

L'engagement du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour la promotion et la protection des droits de l'enfant ⁽¹⁾

par Delphine Dorsi*

En 2006, le Conseil de l'Europe ⁽²⁾ et l'Union européenne se sont engagés, quasiment en même temps, sur un vaste programme en faveur des enfants. En avril, le Conseil de l'Europe, faisant suite au Sommet de Varsovie ⁽³⁾, lançait un programme triennal (2006-2008) «Construire une Europe pour et avec les enfants» ⁽⁴⁾. Le 4 juillet, la Commission européenne ⁽⁵⁾ adoptait une Communication intitulée «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» ⁽⁶⁾.

Cette mobilisation pour la cause des enfants n'est pas nouvelle au sein du Conseil de l'Europe. Pour l'Union européenne, en revanche, il s'agit d'une démarche récente. En effet, si la protection des droits de l'homme, et donc des droits de l'enfant, est au fondement de la création du Conseil de l'Europe, c'est avant tout un objectif économique qui fut à l'origine de l'Union européenne.

La confusion étant souvent faite entre ces deux institutions, il nous semble intéressant de dresser un aperçu des politiques de l'enfance, mises en œuvre jusqu'à aujourd'hui par chacune d'elles, avant de montrer ce qu'apportent, de nouveau, les programmes qu'elles viennent de lancer pour la promotion et la protection des droits de l'enfant.

I – Le Conseil de l'Europe, mobilisé depuis 60 ans pour les droits de l'enfant

A- La protection des droits de l'enfant au fondement du Conseil de l'Europe

La protection des droits de l'homme est au fondement du Conseil de l'Europe ⁽⁷⁾, ce qui explique son engagement de longue date en faveur des droits de l'enfant, partie intégrante des droits de l'homme. «Le Conseil de l'Europe est la seule organisation intergouvernementale européenne à laquelle a été conféré un mandat explicite concernant l'action en matière de droits et de pro-

tection de l'enfance, lui donnant la possibilité de jouer un rôle primordial dans le dessin des contours juridiques de l'enfance au niveau européen» ⁽⁸⁾. La forte

mobilisation du Conseil de l'Europe en faveur des enfants est mise en évidence par le vaste corpus de textes normatifs (conventions, recommandations, réso-

* Juriste.

(1) Ce texte est basé sur un travail qui a été effectué dans le cadre de l'édition 2006 de l'Université d'été autour des droits de l'enfant, qui est organisée par l'Institut international des Droits de l'enfant (IDE à Sion) et le Ministère de la Famille et de l'Intégration du Luxembourg, en collaboration avec l'Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB) à Sion. L'auteur remercie Mill Majerus et Benoît Van Keirsbilck pour leurs commentaires constructifs sur une version antérieure de ce texte.

(2) Créé en 1949, le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 46 États et siège à Strasbourg. C'est une organisation politique dont la mission est de promouvoir la démocratie et protéger les droits de l'homme et l'État de droit en Europe. Voir le site du Conseil de l'Europe : www.coe.int

(3) Plan d'Action CM(2005)80 final, Sommet des chefs d'États et de gouvernements de Varsovie, 16 et 17 mai 2005.

(4) Conférence de lancement du programme, Monaco, 4 et 5 avril 2006.

Voir le site de Campagne : http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/default_FR.asp

(5) Organe exécutif de l'Union européenne, situé à Bruxelles, qui veille à la correcte application des dispositions des traités et des décisions prises par les institutions de l'Union.

(6) COM(2006) 367 final, Communication de la Commission des Communautés européennes, Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant, adoptée le 4 juillet 2006 à Bruxelles.

(7) Article 1.b, Chapitre I^{er} - But du Conseil de l'Europe - du Statut du Conseil de l'Europe, adopté le 5 mai 1949 à Londres.

(8) Laure Pubert, La protection des droits économiques, sociaux et culturels des enfants dans l'Europe élargie à l'aube du XXI^{ème} siècle, Synthèse n°106, <http://www.robert-schuman.org/Synth106.org>

Le Conseil de l'Europe adhère aux activités des Nations unies

lutions) dont il dispose en matière de promotion et de sauvegarde des droits de l'enfant.

B- Un vaste corpus de textes normatifs en matière de promotion et de protection des droits de l'enfant

1- Les recommandations et résolutions

Les recommandations et les résolutions, adoptées par le Comité des Ministres⁽⁹⁾, l'Assemblée parlementaire⁽¹⁰⁾ et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux⁽¹¹⁾, ne sont pas juridiquement contraignantes mais donnent des orientations importantes pour l'élaboration des politiques dans les États membres. Celles relatives à l'enfance portent sur des sujets variés et témoignent de l'adhésion du Conseil de l'Europe aux activités des Nations unies en matière de droits de l'enfant.

a- La mobilisation du Conseil de l'Europe sur des sujets variés

Le Conseil de l'Europe s'est particulièrement mobilisé pour la protection des enfants contre les mauvais traitements. Dès 1969, l'Assemblée parlementaire adoptait une recommandation en ce sens⁽¹²⁾. Cette préoccupation est restée constante : l'Assemblée et le Comité des Ministres se sont prononcés, à maintes reprises, sur cette question et elle figure aujourd'hui comme un axe majeur de son programme triennal. Le 23 janvier dernier, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe examinait le rapport de sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme intitulé «*Enfants victimes : éradiquons toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus*»⁽¹³⁾. Elle a invité les États membres à renforcer leurs politiques nationales et à en élaborer de nouvelles pour mieux protéger les enfants contre la violence⁽¹⁴⁾.

