aux enfants privés de liberté «le droit d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée», ainsi que le droit de «contester la légalité de leur privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente, indépendante et impartiale». L'article 40 précise d'autres droits des enfants aux prises avec la justice, dont celui d'être informé dans le plus court délai et directement des accusations portées contre eux et d'avoir un procès équitable.

14. Dans la mesure où la CDE établit des normes minimales pour une enfance optimale et où l'expression d'opinions et de la sensibilité est partie intégrante de l'être humain, tous les droits de ce traité affectent la réalisation de l'article 12. Comme l'expliquait le Comité des Ministres en 1998, «la participation est essentielle pour rendre effective la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant»⁶.

4. Voir le site http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/JusticeSpeeches/Yanghee_en.asp.

5. Feinstein, C. et Haldorsson, O. L. (2007), «You could always begin by listening to us». Consultation des enfants sur la communication de la Commission européenne «Towards an EU Strategy on the Rights of the Child».

6. Recommandation no R (98) 8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des enfants à la vie familiale et sociale.

15. Par exemple, il est maintenant largement accepté que le développement et la participation sociale des enfants sont inextricablement liés à leur niveau de vie et à leur accès aux soins de santé (articles 27 et 24 respectivement). La persistance de taux élevés de pauvreté enfantine dans de nombreux Etats membres empêche beaucoup d'enfants de jouir de leur droit de participer et ceux qui sont dans ce cas sont «doublement réduits au silence»: «Les voix des enfants pauvres sont parmi celles que l'on entend le moins dans la politique et dans la pratique; ils sont doublement réduits au silence en tant qu'enfants et en tant que membres du groupe des pauvres.»⁷

16. La violence empêche aussi les enfants de participer à la prise de décision. Comme la pauvreté, elle peut écraser la dignité, l'amour-propre et la capacité des enfants de s'exprimer avec la moindre assurance. Comme l'explique le *Rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants*, «à un certain niveau, la violence peut retarder le développement personnel et la réussite dans la vie»⁸. La séparation de la famille et l'institutionnalisation, y compris la mise en garde à vue, peuvent limiter considérablement les opportunités de l'enfant de participer à la prise de décision. Dans le même temps, les enfants dans ces situations sont souvent obligés de participer à des procédures extrêmement complexes et formelles qui aboutissent à des décisions qui transforment leur vie (sans nécessairement l'améliorer).

17. L'annexe A donne d'autres obligations importantes relatives aux droits de l'homme qui s'appliquent à la participation des enfants dans les décisions les concernant.

3. Constitutions nationales

18. Lorsqu'un Etat membre n'a pas de Constitution, la situation des enfants n'est ni meilleure ni pire que celle des adultes. Mais s'il a une Constitution, l'examen de celle-ci permet d'en dire long sur la place des enfants dans la société et sur l'importance de leur voix et de leur influence.

19. Dans les Etats membres dotés d'une Constitution, six ont des dispositions spécifiques concernant la promotion de la participation des enfants dans la prise de décision. La Constitution finlandaise (1999) prescrit que «les enfants sont traités de manière égale et comme des individus, et ils sont autorisés à influencer sur les questions les concernant dans la mesure de leur développement» (section 6).

20. La Constitution polonaise (1997) demande que les parents respectent les capacités évolutives de leur enfant et fixe un but ambitieux aux pouvoirs publics en ce qui concerne l'opinion des enfants: «Les organes des pouvoirs publics et les personnes responsables des enfants, lors de l'établissement des droits des enfants, prennent en compte et, dans la mesure du possible, donnent la priorité à l'opinion de l'enfant» (article 72.3).

21. L'article 49.5 de la Constitution roumaine (2003) dispose que: «Les pouvoirs publics sont tenus de contribuer à la création de conditions propices à la libre participation des jeunes à la vie politique, sociale, économique, culturelle et sportive du pays.»

22. La Constitution suisse (1999) dit que les enfants et les adolescents «ont droit à une protection particulière de leur intégrité personnelle et à la promotion de leur développement», et affirme qu'ils peuvent «exercer eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement» (article 11). L'article 41.g dispose que: «Les enfants et les adolescents sont encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, et sont soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.»

23. Dans un article visant spécifiquement les jeunes, la Constitution portugaise (1976) précise que: «La politique de jeunesse a pour objectifs prioritaires de développer la personnalité des jeunes, de créer les conditions nécessaires à leur intégration effective dans la vie active, de leur faire aimer la libre créativité et de leur donner un sens du service communautaire. En coopération avec les familles, les écoles, les milieux des affaires, les organisations de résidents, les associations et fondations culturelles, les groupes culturels et de loisirs, l'Etat encourage et appuie les organisations de jeunes dans leur poursuite des-dits objectifs ainsi que les échanges internationaux de jeunes» (article 70, alinéas 2 et 3).

7. Ridge, T., «Childhood poverty: a barrier to social participation and inclusion», dans Tisdall, K. et al. (2006), *Children, young people and social inclusion. Participation for what?*, Policy press.

8. Pinheiro, P. S. (2006), *Rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants*, étude du Secrétaire général des Nations Unies sur la violence à l'en- contre des enfants.

24. La Constitution espagnole (1992) promeut (mais uniquement dans une certaine mesure) la participation des enfants dans la prise de décision à l'école. L'article 27.7 précise notamment que: «Les enseignants, les parents et, dans certains cas, les élèves participent au contrôle et à l'administration de tous les centres (d'éducation) gérés par l'administration avec des fonds publics, conformément aux termes de la législation.»

4. Incorporation de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)

25. La Norvège a incorporé la CDE par le biais d'un amendement à sa loi relative aux droits de l'homme en août 2003. L'étude du centre de recherche Innocenti de l'UNICEF sur les mesures prises par les Etats européens pour mettre en œuvre les dispositions générales de la CDE montre que:

- l'Espagne a incorporé la CDE en 1996;
- la République tchèque a incorporé certains aspects de la CDE dans sa loi relative à la protection sociale et juridique des enfants en 2002;
- en Roumanie, la loi de 2004 relative à la protection et à la promotion des droits de l'enfant a incorporé de nombreux aspects de la CDE⁹.

5. Participation à la vie de la famille

26. Le Comité des droits de l'enfant ne cesse de pousser les Etats parties à la CDE d'incorporer dans leur législation toutes les dispositions de l'article 12 relatives à la vie familiale. Depuis 2004, le comité a examiné la manière dont 14 Etats membres du Conseil de l'Europe l'avaient fait et il a recommandé à tous sauf deux d'entre eux de prendre plus de dispositions concernant la participation de l'enfant aux affaires familiales. Le comité ne s'attend pas seulement à ce que les enfants soient écoutés mais aussi à ce que leurs opinions soient prises au sérieux. A ce propos, il a critiqué les «attitudes sociétales traditionnelles»: «Le comité est préoccupé de ce que le poids donné en pratique aux opinions des enfants est limité du fait des attitudes sociétales traditionnelles envers les enfants, surtout au sein de la famille» (Slovaquie, juin 2007).

27. Dans son observation générale sur la petite enfance, le comité souligne qu'il est important que la famille accorde aux bébés et aux petits enfants le respect qui leur est dû et qu'elle prenne au sérieux leurs opinions: «Trop souvent, on néglige ou refuse de tenir compte du rôle que peuvent jouer les jeunes enfants – en tant que membres de la famille, de la communauté et de la société – au motif qu'ils sont trop petits et immatures. Dans beaucoup de pays et de régions, [le jeune enfant] (...) n'a aucun poids au sein de la famille et il est souvent muet et invisible dans la société (...). Pour que les droits de l'enfant en matière de participation soient respectés, les adultes doivent se centrer sur les jeunes enfants, les écouter et respecter leur dignité et leur point de vue personnel.»¹⁰

28. En Finlande, depuis plus de vingt ans, les parents sont tenus de consulter les enfants avant de prendre une décision les affectant et cette obligation de grande portée n'est assortie d'aucun âge minimal. La loi de 1983 relative à la garde et au droit d'accès de l'enfant dispose que: «Avant qu'un gardien ne prenne une décision sur une question concernant la personne d'un enfant, il discute dans la mesure du possible de cette question avec l'enfant en prenant en compte son âge et sa maturité. Lors de la prise de décision, le gardien prend dûment en compte les sentiments, les opinions et les souhaits de l'enfant.»

