Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12080
09 novembre 2009

Promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent

Réponse à Recommandation[1]: Recommandation 1864 (2009)
Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres a examiné la Recommandation 1864 (2009) de l'Assemblée parlementaire : «Promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent». Il a communiqué la recommandation aux gouvernements de ses Etats membres et au Comité européen de coopération juridique (CDCJ), au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), au Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), au Comité directeur de l'éducation (CDED), à la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et aux responsables du Programme «Construire une Europe pour et avec les enfants». Les avis reçus sont annexés à la présente réponse.

2. Le Comité des Ministres convient avec l'Assemblée parlementaire de l'importance de promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent. Il a énoncé le principe de la participation des enfants à la justice dans la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160) en 1996. L'article 3 de la convention garantit les droits de l'enfant à «recevoir toute information pertinente ; être consulté et exprimer son opinion ; [et] être informé des conséquences éventuelles de la mise en pratique de son opinion et des conséquences éventuelles de toute décision». Le Comité des Ministres encourage les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier cette convention. Il rappelle, en outre, sa Recommandation n° R (97) 3 aux Etats membres sur la participation des jeunes et l'avenir de la société civile ainsi que sa Recommandation n° R (98) 8 aux Etats membres sur la participation des enfants à la vie familiale et sociale.

3. Le programme «Construire une Europe pour et avec les enfants» a été lancé par le Comité des Ministres en 2006 en réponse à la mission confiée par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à leur 3e Sommet. En 2008, il a été prolongé de trois ans lorsque la Stratégie sur les droits de l'enfant 2009-2011 (Stratégie de Stockholm) a été adoptée. La participation des enfants et leur influence dans la société représentent l'un des cinq objectifs majeurs de la Stratégie, qui prévoit notamment que le Conseil de l'Europe devrait promouvoir l'accès des enfants à l'information concernant leurs droits et l'éducation aux droits de l'homme pour les enfants ; sensibiliser l'opinion publique au droit de l'enfant de participer aux processus de décision et faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques (concernant le dialogue avec les décideurs à tous les niveaux, les décisions individuelles qui intéressent les enfants, notamment dans les tribunaux, les services sociaux, les établissements scolaires et le secteur des soins de santé, ainsi que la parentalité positive et les politiques familiales).

4. Le Comité des Ministres souhaite mentionner tout particulièrement les travaux intergouvernementaux menés actuellement par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la justice adaptée aux enfants. Dans le prolongement de la 28e Conférence des ministres européens de la Justice (Lanzarote, octobre 2007) et en tant que l'un des piliers fondamentaux de la Stratégie de Stockholm, des lignes directrices européennes sur une justice adaptée aux enfants sont en cours d'élaboration. Le mandat que le Comité des Ministres a confié au Groupe chargé d'élaborer ces lignes directrices s'inscrit dans le même sens que la recommandation de l'Assemblée en demandant l'élaboration d'un instrument qui, fondé sur les normes nationales, européennes et

1. adoptée à la 1069e réunion des Délégués des Ministres (4 novembre 2009)

internationales en vigueur ainsi que sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, devrait garantir l'accès effectif des enfants à la justice et leur droit à l'information, à la représentation et à la participation d'une manière adaptée et significative. Aux termes de ces lignes directrices, la place et la voix des enfants devraient être pleinement respectées dans tous les types de procédures les concernant ou les affectant et à tous les stades desdites procédures. En outre, dans ses méthodes de travail, le Groupe devrait veiller, dans toute la mesure du possible, à associer les enfants et prendre en considération leurs points de vue. La recommandation de l'Assemblée a été soumise à l'attention du Groupe.

5. Sur la question de la participation des enfants en matière d'adoption, le Comité des Ministres attire l'attention sur la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) (STCE n° 202), qui vise à harmoniser le droit positif des Etats membres en fixant des règles minimales en matière d'adoption et actualise la Convention de 1967 du Conseil de l'Europe dans ce domaine. La convention révisée réaffirme, à l'article 4(1), que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'énoncé dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, exige le consentement à l'adoption de l'enfant considéré par la législation comme ayant un discernement suffisant et, dans tous les cas, lorsqu'il a plus de 14 ans (article 5). Elle énonce, en outre, que, dans la mesure du possible, l'enfant devrait être consulté et son avis et ses souhaits pris en considération eu égard à son degré de maturité (article 6). Le Comité encourage les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et à ratifier la convention révisée le plus tôt possible.