Le Conseil de l'Europe a pris position sur d'autres sujets touchant les droits de l'enfant, tels que la protection des en-

fants en situation de handicap⁽¹⁵⁾, la lutte contre l'exploitation du travail des enfants⁽¹⁶⁾ ou la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants⁽¹⁷⁾, le droit des enfants à la participation⁽¹⁸⁾ ou encore les droits des enfants immigrés⁽¹⁹⁾. Il s'est aussi prononcé, par exemple, sur les relations des enfants avec les médias⁽²⁰⁾ et sur la situation des enfants placés en institutions⁽²¹⁾.

b- Le soutien du Conseil de l'Europe aux activités des Nations unies

Le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs résolutions et recommandations qui témoignent de son adhésion aux activités des Nations unies en matière de droits de l'enfant.

En 1979, proclamée Année internationale de l'Enfant (AIE) par les Nations unies, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait une recommandation relative à la Charte européenne des droits de l'enfant⁽²²⁾ dans laquelle elle faisait référence à la Déclaration des Nations unies sur les droits de l'enfant de 1959. Elle exprimait «*le ferme espoir que l'AIE et les efforts qu'elle suscitera favorisent la protection juridique des enfants, sensibilisent l'opinion publique à leurs problèmes et à leurs besoins et améliorent leurs conditions de vie dans toutes les régions du monde*»⁽²³⁾. Elle reconnaissait que «*le sort des enfants dans les États du Conseil de l'Europe est plus enviable que ceux des pays en voie de développement*»⁽²⁴⁾, mais affichait la conviction

(9) Organe de décision du Conseil de l'Europe composé des 46 Ministres des affaires étrangères ou de leurs délégués.

(10) Organe délibérant du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire rassemble des représentants parlementaires de tous les États membres du Conseil de l'Europe, élus ou désignés par les parlements nationaux.

(11) Organe du Conseil de l'Europe, il réunit les élus des collectivités locales et régionales.

(12) Recommandation 561 relative à la protection des mineurs contre les mauvais traitements, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1969.

(13) Doc.11118, Enfants victimes : éradiquons toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus, Rapport remis le 21 décembre 2006 par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

(14) Résolution 1530 et Recommandation 1778 adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 janvier 2007.

(15) Résolution ResAP(2005)1 sur la protection des adultes et des enfants handicapés contre les abus, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 2 février 2005.

(16) Recommandation 1336 (1997), Priorité à la lutte contre l'exploitation du travail des enfants, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 26 juin 1997.

(17) Recommandation Rec(2001)16 sur la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle adoptée par le Comité des Ministres en 2001.

Résolution 1307(2002), Exploitation sexuelle des enfants : tolérance zéro, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 27 septembre 2002.

(18) Recommandation Rec(2004)13 relative à la participation des jeunes à la vie locale et régionale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2004.

Recommandation Rec(98)8 sur la participation des enfants à la vie familiale et sociale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1998.

(19) Recommandation 1703(2005), Protection et assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 28 avril 2005.

Recommandation 1596, La situation des jeunes migrants en Europe, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 31 janvier 2003.

(20) Recommandation Rec(2006)12 sur la responsabilisation et l'autonomisation des enfants dans le nouvel environnement de l'information et de la communication, adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2006.

(21) Recommandation Rec(2005) relative aux droits des enfants vivant en institution, adoptée par le comité des Ministres le 16 mars 2005. Recommandation 1698(2005) – Protection des enfants en institutions : suivi à la recommandation 1601 (2003) de l'Assemblée parlementaire, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 16 mars 2005.

(22) Recommandation 874(1979) relative à la Charte européenne des droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 4 octobre 1979.

(23) Recommandation 874(1979), *op.cit.*, §6.

(24) Recommandation 874(1979), *op.cit.*, §8.

Les Conventions sont les instruments juridiques les plus importants car elles sont contraignantes pour les États

que «*même en Europe occidentale, la situation des enfants appelle encore des améliorations, en particulier dans les secteurs où subsistent la misère et l'injustice sociale*»⁽²⁵⁾. Elle recommandait surtout au Comité des Ministres d'élaborer une charte européenne des droits de l'enfant.