29. La loi norvégienne de 1981 (amendée en 2007) relative aux enfants stipule que: «Lorsque l'enfant devient capable de former sa propre opinion sur les questions qui le concernent, les parents écoutent son opinion avant de prendre une décision sur sa situation personnelle. Il est tenu compte de son opinion eu égard à son âge et à sa maturité. Cela s'applique aux autres personnes avec lesquelles l'enfant vit ou qui sont impliquées dans la vie de l'enfant. A partir de 7 ans, il lui est permis d'exprimer son opinion avant qu'une décision ne soit prise concernant sa situation personnelle, y compris avec le(s)quel(s) de ses parents il doit vivre. A partir de 12 ans, le poids de son opinion est sensible. Les enfants de 15 ans décident par eux-mêmes du type d'éducation qu'ils souhaitent et d'adhérer à une (des) association(s) ou d'en démissionner. Les parents renforcent progressivement le droit de l'enfant de prendre ses propres décisions à mesure qu'il grandit ou jusqu'à ce qu'il atteigne sa majorité.»

9. Centre de recherche Innocenti, UNICEF (2006), *Les dispositions générales de la CDE. Le processus en Europe et en Asie centrale*.

10. Comité des droits de l'enfant, observation générale no 7 (2005), «Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance».

30. En Suède, le Code des parents et de la tutelle prescrit que les parents et les tuteurs prennent en compte les opinions et les souhaits de l'enfant «au même titre que l'âge et la maturité de l'enfant».

31. Le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF rapporte qu'en République tchèque les parents et les tuteurs doivent prendre en compte les opinions de l'enfant et que l'enfant a le droit d'être informé des conséquences des décisions prises par les parents le concernant. Depuis 2004, en Roumanie, les parents «doivent fournir des informations, des explications et des conseils appropriés à l'âge et au développement de l'enfant, et lui permettre d'exprimer son point de vue, ses idées et ses opinions»¹¹.

32. La législation écossaise dispose que les parents et les tuteurs prenant une «décision majeure» doivent «prendre en compte, dans la mesure du possible, l'opinion (s'il souhaite l'exprimer) de l'enfant intéressé, eu égard à son âge et à sa maturité».

6. Participation à la vie communautaire

33. L'initiative des «villes amies des enfants» lancée par l'UNICEF en 1996 avait dressé une liste des éléments indispensables à une ville adaptée aux enfants. La participation des enfants à la prise de décision figure en tête de cette liste. Parmi les progrès réalisés en la matière en Europe, on peut citer:

- en Albanie, le Parlement des jeunes rassemble des jeunes de 14 à 18 ans (élus par leurs pairs) qui cherchent à influencer la prise de décision aux niveaux local et national. Ses membres participent régulièrement aux réunions des conseils de district et sont en contact permanent avec les organes élus locaux;
- en Croatie, l'initiative des villes et des districts amis des enfants a permis de faire coopérer un certain nombre d'organisations non gouvernementales qui œuvrent à renforcer le respect des droits de l'enfant. Des matériaux ont été produits à l'intention des pouvoirs locaux, dont des indicateurs fondés sur les droits de l'enfant;
- en Allemagne, le programme de la ville de Munich pour les enfants donne une grande importance à leur écoute. La ville a officiellement adopté la CDE et une stratégie à l'échelle de la ville adaptée aux enfants;
- au Royaume-Uni, l'Unité des enfants et des adolescents du Grand Londres a été créée pour coordonner les politiques affectant le 1,62 million d'enfants de la ville. Outre qu'elle prépare une stratégie globale, l'unité publie un rapport périodique sur la situation des enfants de Londres fondé sur le cadre de la CDE. La participation des enfants est au centre du travail de l'unité¹².

34. Il ne fait aucun doute que les enfants de tous les Etats membres ont plus d'occasions d'exprimer librement leurs opinions que leurs prédécesseurs, mais la CDE demande que les opinions des enfants aient le poids qui leur est dû et le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant est extrêmement sourcilieux concernant l'article 12. En juin 2006, il écrivait à propos de la Lettonie: «Le Comité regrette le peu d'informations fournies sur l'attitude envers les opinions et les propositions des enfants ou sur la mesure dans laquelle leurs opinions ont été sollicitées, exprimées ou intégrées dans tous les établissements où sont présents les enfants au niveau local ou dans leur famille.»

35. S'agissant de la Suède, en dépit de l'importance de ses engagements et de ses activités, le Comité des Nations Unies regrette le manque de preuves de «l'influence réelle» des enfants et il réitère son espoir que tous les enfants jouissent du droit de participation: «Le comité est toujours préoccupé par le fait que, en dépit des efforts remarquables déployés dans ce domaine, certains enfants et adolescents ne pensent pas qu'ils ont une vraie influence sur les questions concernant leur vie dans la société.»

7. Consentement à un traitement médical

36. Dans presque tous les Etats membres, les enfants acquièrent la capacité juridique à 18 ans; en Ecosse ils l'acquièrent à 16 ans, et en Autriche et en Suisse ils deviennent adultes à 19 et 18 ans respectivement. En Roumanie, un individu peut recevoir la «protection de l'enfant» jusqu'à 26 ans.

11. Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF (2006), *Disposition générales de la CDE. Le processus en Europe et en Asie centrale*.

12. Chaudhuri, E. R. (2004), «Cities fit for children in a world fit for children», document d'information préparé pour la 2e Conférence intergouvernementale sur la construction d'une Europe et d'une Asie centrale dignes des enfants, 13-15 mai 2004.

37. Certains Etats membres ont fixé l'âge auquel les enfants sont censés avoir la capacité équivalente à celle d'un adulte d'accepter ou de refuser un traitement médical: en Autriche et en Italie, il est de 14 ans, au Danemark, en Finlande et en Allemagne de 15 ans, et au Royaume-Uni de 16 ans.

38. Surtout, tous ces Etats ont pris des dispositions permettant à des enfants plus jeunes que l'âge fixé de donner ou de refuser leur consentement – s'ils sont jugés avoir une compréhension suffisante. Il est intéressant de noter que, après son premier examen de la situation en Suède en 1993, le Comité des droits de l'enfant avait mis en question «l'opportunité de permettre à un enfant de 7 ans ou plus d'accepter un conseil juridique ou médical sans consentement parental». Plus de dix ans plus tard, témoignant de l'évolution des normes internationales, dans son observation générale sur les jeunes enfants, le comité disait: «Le comité tient à souligner que l'article 12 s'applique aussi bien aux jeunes enfants qu'aux enfants plus âgés. Etant donné que tous les enfants ont des droits, même les tout-petits peuvent exprimer leur avis (...). Le droit d'exprimer ses opinions et ses émotions devrait être pleinement respecté dans la vie quotidienne de l'enfant à la maison (y compris, le cas échéant, au sein de la famille élargie) et au sein de sa communauté, dans l'ensemble des services de santé, garderies et établissements d'enseignement pour la petite enfance, ainsi que dans le cadre des procédures judiciaires.»¹³

39. Au Royaume-Uni, le droit de l'enfant de refuser un traitement médical a été affaibli en 1992 lorsque la Chambre des Lords (la plus haute cour) a déterminé qu'aucune personne de moins de 18 ans n'avait le droit absolu de refuser un traitement. L'affaire concernait une jeune fille de 16 ans vivant dans un foyer. Elle était alimentée de force par un tube parce qu'elle refusait de manger. A 16 ans, elle avait demandé sans succès à un tribunal d'exercer son droit de refuser un traitement à l'égal d'un adulte¹⁴.