6. Le Comité des Ministres a récemment établi un Groupe consultatif ad hoc sur la participation des enfants et de la jeunesse sous les structures de cogestion du secteur de la jeunesse. Le mandat de ce Groupe consultatif prévoit, en particulier, la réalisation d'études sur les politiques nationales mettant l'accent sur la participation des enfants et des jeunes, l'élaboration de lignes directrices ainsi que la préparation de matériels d'enseignement et de formation.

7. Le Comité des Ministres attire enfin l'attention de l'Assemblée parlementaire sur les activités menées dans le secteur de l'éducation, qui englobent des politiques visant à promouvoir l'éducation aux droits de l'homme et la participation des enfants au fonctionnement démocratique des établissements scolaires ; la formation des éducateurs sur les droits et la participation des enfants et la diffusion d'informations adaptées aux enfants sur les instruments du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, une série de manuels, destinés aux enseignants, sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme ont été élaborés et traduits en plusieurs langues. Ces manuels, qui ont été distribués aux enseignants, contiennent de nombreuses références au droit des enfants de participer aux décisions qui les concernent et sont conçus pour favoriser le développement de leurs compétences afin qu'ils puissent pleinement exercer ce droit.

8. Le Comité des Ministres continuera de tenir l'Assemblée informée de l'évolution de la situation concernant la participation des enfants et notamment des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme «Construire une Europe pour et avec les enfants», dont l'élaboration de lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants et de lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence. Ces dernières, à adopter en novembre 2009, s'appuient sur le principe de la participation des enfants. Elles appellent à une participation réelle des enfants – en fonction de leurs capacités en évolution et avec leur consentement averti – dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes en matière de prévention de la violence au niveau national, régional et local.

Annexe 1 à la réponse

Avis du Bureau du Comité européen de coopération juridique (CDCJ-BU)

1. Le 13 mars 2009, la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée parlementaire, a adopté la Recommandation 1864 (2009) «Promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent » (ci-après dénommée « la recommandation»). Lors de leur 1052e réunion, le 25 mars 2009, les Délégués des Ministres ont décidé de transmettre la recommandation au Comité européen de coopération juridique (CDCJ) pour information et commentaires éventuels avant le 30 juin 2009.

2. Le Bureau du CDCJ prend acte de la recommandation et décide de faire, dans le présent avis, des commentaires sur les questions relatives à la participation des enfants aux procédures judiciaires et sur les aspects concernant l'adoption des enfants.

3. S'agissant de la participation des enfants aux procédures judiciaires, le Bureau du CDCJ se félicite que la recommandation fasse référence, dans son paragraphe 2, à la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160) et tient à rappeler expressément que l'article 3 garantit les droits de l'enfant à «recevoir toute information pertinente ; être consulté et exprimer son opinion ; [et] être informé des conséquences éventuelles de la mise en pratique de son opinion et des conséquences éventuelles de toute décision». Il appelle le Comité des Ministres à encourager la signature et la ratification de cette convention.

4. En outre, le Bureau du CDCJ tient à signaler les travaux menés actuellement concernant une justice adaptée aux enfants. Dans le prolongement de la 28e Conférence des ministres européens de la Justice (Lanzarote, octobre 2007), un Groupe de spécialistes a été créé pour élaborer des lignes directrices européennes sur une justice adaptée aux enfants. Cette activité s'inscrit au nombre des principales actions menées par le Comité des Ministres sur les droits des enfants et constitue un pilier fondamental de la Stratégie du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant pour 2009-2011. Elle est donc mise en œuvre en relation étroite avec le programme transversal du Conseil de l'Europe «Construire une Europe pour et avec les enfants». Depuis la conférence de Lanzarote, des rapports d'experts du Conseil de l'Europe ont été élaborés et deux conférences de haut niveau organisées à Stockholm (8-10 septembre 2008) et à Tolède (12-13 mars 2009). Ils apportent une contribution précieuse aux travaux du Groupe de spécialistes sur une justice adaptée aux enfants (CJ-S-CH) (ci-après dénommé «le Groupe»), qui ont été lancés au début de l'année 2009.

5. Il convient de noter que le mandat[2] du Groupe va dans le même sens que la recommandation en prescrivant l'élaboration d'un instrument qui, fondé sur les normes nationales, européennes et internationales en vigueur ainsi que sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, devrait garantir l'accès effectif des enfants à la justice et leurs droits à l'information, à la représentation et à la participation d'une manière adaptée et constructive. Conformément à ces lignes directrices, la place et la voix des enfants devraient être pleinement respectées dans tous les types de procédures qui les concernent et à tous les stades desdites procédures. En outre, dans ses méthodes de travail, le Groupe devrait assurer, dans toute la mesure du possible, la participation d'enfants et prendre en compte leur avis[3].