En 1990, juste après l'adoption par les Nations unies de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait la Recommandation 1121 relative aux droits des enfants⁽²⁶⁾. Elle invitait les États à ratifier les textes juridiques qui protègent l'intérêt de l'enfant et recommandait au Conseil des Ministres l'élaboration d'un instrument juridique approprié au Conseil de l'Europe en vue de compléter la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle suggérait également l'adoption d'un protocole additionnel à la CEDH afin de rendre ces droits justiciables.

Quelques années plus tard, en 1995, elle rendait un avis relatif au projet de Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant⁽²⁷⁾, rappelant que «*l'Assemblée parlementaire s'est penchée sur différents aspects du bien être des enfants et de leurs droits et a adopté un certain nombre de textes relatifs à la protection de l'enfance et à la politique de la famille*»⁽²⁸⁾.

Récemment, le Conseil de l'Europe et l'Unicef ont signé une déclaration commune renforçant leur coopération dans le domaine des droits de l'enfant⁽²⁹⁾, l'objectif étant de rendre leurs activités respectives plus efficaces et bénéfiques pour les enfants. Ce nouveau cadre de travail améliorera la communication entre les deux organisations, facilitera les échanges d'expertise et servira de source d'inspiration pour chacune des équipes. Il est notamment prévu qu'elles travaillent conjointement sur la mise au point de stratégies de prévention de la violence, qu'elles mènent ensemble des études et collectent des données dans ce domaine. Nous noterons ici que le programme du Conseil de l'Europe «*Construire une Europe pour et avec les enfants*», dont un des objectifs est d'éliminer toutes formes de violence à l'égard des enfants, visera, entre autres,

à assurer, au niveau européen, un suivi approprié des recommandations du Secrétaire général des Nations unies faisant suite à une étude mondiale sur la violence contre les enfants⁽³⁰⁾.

Par ailleurs, notons que le Conseil de l'Europe coordonne ses travaux avec ceux relatifs au suivi du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants⁽³¹⁾.

2- Les Conventions

Au sein du vaste corpus de textes normatifs, dont dispose le Conseil de l'Europe, les Conventions sont les instruments juridiques les plus importants car elles sont contraignantes pour les États. Certaines visent directement les enfants, mais beaucoup d'autres s'appliquent à eux bien qu'elles n'y fassent pas référence explicitement.

a- Les conventions à caractère général

Deux conventions présentent un intérêt particulier parce qu'elles permettent à des personnes physiques et/ou morales de porter plainte. Il s'agit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus communément appelée Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Charte sociale européenne.

1) La CEDH

Adoptée en 1950, la Convention européenne des droits de l'homme protège les droits civils et politiques. Elle a instauré un mécanisme de garantie permettant à des particuliers, dont les enfants, ou des personnes morales d'introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'ils s'estiment victimes d'une violation des droits énoncés dans la Convention. Bien que ce texte n'évoque guère de manière précise la situation des enfants, la Cour européenne a souvent eu recours à certains de ses articles pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant. Récemment, par exemple, la Cour conclut, à l'unanimité, à la violation de l'article 3 de la Convention (interdiction de traitements inhumains ou dégradants), concernant les mauvais traitements infligés par la police turque à un garçon de 12 ans⁽³²⁾. Dans cet arrêt, «*la Cour constate avec regret que les décisions internes et les observations du Gouvernement ne contiennent aucune mention sur la gravité particulière, liée à l'âge de la victime, que revêt l'acte litigieux, ni sur d'éventuelles dispositions internes relatives à la protection des mineurs*» et juge que les autorités auraient dû accorder un certain poids à cette question, du fait de la vulnérabilité du requérant⁽³³⁾. À quelques jours d'intervalle, dans une autre affaire, la Cour concluait également à la violation de l'article 3, concernant, cette fois-ci, la Belgique, du fait de la détention et du refoulement vers son pays d'origine d'une ressortissante d'origine congolaise, alors âgée de 5 ans⁽³⁴⁾.

(25) Recommandation 874(1979), *op.cit.*, §9.

(26) Recommandation 1121(1990), Droits des enfants, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 1^{er} Février 1990.

(27) Avis 186 (1995) relatif au projet de Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant adopté par l'Assemblée parlementaire le 25 avril 1995.

(28) Avis 186 (1995), *op.cit.*, §1.

(29) Déclaration commune renforçant la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Unicef, signée le 23 janvier 2007 par Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et Ann Veneman, Directrice générale de l'Unicef.

(30) Etude menée par l'expert indépendant Paulo Sergio Pinheiro et publiée en octobre 2006.

(31) Plan d'Action du Sommet de Varsovie, *op.cit.*, III.2.

(32) Cour européenne des droits de l'homme, arrêt de chambre Okkali c. Turquie du 17 octobre 2006, requête n° 52067/99. Arrêt disponible sur le site de la Cour, www.echr.coe.int

(33) *Idem*, § 70.