40. A l'évidence, le droit d'accepter ou de refuser un traitement médical dépend du droit à l'information. En Roumanie, la loi de 2003 sur les droits du patient prescrit aux médecins de communiquer toutes leurs informations aux patients: elle ne fait aucune différence entre les adultes et les enfants. Apparemment, elle remplace une directive précédente du ministère de la Santé (1990) qui interdisait de communiquer à un enfant séropositif des informations sur son état – elles ne pouvaient être données qu'aux parents. Human Rights Watch a étudié les conséquences de la directive de 1990 et rapporte que, dans un hôpital, seuls quelque 65 % des enfants séropositifs étaient au courant de leur état. En dépit de la récente législation, «les médecins traitant les maladies infectieuses ont invariablement informé Human Rights Watch que la législation leur interdisait de révéler leur état aux enfants sans le consentement des parents et que du fait de cette limite mise à la divulgation de leur diagnostic il leur était difficile de convaincre les enfants de suivre des thérapies souvent désagréables susceptibles de prolonger leur vie»¹⁵.

8. Participation à l'école

41. Ces dernières années, le Comité des Nations Unies a félicité plusieurs Etats membres de leurs efforts pour renforcer la voix et l'influence de l'enfant à l'école (Albanie, Autriche, Irlande, Lettonie, Lituanie, Slovaquie et Suède). La première observation générale du Comité des Nations Unies, publiée en 2001, sur les buts de l'éducation soulignait l'importance de la participation: «Les enfants ne sont pas privés de leurs droits fondamentaux du seul fait qu'ils franchissent les portes de l'école. Ainsi, par exemple, l'éducation doit être dispensée dans le respect de la dignité inhérente à l'enfant et doit permettre à l'enfant d'exprimer ses opinions librement conformément au paragraphe 1 de l'article 12 et de participer à la vie scolaire.»¹⁶

42. Entre décembre 2002 et mai 2003, le projet du Conseil de l'Europe «Education à la citoyenneté démocratique» a examiné la législation, la politique et les règles des pays membres en matière de participation des élèves. Trente-sept pays ou régions ont fourni des informations. Le rapport fait état d'une large gamme d'initiatives positives dans le cadre de l'enseignement primaire et secondaire. Pour ce qui est du soutien juridique à la jouissance de l'article 12 dans les écoles, le rapport note que «pratiquement tous les pays qui ont contribué à l'étude ont des règles ou des dispositions juridiques définissant une forme ou une autre de participation des élèves, à divers degrés. La nécessité de créer des opportunités d'apprentissage participatif et actif dans l'environnement de l'école semble acquise en Europe en tant que principe éducationnel et semble avoir une base juridique stable»¹⁷.

13. Comité des droits de l'enfant, *op. cit.*

14. ReW [1992] 3 WLR 758.

15. Human Rights Watch (août 2006), «Life doesn't wait». L'échec de la Roumanie en matière de protection et de soutien des enfants et jeunes séropositifs.

16. «Les buts de l'éducation»: CRG/GC/2001/1.

17. Dürr, K. (2005), *Education pour une citoyenneté démocratique 2001-2004. L'école, une communauté d'apprentissage démocratique. Etude paneuropéenne sur la participation des élèves à l'école*, Conseil de l'Europe.

43. Prenant note de la création de Summerhill, l'école «libre» de A. S. Neill en 1924, et des premières tentatives de l'Etat allemand du Bade-Wurtemberg en 1945 d'inclure les élèves dans la prise de décision, le rapport met en lumière des lois et des pratiques progressives, dont:

- la prescription de la loi suédoise de 1985 relative à l'école, qui dit: «Il n'est pas suffisant en soi que l'éducation fasse connaître les valeurs fondamentales de la démocratie. Elle doit aussi se fonder sur des méthodes de travail démocratiques et développer les capacités et la volonté des élèves d'assumer leur responsabilité personnelle et de participer activement à la vie civique»;
- le concept de *Schulgemeinschaft* dans la législation autrichienne: «coopération entre les enseignants, les parents (ou gardiens) et les élèves»;
- la notion de «coresponsabilité» des élèves dans la législation allemande.
- la disposition inscrite dans la Constitution espagnole permettant aux enfants de participer «au contrôle et à l'administration» de leurs écoles;
- les articles 45-47 de la loi grecque 1566/85 sur l'éducation, qui donne aux élèves le droit de constituer des «collectifs» dans les écoles;
- les «parlements d'élèves» statutaires dans les écoles hongroises et l'«assemblée générale des élèves de l'école, qui se tient au moins une fois par an pour examiner le travail du Parlement des élèves et le respect des droits des élèves» (section 63.7 de la loi relative à l'éducation publique de 1993);
- le Conseil national pour les droits des élèves, qui représente les enfants à compter de 6 ans, créé par la législation hongroise pour faire connaître leurs opinions et propositions au ministre de l'Education et «prendre une position sur toutes les questions relatives aux droits des élèves»;
- la participation des élèves norvégiens aux instances nationales de l'enseignement, dont le comité directeur du Conseil norvégien de l'enseignement, le Comité national d'évaluation de l'enseignement et le Conseil national de l'enseignement professionnel;
- l'obligation faite au ministre de l'Education luxembourgeois d'organiser une Conférence nationale des élèves (réunissant des représentants de toutes les écoles secondaires du pays) au moins deux fois tous les six mois.

44. En dépit de ces avancées, rares sont encore les Etats membres où les enfants ont le droit indépendant de se plaindre de leur éducation et d'être entendus et/ou représentés dans les procédures administratives concernant les exclusions. Il est donc regrettable que la Cour européenne des droits de l'homme n'applique toujours pas l'article 6 aux processus de prise de décision. De plus, l'existence d'un cadre législatif et politique favorable aux droits des enfants, bien qu'indispensable, ne garantit pas que les enfants jouiront de leur droit d'être entendu et pris au sérieux. En 2006, une enquête du médiateur finlandais pour enfants auprès de 3 400 élèves, tous membres de conseils des élèves, concluait que: «les enfants souhaitaient avoir plus voix au chapitre pour ce qui était de la vie quotidienne à l'école, par exemple sur l'environnement physique, les cours d'école, les repas scolaires et la structure d'ensemble de la journée. Ils souhaitaient notamment ne pas avoir à avaler leur déjeuner à toute vitesse et avoir des cours de récréation plus agréables et mieux aménagés. Ils seraient sensiblement plus satisfaits de l'école si son environnement physique était meilleur et par des interventions appropriées dans les cas de brimades. Plus de 50 % des élèves interrogés pensaient que du fait de l'affluence et de la grande taille des classes, les enseignants n'avaient pas assez de temps pour les écouter.»¹⁸

9. Consentement de l'enfant à l'adoption

45. La Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît aux enfants séparés de leurs parents le droit à une «protection et une aide spéciales», et prescrit que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans les procédures d'adoption. Il serait inadmissible qu'un jugement de séparation entre deux adultes soit prononcé en ne prenant en compte que les souhaits et la sensibilité de l'un d'entre eux. Ce type d'action a des relents d'esclavage et aucune société civilisée ne la tolérerait. Or, les voix des enfants ne sont toujours pas entendues – ou prises au sérieux – dans les procédures d'adoption.

18. Le médiateur pour enfants de la Finlande: Rapport annuel à la réunion de l'ENOC, Barcelone, 2007.

46. L'article 4.d de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (1993) prescrit, «eu égard à l'âge et la maturité de l'enfant», que celui-ci soit entouré de conseils et dûment informé sur les conséquences de l'adoption et de son consentement à l'adoption, si celui-ci est requis; que les souhaits et avis de l'enfant soient pris en considération et que le consentement de l'enfant à l'adoption, lorsqu'il est requis, soit donné librement et par écrit.

47. Tous les Etats membres ne requièrent pas le consentement de l'enfant avant son adoption. Le tableau ci-après donne un aperçu de l'âge auquel le consentement de l'enfant est obligatoire dans les Etats qui lui accordent ce droit.