6. Le Bureau du CDCJ juge la recommandation particulièrement opportune et a décidé de la porter à l'attention du Groupe au moment où il entreprend sa mission[4], soulignant, en particulier, les recommandations concernant :

– l'évaluation des législations, politiques et pratiques à l'égard des enfants dans toutes les phases de la prise de décision, le consentement de l'enfant et les conséquences de l'imposition d'un âge minimal (paragraphe 8.1.) ;

– les besoins spécifiques des groupes vulnérables comme les enfants handicapés, les enfants défavorisés, les très jeunes enfants et les enfants en prison ou dans d'autres environnements dangereux, ou encore les enfants migrants ou demandeurs d'asile (paragraphe 8.2.) et les enfants placés en institution (paragraphe 13.2.) ;

– la communication d'informations appropriées dans les langues régionales (paragraphe 8.3.) ;

– la consultation des enfants sur la qualité des services existants et sur les moyens d'accroître leur accessibilité (paragraphe 8.4.) ;

---

2. Voir paragraphe 4.i.
3. Voir paragraphe 6.i.
4. Le Groupe de spécialistes sur la justice adaptée aux enfants (CJ-S-CH) a tenu sa première réunion les 16 et 17 avril 2009, à Strasbourg.

– la formation des juristes sur les droits de l'enfant et la participation des enfants de groupes d'âge différents (paragraphe 10.2.) ;

– le rôle des médiateurs pour les enfants et d'autres organismes indépendants en matière de promotion et de protection des droits de l'enfant, s'agissant notamment de traiter les plaintes et les requêtes individuelles déposées par des enfants (paragraphe 13.1.) ;

7. A propos des références à la participation des enfants dans le domaine de l'adoption qui sont faites aux paragraphes 7 et 8.1. de la recommandation, le Bureau du CDCJ souhaite porter à l'attention la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée) (STCE n° 202). Cette convention vise à harmoniser le droit positif des Etats membres en fixant des règles minimales en matière d'adoption, actualise la convention de 1967 du Conseil de l'Europe en matière d'adoption des enfants, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et prend en considération l'évolution de la société au cours des 40 dernières années.

8. Elle tient compte des dispositions de la Convention des Nations Unies de 1989 sur les droits de l'enfant et de la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160). La convention révisée réaffirme en particulier, à l'article 4(1), le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, tel qu'il est énoncé dans la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, exige le consentement à l'adoption de l'enfant considéré par la législation comme ayant un discernement suffisant et, dans tous les cas, lorsqu'il a plus de 14 ans (article 5) et précise que, dans toute la mesure du possible, l'enfant doit être consulté et son avis et ses souhaits pris en considération eu égard à son degré de maturité (article 6).

9. Le Bureau du CDCJ tient à rappeler que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont fortement encouragés à signer, puis à ratifier la convention révisée dès que possible et à participer à la conférence de deux jours qui sera organisée à Strasbourg les 26 et 27 novembre 2009, en coopération avec la Commission européenne, sur le thème de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de l'adoption. A ce jour, neuf Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne en matière d'adoption des enfants (révisée)[5].

5. Arménie, Belgique, Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Roumanie, Ukraine et Royaume-Uni.

Annexe 2 à la réponse

Commentaires du Bureau du Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ)

Le Bureau du CDEJ se félicite de la recommandation, notamment au vu de la récente constitution d'un Groupe consultatif ad hoc sur la participation des enfants et des jeunes, dont la première réunion se tiendra avant la fin 2009. Le programme de ce Groupe prévoit en particulier la mise en œuvre d'analyses des politiques nationales de jeunesse et d'enfance se concentrant sur la participation des enfants et des jeunes ainsi que sur le développement de ressources pédagogiques et de formation.

Cependant, la recommandation n'invite pas les gouvernements à fournir un soutien et des subventions permettant de créer des systèmes d'influence et d'écoute pour les enfants et les jeunes, adaptés aux divers besoins des classes d'âge. Des systèmes plus opérationnels sont nécessaires si l'on veut que les enfants puissent faire entendre leur voix dans la vie de tous les jours.