(34) Cour européenne des droits de l'homme, arrêt de chambre Mubilanziya Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique du 12 octobre 2006, requête n° 13178/03. Arrêt disponible sur le site de la Cour, www.echr.coe.int

Des Conventions applicables spécifiquement aux enfants

2) La Charte sociale européenne

Adoptée en 1961, puis révisée en 1996, la Charte sociale européenne est le pendant de la CEDH en matière de droits économiques et sociaux. Certains de ses articles concernent exclusivement les enfants : l'article 7 (droit des enfants et des adolescents à la protection) et l'article 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique). Le respect des engagements énoncés dans la Charte est soumis au contrôle du Comité européen des Droits sociaux à travers deux procédures : celle des rapports nationaux et celle des réclamations collectives. Cette dernière permet aux partenaires sociaux et aux ONG d'introduire des réclamations devant le Comité d'experts indépendants. Dans le cadre de cette procédure, le Comité européen des droits sociaux a élargi le champ d'application de l'article 7.10 qui assure «une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux», afin qu'il couvre la protection des enfants contre la traite des êtres humains et les mauvais usages des techniques de l'information⁽³⁵⁾. Récemment, il s'est aussi prononcé sur l'article 17 concluant que des dispositions législatives interdisant les violences à l'égard de toute personne n'étaient pas suffisantes pour protéger les enfants. Il a indiqué que le code pénal devait comporter des dispositions interdisant explicitement les violences sur les enfants et que l'État devait prendre des mesures actives pour éliminer ces violences⁽³⁶⁾.

3) Les autres conventions

D'autres Conventions, adoptées au sein du Conseil de l'Europe, sont importantes pour la protection des droits de l'enfant.

La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁽³⁷⁾ prévoit un mécanisme non judiciaire, à caractère préventif, pour protéger les détenus. Il se fonde sur un système de visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Ce dernier se rend fréquemment dans des lieux où se trouvent des

jeunes (établissements pour délinquants, commissariats de police, prisons, etc.) et a élaboré des normes pour la protection des mineurs privés de liberté⁽³⁸⁾.

Citons également, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁽³⁹⁾ dont certaines dispositions spécifiques prennent en compte la vulnérabilité des enfants et leur besoin spécial de protection et d'assistance.

Ou encore, la Convention sur la «cybercriminalité»⁽⁴⁰⁾ dont le préambule fait référence à la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant ainsi qu'à la Convention de l'Organisation internationale du travail sur les pires formes de travail des enfants. Son article 9 se réfère à la pornographie infantile.

b- Les conventions spécifiques aux droits de l'enfant

Le Conseil de l'Europe a adopté plusieurs Conventions applicables spécifiquement aux enfants. Deux d'entre elles ont été élaborées afin de donner plus d'effet à l'article 4 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui oblige les États parties à prendre toutes les dispositions nécessaires, pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention des Nations unies : la Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant⁽⁴¹⁾ et la Convention sur

les relations personnelles concernant les enfants⁽⁴²⁾. La première prévoit des mesures d'ordre procédural, permettant aux enfants d'exercer leurs droits ainsi que les obligations des autorités judiciaires dans les procédures intéressant les enfants. La particularité de cette Convention est de ne pas autoriser de réserves.

D'autres Conventions visent directement les enfants : la Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage⁽⁴³⁾, la Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants⁽⁴⁴⁾ et la Convention européenne en matière d'adoption des enfants⁽⁴⁵⁾.

Le 12 juillet dernier, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une nouvelle Convention pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels⁽⁴⁶⁾. Cet instrument, le premier à être axé spécifiquement sur les abus sexuels d'enfants, établit des normes communes pour protéger l'intégrité physique et psychologique des enfants⁽⁴⁷⁾. Selon Maud de Boer-Buquicchio, cette Convention «représente une avancée considérable en matière de protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels grâce aux mesures préventives qu'elle contient et à ses dispositions sur le droit pénal matériel et procédural»⁽⁴⁸⁾.

(35) Décision du Comité européen des droits sociaux relative à la réclamation 1/1998 introduite par la Commission internationale de juristes contre le Portugal, adoptée le 9 septembre 1999.

(36) Décision du Comité européen des droits sociaux relative à la réclamation 34/2006 introduite par l'Organisation mondiale contre la torture contre le Portugal, adoptée le 5 décembre 2006.

(37) Adoptée en 1987.

(38) Voir son 9^{me} rapport général d'activités couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1998. Réf.: CPT/Inf (99) 12 [FR] - Date de publication: 30 août 1999.

(39) Adoptée en 2005.

(40) Adoptée en 2001.

(41) Adoptée le 25 janvier 1996.

(42) Adoptée le 15 mai 2003.

(43) Adoptée en 1975.

(44) Adoptée en 1980.

(45) Adoptée en 1967, cette convention est actuellement à l'étude pour être révisée et adaptée à notre époque. La nouvelle version devrait être adoptée à l'automne.

(46) Elle sera ouverte à la signature le 25 octobre prochain lors de la 28^e Conférence des Ministres de la Justice du Conseil de l'Europe, en Espagne. Notons que l'un des grands thèmes de cette Conférence sera l'accès des enfants à la justice.