Consentement à l'adoption

Etat membre	Age à partir duquel le consentement est nécessaire avant que l'adoption ne soit déclarée
Slovaquie	Pas d'âge minimal – Si l'enfant est en âge de comprendre, son consentement doit être obtenu
Lituanie	10 ans
Croatie, Géorgie et Fédération de Russie	11 ans
Danemark, Finlande et Norvège	12 ans
Pologne	13 ans
Bulgarie	14 ans

48. D'autres pays ont fixé un âge minimal à partir duquel les opinions de l'enfant doivent simplement être prises en considération (mais pas nécessairement suivies). En Albanie, il est de 10 ans; en Belgique et en Ecosse, il est obligatoire d'écouter l'opinion des enfants de 12 ans et de ceux moins âgés s'ils font preuve de suffisamment de compréhension. Depuis une récente modification de la législation norvégienne, les enfants doivent être consultés à partir de 7 ans, voire moins s'ils font preuve de suffisamment de compréhension, dans les procédures d'adoption. En Roumanie, les enfants doivent être entendus à partir de 10 ans ou moins s'ils font preuve de suffisamment de compréhension. Au Royaume-Uni, c'est un devoir des tribunaux – et depuis 2002, des agences d'adoption – de prendre en compte les souhaits et les sentiments de l'enfant (au vu de l'âge et de la maturité de l'enfant); il faut noter qu'il n'y a pas d'âge minimal, la disposition demande seulement que les opinions de l'enfant soient prises en compte (dans les cas de protection de l'enfant et de prise en charge, les travailleurs sociaux doivent «dûment prendre en compte» les souhaits et la sensibilité de l'enfant). Il est intéressant de voir qu'au Danemark l'adoption d'un enfant de 12 ans ou plus ne peut pas être révoquée, sauf si l'enfant donne son consentement.

49. Dans sa dernière étude en Albanie, le Comité des Nations Unies s'est dit préoccupé de ce que «dans les décisions de tutelle et les adoptions, l'opinion de l'enfant n'est pas prise en compte s'il a moins de 10 ans».

50. Le danger des âges prédéterminés est qu'ils renforcent le modèle en creux de l'enfance – les enfants en tant que groupe manquent de personnalité, de vision, de compétences et d'expérience pour influencer sur les décisions. Ils fixent une limite en dessous de laquelle les souhaits et la sensibilité de l'enfant peuvent être ignorés ou écartés. Ils sont dommageables à l'enfant et à sa situation sociale. Mais dans le même temps, un âge prédéterminé constitue la garantie pour un enfant, dans un monde d'adulte, qu'il sera écouté – il n'a pas besoin de convaincre les professionnels adultes qu'il comprend et peut faire face à ce qui arrive et ce qui peut arriver. Comme le faisait remarquer un enfant dans une discussion sur la mise en application des droits de l'enfant en Angleterre: «Et quelquefois quand on demande quelque chose aux adultes, ils posent toutes sortes de questions et ils savent qu'on est coincé et qu'on ne peut rien dire jusqu'à ce qu'on laisse tomber.»¹⁹

19. Willow, C. (1999), *It's not fair! Young people's reflections on children's rights*, The Children's Society.

51. Nombre de professionnels pensent que leur fonction première consiste à sauver et à réhabiliter plutôt qu'à habiliter et responsabiliser les enfants. C'est dans ce contexte que se situe le concept des capacités évolutives de l'enfant. Si des législateurs et des décideurs discutent des mérites de donner à l'enfant le droit d'être entendu à tel ou tel âge, d'autres décrivent le bébé comme une personne: *«Les bébés sont des personnes avec des pensées, des sentiments et des droits, comme le savent les personnes qui sont proches d'eux (...) les bébés expriment clairement et fortement leurs choix par leurs gestes, leurs sons et leurs jeux, et ils font preuve d'une intense concentration et manifestent leur plaisir. A mesure qu'ils commencent à utiliser le langage, ils expriment leurs opinions et leurs désirs encore plus clairement à moins qu'on ne les décourage. Le droit d'exprimer une opinion et d'être entendu commence à être respecté ou retiré à la naissance.»*²⁰

52. Il importe de souligner que si l'article 12 confère un droit, il ne prescrit pas un devoir – les enfants impliqués dans une procédure d'adoption ou une autre ne doivent jamais être obligés d'exprimer leur opinion ou leurs sentiments. Comme le professeur Yanghee Lee, président du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant, l'explique: «La convention n'encourage pas à faire pression sur les enfants pour qu'ils participent, elle fournit les moyens nécessaires pour les encourager à faire connaître leurs opinions et leur permettre de le faire.»²¹

10. Autres procédures judiciaires et administratives

53. Parlant de la Hongrie, le Comité des Nations Unies observait en 2006: «Le comité salue les efforts faits par le parti de l'Etat pour promouvoir le respect des opinions de l'enfant mais il est aussi conscient de l'attitude qui prévaut dans la société, de ne faire que peu attention aux opinions de l'enfant, et il note plus particulièrement que le point de vue de l'enfant n'est pas suffisamment pris en compte dans le processus de prise de décision concernant les placements en soins alternatifs ou en garde à vue.»

54. Certains Etats membres ont fixé un âge à partir duquel les enfants doivent être entendus en cas de procédure judiciaire ou administrative. Or aucun de ces Etats ne donne aux enfants le contrôle final des décisions judiciaires ou administratives, comme c'est par exemple le cas lorsque le refus d'un enfant de consentir à son adoption met fin à tout le processus. Il est donc difficile de comprendre pourquoi ces Etats ont fixé un âge minimal. Lorsque les décideurs ne connaissent pas les souhaits et les sentiments de l'enfant (y compris s'ils sont informés que l'enfant ne souhaite pas faire connaître son opinion ou, dans le cas des petits enfants ou des enfants handicapés, que cette opinion a été obtenue indirectement, par le biais d'un conseiller ou d'autres adultes proches de l'enfant), ils n'ont qu'une vue partielle des besoins et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il faut rappeler que la première proposition d'inclure le droit d'être entendu dans la convention (faite par les représentants américains en 1980) comportait une disposition sur l'intérêt supérieur de l'enfant comme partie de l'article 3. Le droit d'être entendu et l'intérêt supérieur de l'enfant sont souvent considérés comme quelque peu contradictoires alors qu'ils sont mutuellement dépendants. Essayez de vous poser la question de savoir lequel de ces deux droits vous seriez prêt à abandonner: celui de vivre dans des conditions propices à votre bien-être ou celui d'être entendu et respecté? C'est un choix impossible et dénué de sens – le droit de s'exprimer fait partie du bon fonctionnement de l'être humain. Et cependant, tous les jours, les enfants sont victimes de ce manque de rigueur dans le raisonnement. La détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant tant au niveau individuel qu'en tant que membre d'un groupe social sans la participation de l'enfant n'est pas ce que promet la convention.

55. S'agissant des procédures de protection de l'enfant, l'Assemblée parlementaire a souligné à quel point il était important de «donner aux enfants et aux adolescents la possibilité d'exprimer leur point de vue et de participer à la conception et à la mise en œuvre des actions visant à éradiquer les châtiments corporels» et de «veiller à ce que les enfants bénéficient, de manière confidentielle, d'avis et de conseils, ainsi que d'une représentation juridique pour agir contre les violences dont ils sont l'objet»²². Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), la loi de 2004 relative aux enfants fait obligation aux travailleurs sociaux de tenir dûment compte des souhaits et des sentiments de l'enfant lors de toute enquête en vue de sa protection (sans limite d'âge) ou d'une évaluation plus complète de ses besoins. Une disposition semblable existe dans la législation suédoise depuis 1998.

20. Alderson, P. (2000), *Young children's rights. Exploring beliefs, principles and practice*, Jessica Kingsley Publishers.

21. Voir le site http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/JusticeSpeeches/Yanghee_en.asp.

22. Conseil de l'Europe, Doc. 10199 du 4 juin 2004, «Interdire le châtimement corporel des enfants en Europe».

11. La justice pour mineurs

56. Plus tôt cette année, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a instamment demandé aux Etats membres de ne pas criminaliser les enfants et de trouver des alternatives à leur emprisonnement. Il soulignait que les enfants devaient avoir leur mot à dire dans les plans concernant leur rééducation – «ce n'est pas seulement un droit, c'est aussi plus efficace»²³.