L'Assemblée note que le débat sur la participation est orienté, non pas pour s'assurer que les adultes écoutent les enfants, mais plutôt pour qu'ils prennent en compte les vues et opinions exprimés par les enfants et agissent en conséquence: l'accent aujourd'hui est mis sur le fait que les enfants sont censés être à même d'agir concrètement. Il est nécessaire de s'assurer que ce qu'ils disent ou font conduit à des changements positifs pour eux. Ce point de vue est peut-être excessif, en ce qu'il n'est pas possible de garantir que les adultes sont conscients de tout ce que les enfants disent et font, pour agir ensuite selon des processus de changements positifs pour les enfants.

Annexe 3 à la réponse

Avis du Bureau du Comité directeur de l'éducation (CDED)

Le Bureau du Comité directeur de l'éducation (CDED) :

Ayant pris connaissance avec un grand intérêt de la Recommandation 1864 (2009) de l'Assemblée parlementaire «Promouvoir la participation des enfants aux décisions qui les concernent» ;

Réaffirme l'importance des mesures proposées pour le développement de programmes publics d'éducation à l'intention des parents et des enfants énumérés au paragraphe 9 de la recommandation;

Rappelle que les enfants constituent un groupe cible privilégié dans son programme intergouvernemental d'activités dans le domaine de l'éducation formelle et dans ce cadre il élabore des politiques spécifiques en vue de la promotion de l'éducation aux droits de l'homme et de la participation des enfants au fonctionnement démocratique des établissements scolaires ;

Rappelle que les questions relatives aux droits des enfants ont fait l'objet de discussions par les ministres de l'éducation des Etats membres lors de la 22e session de la Conférence permanente du Conseil de l'Europe des ministres de l'éducation (Istanbul, Turquie, 4-5 mai 2007) ;

Souscrit à la proposition figurant au paragraphe 10.2. relative à la formation des éducateurs aux droits et à la participation de l'enfant, et rappelle que le CDED a récemment, dans le cadre de son projet «Apprendre et vivre la démocratie» publié un manuel pour les enseignants décrivant les compétences nécessaires pour enseigner la démocratie et les droits de l'homme ;

Souligne qu'on ne peut enseigner la participation démocratique sans mettre en pratique la participation démocratique dans la vie quotidienne de l'école à travers l'instauration d'une gouvernance démocratique de celle-ci ;

Rappelle, dans ce contexte, que le CDED a élaboré en 2007, dans le cadre de son projet «Apprendre et vivre la démocratie» le guide «Gouvernance démocratique des écoles», qui vise à promouvoir la gouvernance des écoles en se fondant sur les principes de démocratie et de droits de l'homme. Il a été traduit en onze langues. Il est particulièrement apprécié par les professionnels de l'éducation et notamment des directeurs d'établissements scolaires, qui le considèrent comme un instrument précieux sur la question de la gouvernance démocratique des écoles. Le guide suscite le plus vif intérêt des Etats membres et de certains Etats observateurs du Conseil de l'Europe. Il pourrait s'avérer judicieux d'élaborer d'autres matériels d'orientation méthodologique sur cette question, destinés à des publics ciblés, ou d'adapter cet instrument à des cadres et situations spécifiques ;

Rappelle, par ailleurs, que dans le cadre du projet «Apprendre et vivre la démocratie» le CDED a fait élaborer une série de manuels sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme destinés aux enseignants, et que ces manuels ont été traduits en plusieurs langues et diffusés aux enseignants. Ces manuels contiennent de nombreuses références au droit des enfants à participer aux décisions qui les concernent, et visent à développer leurs compétences pour mieux exercer ce droit. Un de ces manuels explore en particulier les droits des enfants, y compris leur participation aux décisions qui les concernent. Dans le cadre de ce même projet des liens de coopération spécifique ont été établis avec le projet transversal «Construire une Europe pour et avec les enfants» ;

Soutien pleinement les recommandations figurant au paragraphe 15 relatif au développement d'une information adaptée aux enfants sur les instruments du Conseil de l'Europe. Le CDED vient de proposer un nouveau projet novateur pour les années 2010-2014 qui s'adressera à l'ensemble des élèves de l'enseignement secondaire en Europe et qui porte sur l'«Apprentissage des principes essentiels et du fonctionnement du système des droits de l'homme». Le projet aura pour objectif principal de sensibiliser les jeunes Européens et leurs enseignants et chefs d'établissement au travail mené par la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres mécanismes de protection développés par le Conseil de l'Europe ; les initier au droit européen des droits de l'homme et les aider à comprendre ses liens avec le droit national ainsi que ses répercussions sur les sociétés européennes. Le projet visera également le renforcement des capacités du personnel du secteur de l'éducation se rapportant à la mise en œuvre pratique des principes du système européen de protection des droits de l'homme.