(47) Communiqué de presse, Division de la presse du Conseil de l'Europe, réf 511 f 06.

(48) Maud de Boer-Buquicchio, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, Discours «Une Europe faite pour les enfants et dans un monde fait pour les enfants», San Rossore (Italie), 19 juillet 2007.

Une nouvelle Agence des droits fondamentaux¹, dont un secteur sera très probablement attribué aux droits de l'enfant

Outre les instruments juridiques, le Conseil de l'Europe a développé des outils divers et sophistiqués pour réussir sa mission auprès des enfants : mécanismes de suivi des engagements, programmes d'assistance, outils de sensibilisation, forum de discussion et d'innovation⁽⁴⁹⁾. Le lancement, en avril dernier, du programme triennal (2006-2008), «*Construire une Europe pour et avec les enfants*», s'inscrit donc dans le prolongement de soixantes années d'engagement du Conseil de l'Europe en faveur des enfants. Au sein de l'Union européenne, en revanche, l'intérêt porté aux droits des enfants est relativement récent.

II – L'engagement récent de l'Union européenne pour les droits de l'enfant

A- La reconnaissance progressive des droits de l'enfant au sein de l'UE

Contrairement au Conseil de l'Europe, l'Union européenne s'est engagée tardivement à prendre en compte les droits de l'enfant dans ses politiques. En effet, la création des Communautés européennes avait, au départ, un objectif économique. Les traités originels ne faisaient pas référence aux droits de l'homme, et encore moins aux droits de l'enfant. Mais, au fil des ans, cette union économique a évolué vers une union politique, accordant une place de plus en plus importante aux droits de l'homme. D'abord reconnu par la Cour de justice des Communautés européennes, le respect des droits de l'homme au sein de l'Union européenne a été inscrit dans le Traité de Maastricht en 1992⁽⁵⁰⁾, puis réaffirmé dans le Traité d'Amsterdam en 1997⁽⁵¹⁾. Ce Traité fut le premier élan important vers le développement d'une stratégie européenne pour les droits de l'enfant⁽⁵²⁾, plusieurs de ses dispositions se rapportant directement ou indirecte-

ment aux enfants comme, par exemple, l'article 29 qui fait référence à la prévention des crimes contre les enfants.

L'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000 et son inscription en 2004 dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe⁽⁵³⁾ marque une étape majeure dans la reconnaissance des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne. La Charte est un accord interinstitutionnel. Elle n'a pas de force juridique contraignante mais engage politiquement les États. Son article 24⁽⁵⁴⁾ porte spécifiquement sur les droits de l'enfant et montre que l'Union européenne reconnaît l'enfant comme un citoyen à part entière, détenteur de droits, ayant ses propres intérêts et ses propres besoins⁽⁵⁵⁾. Dans le rapport de l'Union européenne sur les droits de l'homme de 2001, les droits de l'enfant sont reconnus comme un des thèmes prioritaires de l'UE en matière de droits de l'homme. Il en sera de même dans les rapports suivants.

La promotion et la protection des droits de l'enfant au sein de l'Union européenne devraient être renforcées par la future adhésion de l'UE à la Conven-

tion européenne des droits de l'homme et par le travail de la nouvelle Agence des droits fondamentaux⁽⁵⁶⁾, dont un secteur sera très probablement attribué aux droits de l'enfant⁽⁵⁷⁾. Son ouverture officielle a eu lieu à Vienne le 1^{er} mars 2007 et, bien qu'elle ne soit pas encore pleinement opérationnelle, la Commission européenne lui a déjà demandé de réaliser une étude sur les indicateurs qui permettront d'effectuer une collecte de données à l'échelle de l'Union⁽⁵⁸⁾. Son fonctionnement a déjà fait l'objet de vives critiques, notamment de la part d'Amnesty International qui juge que «*l'adoption d'un mandat minimaliste contraste de manière abrupte avec l'étendue et la gravité des problèmes relatifs aux droits humains de l'Union européenne*»⁽⁵⁹⁾. Elle souligne, par exemple, que l'Agence «*sera habilitée à commenter la mise en œuvre du droit communautaire en matière d'asile et d'immigration mais qu'elle ne pourra pas procéder à une évaluation exhaustive*». Ainsi, «*l'utilisation croissante et disproportionnée de la détention des demandeurs d'asile et des migrants, y compris des enfants, (...) ne relève pas de la compétence de l'Agence*»⁽⁶⁰⁾.

(49) Maud de Boer-Buquicchio, *Discours* «Construire une Europe pour et avec les enfants», Monaco, 4 avril 2006. L'ensemble de ces outils est disponible sur le site de campagne du programme «Construire une Europe pour et avec les enfants», *op.cit.*

(50) Article F§2.

(51) Article 6§2.