57. Il y a quelques années, l'Assemblée parlementaire déclarait: «Une réorientation de la volonté politique s'impose, afin que les ressources soient affectées, à un stade précoce, à l'introduction de mesures pluridisciplinaires, dans le but de donner aux enfants et aux jeunes des expériences positives de la vie, de rétablir les valeurs démocratiques et civiles, de favoriser la créativité, la solidarité et la participation positive à la vie de la communauté.»²⁴

58. En 2003, le Réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC) a publié un document de politique générale sur la justice pour mineurs recommandant que «les concepts de "responsabilité" et de "criminalisation" soient séparés». Certains peuvent se méprendre sur le sens de cette proposition et y voir un déni de représentation, à l'encontre de la montée des opportunités qu'ont les enfants d'influer sur les décisions depuis les dix dernières années. Comment ces champions de la cause enfantine peuvent-ils demander une voix plus importante et plus d'influence pour les enfants, et essayer de les protéger en leur évitant de faire face à leurs responsabilités? Mais l'objectif clairement exposé de la proposition de l'ENOC est de protéger les enfants des procédures dommageables, non de leur nier la capacité de prendre, comprendre et réfléchir à des décisions. Comme l'explique l'ENOC: «*Nous sommes persuadés que les enfants doivent être tenus "responsables" de leurs actions dans la logique du concept de capacités évolutives et de notre défense du respect des opinions des enfants dans tous les aspects de leurs vies.*»

59. Cette démarche se reflète dans les normes minimales des Nations Unies en matière de justice pour mineurs – voir l'annexe.

12. Immigration

60. En 2006, après sa journée de débat général sur le droit d'être entendu, le Comité des Nations Unies a publié un rappel aux Etats parties, disant qu'«il faut prêter une attention particulière au droit de l'enfant d'être entendu dans les procédures concernant l'immigration, l'asile et les réfugiés»²⁵.

61. Le rapport de Sandy Ruxton à EURONET décrit comment les droits des enfants demandeurs d'asile dans les Etats membres de l'Union européenne sont restreints «dans un contexte d'hostilité publique grandissante». S'agissant de la participation, ses recommandations sont dans la ligne des appels lancés par le Comité des Nations Unies – désignation de tuteurs pour les enfants séparés, interprètes compétents, égal accès à l'éducation et procédures adaptées aux enfants²⁶.

13. Accès des enfants à la justice

62. Certains Etats membres ont fixé un âge limite en dessous duquel les enfants ne sont pas autorisés à présenter des requêtes ou des recours pour cause de violation des droits de l'homme. Dans une récente conférence sur la justice internationale pour les enfants, le Commissaire du Conseil de l'Europe aux droits de l'homme, Thomas Hammarberg, a instamment demandé aux Etats membres «*de faire en sorte que les enfants puissent accéder sans restriction [aux mécanismes des droits de l'homme]. Ils doivent veiller, par exemple, à ce qu'aucune législation n'impose comme préalable le consentement des parents (problème aujourd'hui réel dans plusieurs pays d'Europe et d'ailleurs, où les enfants ne peuvent déposer de requête individuelle devant un tribunal national, sans parler d'instance internationale). Les enfants devraient pouvoir faire une demande quel que soit leur âge*»²⁷.

23. Hammarberg, T. (2007), «It is wrong to punish child victims», in *Human rights in Europe; mission unaccomplished*. Point de vue du Commissaire du Conseil de l'Europe aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe.

24. Recommandation de l'Assemblée parlementaire 1532 (2001), «Une politique sociale dynamique en faveur des enfants et adolescents en milieu urbain».

25. Comité sur les droits de l'enfant (2006), Journée de débat général sur le droit des enfants d'être entendus.

26. Ruxton, S. (2005), «What about us? Children's rights in the European Union: next steps», EURONET.

27. Voir le site: [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/Speech\(2007\)13&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/Speech(2007)13&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

13.1. Mécanismes internationaux de requête

63. Il n'existe aucune restriction précise empêchant les enfants d'accéder aux mécanismes internationaux des droits de l'homme pour chercher remède à des violations des droits de l'homme, mais leurs procédures ne sont pas adaptées aux enfants; elles fonctionnent uniquement comme si elles étaient à la seule intention des adultes.

64. Seuls 14 pays²⁸ ont accepté le protocole additionnel permettant des réclamations collectives au titre de la Charte sociale européenne et de la Charte sociale révisée. Sur les 43 plaintes examinées à ce jour par le Comité européen des Droits sociaux, aucune ne portait directement sur le droit à la participation (bien que plusieurs portent sur d'autres droits de l'enfant – droit des enfants handicapés à l'éducation, protection contre toutes les formes de châtement corporel et droit au logement et aux soins de santé, par exemple).

65. Thomas Hammarberg et Peter Newell ont déterminé les actions que doivent mettre en œuvre les Etats membres et les organes des traités internationaux pour permettre aux enfants de déposer des requêtes en cas de violation des droits de l'homme; elles consistent:

- à informer les enfants de l'existence de ces mécanismes: utiliser un langage adapté aux enfants et disséminer largement cette information, y compris dans les écoles et les lieux de détention;
- à éliminer tous les obstacles, tels que l'obligation d'obtenir le consentement parental, les prescriptions concernant l'âge et les dates limites, et l'obligation largement répandue d'avoir épuisé les recours internes;
- lorsque des adultes agissent au nom de l'enfant, à garantir que la requête est dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle est présentée avec son consentement, lorsqu'il est en mesure de le donner;
- à autoriser le dépôt de recours par des groupes d'enfants et par des organisations d'enfants et de jeunes;
- à envisager un traitement accéléré des requêtes déposées par des enfants ou pour le compte d'enfants, «compte tenu de leur perception du temps et de l'urgente nécessité de remédier aux atteintes à leurs droits avant qu'ils ne soient sortis de l'enfance»;
- à garantir l'anonymat de l'enfant requérant;
- à donner une formation spéciale aux décideurs, magistrats, avocats et personnel d'appui;
- à adapter la disponibilité de l'aide juridique aux besoins de l'enfant;
- à publier les jugements dans un langage adapté à l'enfant²⁹.

13.2. Décisions notables de la Cour européenne des droits de l'homme

66. La Cour européenne des droits de l'homme ne reçoit encore que très peu de cas dans lesquels les requérants sont des enfants. Les six affaires ci-dessous, dont cinq introduites par des enfants, illustrent l'évolution positive de l'interprétation par la Cour des droits et des libertés inscrits dans la CEDH telle qu'elle s'applique aux enfants.

67. Les trois arrêts contre le Royaume-Uni confirment la prescription de l'article 6 en matière de «participation effective». Les affaires *T. c. Royaume-Uni* et *V. c. Royaume-Uni* (1999) concernent deux jeunes Britanniques qui, à l'âge de 11 ans, ont été condamnés pour meurtre et enlèvement³⁰. Le procès de trois semaines s'était tenu dans une salle d'audience pour adultes et était ouvert au public. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le Royaume-Uni avait violé la Convention de trois manières: une était liée aux modalités du procès; les deux autres concernaient le manque d'examen et l'ingérence de l'exécutif qui avait augmenté la période minimale de détention des enfants. La Cour a expliqué: «Il est essentiel de traiter un enfant accusé d'une infraction d'une manière qui tienne pleinement compte de son âge, de sa maturité et de ses capacités sur le plan intellectuel et émotionnel, et de prendre des mesures de nature à favoriser sa compréhension de la procédure et sa participation à celle-ci.» L'importance des preuves psychiatriques d'affliction émotionnelle aiguë, y compris celle causée par l'hostilité du public, confirmait que les enfants n'avaient pas été en mesure d'instruire correctement leurs avocats et de participer à la procédure.

28. La Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Suède.

29. Voir le site http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/JusticeSpeeches/PeterNewell_en.asp.

30. Affaire *T. c. Royaume-Uni* (24724/94), 16 décembre 1999, et affaire *V. c. Royaume-Uni* (24888/94), 16 décembre 1999.

68. Par la suite, le *Lord Chief Justice* (deuxième magistrat en Angleterre et au pays de Galles) a énoncé de nouvelles règles pour les procès des enfants dans les tribunaux de la couronne. Elles prescrivent notamment une réduction du temps de présence dans la salle d'audience, l'utilisation d'un langage adapté à l'enfant et l'instauration de fréquentes interruptions de séance. Elles incluent aussi la protection des enfants contre l'hostilité du public.

69. La troisième affaire, *S.C. c. Royaume-Uni* (2004), concernait un jeune de 11 ans jugé dans un tribunal pour adulte pour tentative de vol³¹. Un consultant psychologue clinicien avait prévenu le magistrat que l'enfant souffrait de troubles d'apprentissage importants et que son âge de développement était de 6-8 ans. Le magistrat n'en a pas moins continué l'audition et une requête demandant à une instance supérieure d'arrêter le procès a échoué. L'enfant a reçu une peine privative de liberté. La Cour européenne a estimé que le droit de l'enfant à un jugement équitable inscrit dans l'article 6 avait été violé et elle a noté que «*lorsqu'il est décidé de régler la situation d'un enfant (...) qui risque de ne pas pouvoir participer réellement à la procédure en raison de son jeune âge et de capacités intellectuelles limitées par le biais d'une procédure pénale, plutôt que d'opter pour une autre solution visant avant tout à déterminer quels sont ses intérêts supérieurs et ceux de la communauté, il est essentiel que l'enfant soit jugé par une juridiction spécialisée capable de se montrer pleinement attentive aux handicaps dont il souffre, d'en tenir compte et d'adapter la procédure en conséquence*».

70. L'importance de l'opinion de l'enfant en matière de dispositions de résidence est mise en exergue dans l'affaire *Bronda c. Italie* (1998)³². Deux grands-parents ont soutenu auprès de la Cour européenne que le refus des tribunaux italiens de permettre à leur petite-fille de vivre avec eux violait leurs droits au titre des articles 8 et 13. La Cour a déterminé que l'ingérence dans les droits des grands-parents à une vie privée et familiale était justifiée et légitime, puisque «la Cour attache une importance particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant qui, aujourd'hui âgée de 14 ans, a toujours manifesté fermement sa volonté de ne pas quitter la famille d'accueil. En l'occurrence, l'intérêt de S. l'emporte sur celui de ses grands-parents». Dans un jugement postérieur, *Sahin c. Allemagne* (2003), la Cour a noté : «La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant énonce les droits fondamentaux des enfants et les normes que tous les Etats doivent se fixer pour que tous les enfants puissent exercer ces droits.»³³

71. L'affaire concernait un père qui s'était vu refuser l'accès à sa fille. Un de ses griefs était que sa fille n'avait pas été entendue par le tribunal régional (d'appel). La Cour européenne a noté que, au moment des différentes audiences, la petite fille avait entre 3 et 5 ans et que le tribunal régional avait chargé une experte psychologue d'envisager l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'elle avait rencontrée plusieurs fois. Rejetant cet aspect de la plainte du père, la Cour affirmait : «Ce serait aller trop loin que de dire que les tribunaux internes sont toujours tenus d'entendre un enfant en audience lorsqu'est en jeu le droit de visite d'un parent n'exerçant pas la garde. En effet, cela dépend des circonstances particulières de chaque cause et compte dûment tenu de l'âge et de la maturité de l'enfant concerné (...). Consultée au sujet de l'audition de l'enfant par le tribunal, [la psychologue] a expliqué de manière plausible que le fait même d'interroger l'enfant comportait pour celle-ci un risque que la prise de dispositions spéciales durant l'audience ne pouvait éviter.»

72. Le droit à un recours effectif inscrit dans l'article 13 inclut le droit de l'enfant d'être entendu directement. L'arrêt de la Cour dans l'affaire *Aydin c. Turquie* (1997) concernait une jeune fille de 17 ans, Turque d'origine kurde, qui avait été enlevée de son foyer par des gardes villageois et un agent de police. On lui avait bandé les yeux avec son père et sa belle-sœur, et elle avait été conduite au poste de police du village où elle avait été violée et soumise à d'autres formes de torture. La Cour a conclu à une violation des articles 3 et 13 et déclaré : «*Lorsqu'un individu formule une allégation défendable de tortures subies aux mains d'agents de l'Etat, la notion de "recours effectif" implique, outre le versement d'une indemnité là où il convient, des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables, et comportant un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête.*»³⁴

13.3. Institutions nationales des droits de l'homme

73. Les organes nationaux protégeant les droits de l'enfant sont, à l'évidence, plus accessibles aux enfants que les organes internationaux. L'observation générale du Comité des Nations Unies sur le rôle des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme dans la protection des enfants souligne qu'elles doivent être en mesure de traiter les plaintes et les requêtes des enfants³⁵. Seize des 22 Etats membres

31. Affaire *S.C. c. Royaume-Uni* (60958/00), 10 décembre 2004.

32. Affaire *Bronda c. Italie* (40/1997/824/1030), 9 juin 1998.

33. Affaire *Sahin c. Allemagne* (30943/96), 8 juillet 2003.

34. Affaire *Aydin c. Turquie* (51/1996/676/866), 25 septembre 1997.

dotés d'institutions de droits de l'homme pour les enfants ont nommé des médiateurs pour enfants capables de traiter les requêtes individuelles. Les rapports annuels 2007 des médiateurs pour enfants de la Croatie (population enfantine: 873 000) et de la Lituanie (population enfantine: 745 000) montrent qu'ils ont reçu chacun plus de 400 plaintes lors de l'année précédente.

14. Participation à la vie politique

74. Il est de plus en plus fréquent de voir des ministres demander des conseils à des groupes d'enfants et de jeunes – groupes consultatifs et forums –, et de nombreux Etats membres recrutent activement des enfants pour aider à élaborer des plans nationaux et stratégies de l'enfance, et des politiques de la jeunesse. Les conférences internationales sur les questions de l'enfance ne sont plus considérées comme complètes si elles n'associent pas des enfants et les délégations gouvernementales incluent fréquemment des adolescents. Nombreux ont été les commentaires sur la transformation du rôle et de la place de l'enfant au cours des dix années qui ont séparé la première conférence mondiale sur l'enfant de la seconde: pendant la première, en 1990, les enfants présents étaient parents des orateurs et des dignitaires, et leur rôle était surtout décoratif et sentimental; en 2002, ils étaient organisateurs, orateurs, activistes et partenaires responsables.

75. En juillet 2007, l'Autriche est devenue le premier Etat membre à accorder le droit de vote aux jeunes de 16 et 17 ans. Dans tous les autres pays, les enfants ne peuvent pas voter lors des élections nationales. Une récente résolution de l'Assemblée parlementaire sur les droits de l'homme et la démocratie en Europe recommande que «les droits participatifs de tous les citoyens [soient] renforcés»³⁶. Les enfants ne sont pas mentionnés dans la résolution mais un rapport antérieur, traitant des restrictions au droit de vote, recommandait d'abaisser l'âge minimal pour les droits électoraux actifs et passifs à 18 ans pour le droit de vote et 21 ou 25 ans au maximum pour le droit d'éligibilité³⁷.

76. Le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant a noté que «des incohérences apparaissent dans certains contextes, comme lorsque les enfants de moins de 18 ans doivent faire leur service militaire alors qu'ils n'ont pas encore le droit de vote»³⁸.

77. En octobre 2005, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni*. John Hirst, citoyen britannique de 54 ans, avait saisi la Cour. Détenu reconnu coupable, il était interdit de vote dans les élections parlementaires et locales. La Cour a reconnu la validité de sa requête, arguant que l'article 3 du Protocole no1 (droit à des élections libres) de la CEDH avait été violé. La Cour a observé que toute restriction au droit de vote doit être légitime et proportionnée – les exclusions générales sont inacceptables. Aucune affaire semblable n'a été intentée par un adolescent mais des arguments semblables pourraient sans aucun doute être avancés. Le Comité des Nations Unies n'a pas encore fait de recommandation concernant le droit de vote mais son observation générale sur les «mesures d'ensemble» que les Etats parties doivent prendre pour la mise en œuvre intégrale de la Convention souligne à quel point il est important que les gouvernements soient «en prise» avec les préoccupations et les opinions des enfants et agissent en conséquence: *«Etant donné que peu d'Etats ont abaissé l'âge du droit de vote en dessous de 18 ans, il est d'autant plus important que soient respectées les opinions des enfants privés du droit de représentation au gouvernement et au parlement (...). Il est important que les gouvernements établissent des liens directs avec les enfants, non plus simplement en passant par la médiation des organisations non gouvernementales (ONG) ou des institutions des droits de l'homme. Pendant les premières années de la Convention, les ONG ont été à l'avant-garde des approches participatives avec les enfants mais il est maintenant dans l'intérêt des gouvernements et des enfants d'avoir des contacts directs appropriés»*³⁹.