(52) Voir SEC(2006)889, Commission Staff Working Documents accompanying the Communication from the Commission towards an EU Strategy on the Rights of the Child, Preliminary inventory of the EU actions effecting Children's Rights, adopté le 4 juillet 2006.

(53) Adopté le 18 juin 2004 mais non ratifié.

(54) Article 24 – Droits de l'enfant. 1. Les enfants ont le droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils 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. 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. 3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

(55) Voir SEC(2006)889, *op.cit.*

(56) Le 15 février 2007, le Conseil a adopté le Règlement (CE) No 168/2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Site web de l'Agence : <http://fra.europa.eu/fra/index.php>

(57) Voir la Résolution du Parlement européen sur la promotion et la protection des droits fondamentaux : le rôle des institutions nationales et européennes, y compris de l'Agence des droits fondamentaux, P6_TA(2005)0208, §39, adoptée le 26 mai 2006.

(58) Prévue par la Communication «Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant». Informations recueillies auprès de Patrick Trousson, *Coordinateur européen des Droits de l'Enfant*.

(59) «Respect des droits fondamentaux dans l'Union européenne : le chemin à parcourir est encore long», *Communiqué du bureau européen d'Amnesty International du 1^{er} mars 2007*, <http://web.amnesty.org/library/Index/FRAIOR610092007>

(60) «Respect des droits fondamentaux dans l'Union européenne : le chemin à parcourir est encore long», *Communiqué du bureau européen d'Amnesty International du 1^{er} mars 2007*, <http://web.amnesty.org/library/Index/FRAIOR610092007>

L'Union européenne s'est particulièrement mobilisée pour la participation des enfants

Par ailleurs, bien que le respect des droits de l'homme au sein de l'Union européenne soit aujourd'hui reconnu explicitement par les Traités, les droits de l'homme restent une compétence partagée entre l'Union et les États membres⁽⁶¹⁾. Conformément au principe de subsidiarité, l'Union ne peut légiférer en matière de droits de l'enfant que dans les secteurs relevant de sa compétence.

B- Les mesures prises en matière de droits de l'enfant

À l'occasion de l'adoption de sa communication «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant», la Commission européenne a indiqué qu'«au cours des dernières années, l'Union européenne [avait] fait d'importants progrès dans le domaine des droits de l'enfant, élaborant ainsi divers politiques et programmes concrets en la matière, en vertu de différentes bases juridiques existantes. Les mesures mises en œuvre dans le cadre de ses politiques tant internes qu'externes, couvrent un large éventail de questions : traite et prostitution des enfants, violences et discriminations exercées à leur encontre, pauvreté, exclusion sociale, travail des enfants (y compris sous la forme d'accords commerciaux où figure l'engagement d'abolir celui-ci), santé et éducation»⁽⁶²⁾. En effet, bien que l'Union européenne ait pris tardivement en compte les droits de l'enfant dans la mise en œuvre de sa politique, plus de 75 instruments touchent, aujourd'hui, directement les enfants. L'abondance de cette réglementation, répartie entre les divers champs de compétence de l'Union, nuit à sa clarté. La liste étant longue, nous n'en donnerons ici que quelques exemples.

1- Dans le cadre de sa politique interne

En matière d'asile et d'immigration, plusieurs directives contiennent des dispositions spécifiques aux enfants⁽⁶³⁾. Certaines ont trait notamment au droit d'être scolarisé, au droit aux soins et au droit au regroupement familial ainsi qu'à l'obligation des États de s'assurer que les enfants non accompagnés soient re-

présentés. Dans ce domaine cependant, il est regrettable de constater que les mesures prises ne sont pas toujours en accord avec le respect des droits de l'enfant. Ainsi, la Directive 2003/86 relative au droit au regroupement familial⁽⁶⁴⁾ autorise des limites à l'exercice de ce droit en reconnaissant aux États membres la possibilité de subordonner l'autorisation de séjour des enfants de plus de 12 ans à une condition d'intégration (article 4 §1) et même d'exiger que les demandes concernant le regroupement familial d'enfants mineurs soient introduites avant que ceux-ci n'aient atteint l'âge de 15 ans (article 4 §6)⁽⁶⁵⁾. Le Parlement européen avait introduit un recours en annulation devant la Cour de justice des Communautés européennes estimant que de telles dispositions violaient les droits fondamentaux⁽⁶⁶⁾, mais la Cour a rejeté la requête⁽⁶⁷⁾ sur la base d'une interprétation restrictive. Nous citerons, également, l'actuelle proposition de Directive relative au retour des étrangers en situation irrégulière⁽⁶⁸⁾ qui contient des dispositions contraires aux normes in-

ternationales en matière de droits de l'enfant comme la possibilité d'enfermer et d'éloigner des mineurs étrangers⁽⁶⁹⁾.

Concernant la santé, la sécurité et le bien-être de l'enfant, l'Union européenne a pris des mesures pour prévenir l'obésité, la vente de tabac chez les jeunes et pour lutter contre la consommation d'alcool et de drogue⁽⁷⁰⁾.