78. Des campagnes dirigées par des jeunes pour obtenir l'abaissement de l'âge de voter sont en cours en Norvège et au Royaume-Uni. Cet automne, le médiateur norvégien pour enfants, Reidar Hjermann, s'est déclaré en faveur de l'abaissement de l'âge de voter à 16 ans: «Nous avons dix ans de scolarité obligatoire. C'est le système scolaire qui nous prépare à participer activement à la vie de la société. Si l'école ne prépare

35. Observation générale no 2 (2002). «Le rôle des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'enfant».

36. [Résolution 1547 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire, Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.

37. Assemblée parlementaire, [Doc. 10553](#) du 18 mai 2005, Abolition des restrictions au droit de vote – rapport.

38. Comité sur les droits de l'enfant, 43e session, 11-29 septembre 2006, jour-née de discussion générale sur le droit de l'enfant d'être entendu.

39. Mesures générales, GC: CDE/GC/2003/5.

pas les enfants à voter pour des politiques, ce n'est pas les enfants qui ont failli, c'est l'école. Le vote à 16 ans correspond à la dernière année de la scolarité obligatoire. La dernière année d'école est un bon moment pour participer à des élections et former notre société.»⁴⁰

79. Certains Etats membres ont temporairement ouvert leur parlement aux enfants, notamment au Portugal où le Parlement des jeunes tient une session annuelle au parlement depuis 1995. Le Premier ministre du Royaume-Uni, Gordon Brown, a récemment proposé des arrangements semblables pour le Parlement des jeunes du Royaume-Uni. La plupart des Etats membres ont maintenant des conseils de jeunes et des organisations d'autodéfense des enfants aux niveaux local, régional et national.

15. Suivi des droits de l'homme

80. Le Comité des Nations Unies compte sur les Etats membres pour consulter les enfants lors de la préparation des rapports initiaux et périodiques. De plus, il est de plus en plus fréquent que les enfants des Etats membres expriment leurs opinions et relatent leurs expériences directement au comité. Au Royaume-Uni, la Children's Right Alliance for England a reçu une importante subvention de la Lottery pour s'assurer la participation d'au moins 12 000 enfants dans le processus de rapports de la CDE. Le projet – nommé «Get ready for Geneva» – est mené par un groupe directeur composé d'enfants, et des enfants organisent des groupes cibles, des enquêtes en ligne et des débats dans les médias. Un concours national va être organisé pour sélectionner une délégation de jeunes qui participera à la réunion précédant la session à Genève en 2008. Et surtout, le projet se poursuivra après que le Comité des Nations Unies aura publié ses observations finales: les enfants choisiront leurs priorités et feront campagne pour des changements.

16. Conclusions et recommandations

81. Lors de la conférence de lancement du programme «Construire une Europe avec et pour les enfants» à Monaco, les enfants avaient demandé une participation «sincère, égale et productive»⁴¹. La conférence intergouvernementale sur les enfants en Europe et en Asie centrale demandait la mise en place de «mécanismes authentiques»⁴² pour garantir la participation des enfants aux décisions les concernant. Les débats sur la participation ne demandent plus simplement aux adultes d'écouter les enfants; aujourd'hui, l'accent est mis sur le fait que les enfants sont censés s'engager dans des actions efficaces et, surtout, veiller à ce que ce qu'ils font et disent débouche sur des changements positifs pour eux.

82. Il est urgent de sensibiliser tous ceux qui vivent et travaillent avec les enfants, et prennent des décisions les concernant, à la double obligation de l'article 12:

- que chaque fois qu'une décision est prise concernant un enfant, ses opinions, souhaits et sentiments doivent être sollicités, quel que soit son âge ou sa situation. Rien dans l'article 12 ne dit que l'opinion de l'enfant doit prendre une forme spécifique – ses dispositions sont délibérément souples pour permettre à tous les enfants, même handicapés, de s'exprimer librement;
- que chaque fois qu'une décision est prise concernant un enfant, ses opinions, souhaits et sentiments soient dûment pris en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. L'âge et la maturité doivent être considérés ensemble et ces deux facteurs ne sont pas uniquement liés à la capacité intellectuelle de l'enfant. La manière dont l'enfant exprime ses sentiments, le développement de sa personnalité et sa capacité de faire face à diverses émotions et possibilités sont tout aussi importants. Tous les décideurs doivent envisager sérieusement les opinions, les souhaits et les sentiments de l'enfant, y compris des plus jeunes. L'influence que l'enfant aura sur le processus de décision dépendra de son âge et de sa maturité. Il est extrêmement rare qu'un enfant qui a exprimé son opinion, ses souhaits et ses sentiments n'ait aucune influence. Avec le temps, il sera de plus en plus fréquent de voir que ses opinions, ses souhaits et ses sentiments sont un facteur déterminant dans les décisions le concernant directement.

83. Il faut faire des efforts supplémentaires pour garantir que, dans les procédures judiciaires et administratives, il soit permis aux enfants d'exprimer librement leurs opinions dans un climat de respect, de confiance et de compréhension mutuelle.

40. 28 août 2007 – CRINMAIL 910.

41. Voir le site http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/Participation/WhatChildrentoldus_en.asp.

42. Chaudhuri, E. R. (2004), «Cities fit for children in a world fit for children» (Des villes amies des enfants dans un monde digne des enfants), document d'information préparé pour la 2e Conférence intergouvernementale sur la construction d'une Europe et d'une Asie centrale dignes des enfants, 13-15 mai 2004.

84. Tous les Etats membres sont instamment priés:

- d'examiner leur législation, leur politique et leur pratique vis-à-vis de l'enfant lors de toutes les phases de la prise de décision afin d'évaluer dans quelle mesure les opinions de l'enfant sont entendues et prises au sérieux. Les opinions et les expériences de l'enfant seront au cœur de cet examen. Lorsque le consentement de l'enfant est requis avant qu'une action puisse être décidée par une autorité publique, par exemple en matière d'adoption ou de soins de santé, les conséquences de l'imposition d'un âge minimal devront être examinées et, le cas échéant, corrigées. Un plan d'action national définira les actions que chaque Etat membre devra mettre en œuvre pour accroître la participation des enfants aux décisions les concernant. Les besoins spécifiques des enfants handicapés, des jeunes enfants et des enfants en prison ou dans d'autres environnements dangereux devront être pris en compte;
- de donner la plus forte protection juridique possible à l'article 12, y compris dans la Constitution nationale, la législation relative aux droits de l'homme et aux autres législations sectorielles appropriées, notamment dans les domaines de l'éducation, de la justice juvénile et de l'immigration. Il ne doit pas exister d'âge minimal à partir duquel l'enfant a le droit d'exprimer son opinion;
- d'appliquer et de faire appliquer l'article 12 dans et par tous les pouvoirs publics, tous les services publics et tous les domaines de la vie. Il ne doit pas exister de dérogation pour un secteur ou une profession quelconque;
- de lancer des programmes publics d'éducation à l'intention des parents et des enfants pour les sensibiliser au droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion. Ces programmes présenteront l'enfant comme un être humain doté de sentiments, ayant des opinions et des aspirations et détenant des droits. Les représentations négatives dans les médias devront être mises en question;
- de garantir que les Codes civils et la législation décrivant les droits, devoirs et responsabilités des parents mettent en exergue le respect de la dignité humaine, des sentiments et des opinions de l'enfant, et incluent l'obligation des parents de prendre dûment en considération les opinions de l'enfant eu égard à l'évolution de ses capacités;
- d'envisager de mettre l'article 12 en œuvre dans le cadre d'une stratégie plus vaste de mise en application de la CDE, faisant tout particulièrement attention à l'éradication de la pauvreté enfantine et à l'élimination des iniquités;
- d'investir dans le développement et le bon fonctionnement des organisations dirigées par des enfants et des adolescents en veillant à ce qu'il n'existe pas d'obstacles à l'autopromotion des enfants; et d'impliquer ces organisations dans le suivi continu de la mise en œuvre de la CDE dans tout l'Etat membre;
- de reconnaître que l'existence continue de violences sanctionnées par la législation dans divers cadres, y compris celui de la famille, nuit aux enfants en tant qu'individus et groupe social. La promotion de la participation des enfants exige l'élimination des lois qui dénigrent l'enfant en tant qu'être humain.