En matière de droit de la famille, l'Union européenne assure la libre circulation des jugements sur la responsabilité parentale afin de créer un environnement légal sûr pour les enfants qui leur garantisse le droit de maintenir le lien avec leurs deux parents. Elle met également en place une coopération afin de trouver une solution en cas d'enlèvement d'enfant⁽⁷¹⁾.

L'Union européenne s'est particulièrement mobilisée pour la participation des enfants. Elle recommande notamment qu'ils soient écoutés dans les procédures qui les concernent⁽⁷²⁾ et encourage leur citoyenneté active et leur pleine intégration dans la société⁽⁷³⁾. Elle a ainsi établi un grand programme «Jeunesse

(61) Voir la «Résolution du Parlement européen sur la promotion et la protection des droits fondamentaux», *op.cit.*, § 8.

(62) Communication de la Commission «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant», *op.cit.*, II.2.

(63) Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

(64) Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

(65) Pour une analyse plus détaillée des politiques de l'Union européenne en matière de regroupement familial, lire notamment l'article de Jean-Luc Rongé, «L'union européenne et le regroupement familial : Des droits minimaux à un minimum de droits», *Nouvelle Tribune Internationale des droits de l'enfant*, N° 2, Juillet 2003.

(66) Recours introduit le 22 décembre 2003 sur la base de l'article 230 du Traité CE. Le Parlement invoquait notamment la violation du droit au respect de la vie familiale et du principe de non-discrimination fondée sur l'âge ainsi que la non prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

(67) CJCE, 27 juin 2006, aff. C-540/03, Parlement européen c/ Conseil de l'UE.

(68) COM (2005) 391, Proposition de Directive 2005/0167 (COD) du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(69) Pour des propositions d'amendement, voir le site www.nominorsindetention.org.

(70) Voir SEC (2006)889, *op.cit.*, 1.2.

(71) Voir SEC(2006)889, *op.cit.*, 1.6.

(72) Règlement (CE) N° 2201/2003 du conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale.

(73) 14441/01 – COM(2001) 681, Livre blanc de la Commission européenne : un nouvel élan pour la jeunesse.

Le Conseil de l'Europe envisage de traiter les politiques de l'enfance selon une «approche intégrée»

en action» pour 2007-2013⁽⁷⁴⁾ dont les quatre thèmes prioritaires sont : la participation, l'information, le volontariat et une meilleure connaissance de la jeunesse⁽⁷⁵⁾.

La menace, que représentent les médias et Internet face à la vulnérabilité des enfants, a conduit l'Union à réglementer dans le domaine de la pornographie sur Internet ou sur l'usage des téléphones portables, par exemple⁽⁷⁶⁾.

L'Union européenne a aussi pris des mesures dans le domaine des violences infligées aux enfants, ou encore en matière de non-discrimination, d'éducation ou d'environnement⁽⁷⁷⁾.

2- Dans le cadre de sa politique externe

Si l'Union européenne s'engage de plus en plus pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant au sein de ses États membres, elle se mobilise aussi dans le cadre de ses relations externes. Avant l'entrée des nouveaux États d'Europe de l'Est, elle s'était efforcée depuis 1989 de changer la situation des enfants dans ces pays en luttant notamment contre la discrimination des enfants Roms⁽⁷⁸⁾. Actuellement, dans ses relations avec les pays tiers, elle privilégie le dialogue politique et apporte son aide humanitaire dans le cadre de la coopération⁽⁷⁹⁾. Elle s'est notamment prononcée au sein de l'Assemblée générale des Nations unies pour l'abolition des enfants soldats et le travail des enfants⁽⁸⁰⁾.

L'adoption de la Communication de la Commission européenne, *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, s'inscrit dans la continuité mais marque un «nouvel élan à un mouvement qui est déjà bien lancé en Europe»⁽⁸¹⁾. En effet, si l'Union européenne s'est engagée plus tardivement que le Conseil de l'Europe pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, les deux grandes instances européennes affichent aujourd'hui ensemble une «réelle volonté politique»⁽⁸²⁾ d'accroître la portée et l'efficacité de leur engagement dans ce domaine⁽⁸³⁾.

III- 2006 : un nouvel élan pour la promotion et la protection des droits de l'enfant en Europe

Le programme triennal du Conseil de l'Europe «*Construire une Europe pour et avec les enfants*» et la communication de la Commission européenne «*Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant*», adoptés respectivement en avril et juillet 2006, marquent un nouvel élan dans la promotion et la protection des droits de l'enfant en Europe. Ils résultent de la volonté d'«*édifier une Europe pour les enfants*», «*de promouvoir de manière effective les droits de l'enfant*»⁽⁸⁴⁾ et d'accorder une «*priorité particulière*»⁽⁸⁵⁾ à leur protection. Animés par un désir d'efficacité, ces deux institutions ont opté pour une nouvelle méthode de travail qui devrait renforcer la place des droits de l'enfant au sein de leurs politiques respectives.