Annexe – Participation des enfants et obligations en matière de droits de l'homme

Instruments des Nations Unies en matière de droits de l'homme

1. La règle 14.2 des Règles de Beijing des Nations Unies (1985) demande que la procédure de justice pour mineurs «permette [à l'enfant] d'y participer et de s'exprimer librement»⁴³. Les Principes directeurs de Riyad (1990) envisagent un changement sociétal de plus grande ampleur: «Les jeunes devraient avoir un rôle actif de partenaire dans la société et ne pas être considérés comme de simples objets de mesures de socialisation ou de contrôle.»⁴⁴
2. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) s'applique à «tous» – y compris aux enfants – et le Comité des droits de l'homme a publié une observation générale sur les droits de l'enfant (fixés dans l'article 24). S'agissant de la participation des enfants à la prise de décision, le comité écrit: «Toutes les mesures possibles doivent être prises pour encourager le développement de la personnalité [de l'enfant] et lui donner un niveau d'éducation lui permettant de profiter des droits reconnus dans le pacte, particulièrement le droit à la liberté d'opinion de d'expression.»⁴⁵
3. L'observation générale du comité sur la participation à la vie politique et au vote, écrite il y a presque dix ans, ne met pas en question l'exclusion universelle (à l'époque) des enfants du droit de vote⁴⁶.
4. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) contiennent toutes deux des dispositions concernant la participation mais pas spécifiquement celle des enfants.
5. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées récemment entrée en vigueur n'a été ratifiée que par quatre Etats membres du Conseil de l'Europe (Croatie, Hongrie, Saint-Marin et Espagne) et donne beaucoup d'importance à la participation et à l'inclusion. L'article 7 s'applique spécifiquement aux enfants handicapés et impose aux Etats parties l'obligation de leur fournir une aide appropriée à leur handicap et à leur âge au titre des moyens permettant de mettre en œuvre le droit à la participation.

Mécanismes du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme

6. Au niveau régional, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales donne aux enfants (et aux adultes) le droit à un procès équitable (article 6), le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9), le droit à la liberté d'expression (article 10) et le droit à la liberté de réunion et d'association (article 11). Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme comme donnant des droits procéduraux dans les affaires familiales, bien que l'accent à ce jour ait été mis sur les droits des parents, sans doute parce que très peu de procédures ont été intentées par des enfants.
7. Seuls 12 Etats membres ont ratifié la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, qui accorde aux enfants des droits procéduraux, notamment dans les affaires impliquant la famille. La première réunion de la Commission permanente, en juin 2006, a permis d'identifier les problèmes considérables qui existent lorsqu'il s'agit de prendre en compte les opinions des enfants dans les procédures judiciaires et, plus généralement, dans la prise de décision politique⁴⁷.
8. La Charte sociale européenne (révisée en 1996) accorde d'importants droits de participation sur les lieux de travail: droit de constituer des organisations/syndicats (article 5), droit de négociation collective (article 6), droit à l'information et à la consultation (article 21), droit de prendre part à l'amélioration des conditions de travail et à l'organisation de facilités sociales (article 22). Elle stipule également le droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs (article 29). En dehors des lieux de travail, l'article 15 de la Charte révisée garantit aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, le

43. Ensemble de règles minima des Nations Unies pour l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), adopté par la Résolution de l'Assemblée générale 40/33 du 29 novembre 1985.

44. Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), adoptés et proclamés par la Résolution de l'Assemblée générale 45/112 du 14 décembre 1990.

45. Observation générale no 17: «les droits de l'enfant» (article 24), 7 avril 1989, CCPR.

46. Observation générale no 25: «le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accès égal aux services publics» (article 25), 12 juillet 1996, CCPR/C/Rev.1/Add7.

47. Commission permanente sur la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (T-ED), 1re réunion, 8-9 juin 2006, Strasbourg. Rapport au Comité des Ministres.

droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté. Les Etats parties sont instamment priés d'introduire un éventail de mesures «visant à surmonter les obstacles à la communication et à la mobilité, et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs».

Union européenne

9. L'article 24.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), applicable à plus de la moitié des Etats membres du Conseil de l'Europe, affirme que: «Les enfants (...) peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.»

10. L'article 26 confirme le droit des personnes handicapées de participer «à la vie de la communauté».

Commission chargée du rapport: commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

Renvoi en commission: [Doc. 10988](#) et Renvoi n° 3268 du 2 octobre 2006.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 16 mai 2008.

Membres de la commission: M^{me} Christine **McCafferty** (Présidente), M. Denis Jacquat (1^{er} Vice-Président), M^{me} Minodora **Cliveti** (2^e Vice-Présidente), M^{me} Darinka **Stantcheva** (3^e Vice-Présidente), M. Konstantinos Aivaliotis, M. Farkhad Akhmedov (remplaçante: M^{me} Svetlana **Goryacheva**), M. Vicenç Alay Ferrer, M^{me} Sirpa AskoSeljavaara, M. Jorodd Asphjell, M. Lokman **Ayva**, M. Zigmantas Balčytis, M. Miguel Barceló Pérez, M. Andris Bērziņš, M. Jaime Blanco García, M. Roland Blum, M^{me} Olena Bondarenko, M^{me} Monika Brüning, M^{me} Bożenna Bukiewicz, M^{me} Karmela Caparin, M. Igor Chernyshenko, M. Imre Czinege, M^{me} Helen D'Amato, M. Karl Donabauer, M^{me} Daniela Filipiová, M. Ilija Filipović, M. André Flahaut, M. Paul Flynn, M. Pernille Frahm, M^{me} Doris Frommelt, M. Renato Galeazzi, M. Henk van Gerven, M^{me} Sophia Giannaka, M. Stepan Glăvan, M. Marcel **Glesener**, M. Luc Gouty, M. Claude Greff, M. Michael Hancock, M^{me} Olha **Herasym'yuk**, M. Vahe Hovhannisyán, M. Ali Huseynov, M. Fazail Ibrahimli, M^{me} Evguenia Jivkova, M^{me} Marietta Karamanli, M. András Kelemen, M. Peter Kelly, Baroness Knight of Collingtree, M. Haluk Koç, M. Andrija Mandić, M. Michał Marcinkiewicz, M. Bernard **Marquet**, M. Ruzhdi Matoshi, M^{me} Liliane **Maury Pasquier**, M. Donato Mosella, M. Felix Müri, M^{me} Maia Nadiradzé, M^{me} Carina Ohlsson, M. Peter Omtzigt, M^{me} Lajla Pernaska, M^{me} Marietta de Pourbaix-Lundin, M. Cezar Florin Preda (remplaçant: M. Laurențiu **Mironescu**), M^{me} Adoración Quesada Bravo, M^{me} Vjerica Radeta, M. Walter Riester, M. Andrea Rigoni, M. Ricardo **Rodrigues**, M^{me} Maria de Belém **Roseira**, M. Alessandro Rossi, M^{me} Marlene Rupprecht, M. Indrek Saar, M. Fidias Sarikas, M. Andreas Schieder, M. Ellert B. Schram, M. Gianpaolo Silvestri, M^{me} Anna Sobecka, M^{me} Michaela Šojdrová, M. Oleg Țulea, M. Alexander Ulrich, M. Mustafa Ünal, M. Milan Urbáni, M^{me} Nataša Vučković, M. Dmitry Vyatkin, M. Victor Yanukovych, M^{me} Barbara Žgajner-Tavš, M. Vladimir Zhidkikh.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont indiqués en gras.

Ce texte sera débattu ultérieurement.