A- La volonté d'être efficace par l'adoption d'une nouvelle méthode de travail

Ces deux programmes se veulent être réellement efficaces sur la base d'une

politique intégrée de l'enfance, d'une coopération accrue des différents acteurs et d'une large participation des enfants.

1- Une politique intégrée

La grande nouveauté des deux programmes lancés en 2006 est d'envisager les politiques liées aux droits de l'enfant de manière globale, et non plus fragmentée⁽⁸⁶⁾, avec un engagement sur le long terme⁽⁸⁷⁾.

Le Conseil de l'Europe envisage de traiter les politiques de l'enfance selon une «*approche intégrée*» basée sur l'interdépendance de ses divers organes, chacun d'eux conjuguant ses compétences particulières avec celles des autres pour atteindre les objectifs fixés. Ainsi, le programme d'action triennal en matière de protection des enfants contre les diverses formes de violence couvre à la fois les dimensions sociale, juridique, éducationnelle et de santé. Le but de cette méthode, jugée «*indispensable*» est de «*rendre plus efficace et plus lisible la protection des enfants face à des situations intolérables*»⁽⁸⁸⁾.

La transversalité, concept clé du programme «*Construire une Europe pour et avec les enfants*» est également la méthode choisie par la Commission européenne qui annonce que l'Union européenne devra «*prendre plus systématiquement*

(74) Décision n°1719/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 novembre 2006, établissant le programme «Jeunesse en action» pour la période 2007-2013.

(75) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11603.htm> et <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c11080.htm>.

(76) Voir SEC(2006)889, op.cit., I.9.

(77) Voir SEC(2006)889, op.cit.

(78) Voir SEC(2006)889, op.cit., 2.

(79) Voir SEC(2006)889, op.cit., 3.

(80) http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_6141_fr.htm

(81) Maud de Boer-Buquicchio, Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe, Discours de clôture «Construire une Europe pour et avec les enfants», Monaco, 5 avril 2006.

(82) COM(2006)367 final, op. cit., II.1

(83) COM(2006)367 final, op. cit., II.1.

(84) Sommet de Varsovie, op.cit., III.2.

(85) Communication de la Commission des Communautés européennes relative aux objectifs stratégiques 2005-2006. Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen – Prospérité, solidarité et sécurité – COM(2005)12, adoptée le 26 janvier 2005.

(86) Au sein de l'Union européenne particulièrement, les mesures prises en matière de droits de l'enfant étaient «dépendant[es] des politiques et priorités européennes mais ne résult[ai]ent pas d'une prise de conscience de la nécessité de proposer une réglementation spécifique, globale et cohérente visant les enfants», Benoît Van Keirsbilck, Panorama des droits de l'enfant en Europe, Université d'été autour d'une culture générale des droits de l'enfant, Juillet 2006.

(87) Programme triennal 2006-2008 pour le Conseil de l'Europe, engagement à «long terme», sans échéance pour la Commission européenne.

(88) Résolution 1530 (2007), «Enfants victimes : éradiquons toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus», adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 janvier 2007.

L'Union européenne entend renforcer les compétences et expertises dans le domaine des droits de l'enfant



quement en considération les droits de l'enfant dans les politiques, stratégies et programmes européens»⁽⁸⁹⁾. Pour la Commission, «il est important de veiller à ce que toutes les politiques internes et externes de l'Union européenne respectent les droits de l'enfant»⁽⁹⁰⁾ en conformité notamment avec les dispositions de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Le rôle du coordinateur européen des droits de l'enfant à la Commission⁽⁹¹⁾ sera déterminant sachant qu'actuellement certaines mesures adoptées au sein de l'Union sont contraires aux droits de l'enfant⁽⁹²⁾.

2- Une coopération accrue

Tant pour le Conseil de l'Europe que pour l'Union européenne, l'efficacité de leur engagement exige une coopération accrue, tant au sein de l'organisation elle-même qu'avec les acteurs extérieurs.

a- Au sein des organisations elles-mêmes

Au Conseil de l'Europe, le travail d'équipe au niveau de l'organisation est animé par une unité de coordination du programme, rattachée à la Direction gé-

nérale des affaires sociales, et une «task force» intersectorielle, composée de représentants de tous les secrétariats concernés. Ainsi, tous les organes, institutions et directions du Conseil de l'Europe ont une même vision du programme et contribuent à la réalisation de ses objectifs. Les quatre piliers du Conseil de l'Europe sont mobilisés : les gouvernements, les parlementaires, les autorités locales et régionales et les organisations non gouvernementales. Un de leurs principaux objectifs est d'«aider les décideurs et acteurs concernés à concevoir et mettre en œuvre des stratégies nationales»⁽⁹³⁾. Pour le Conseil de l'Europe cela passe notamment par le développement de standard

pour les situations de vide juridique ou d'ambiguïté contraire à l'intérêt de l'enfant et par la mise en place de structures, le développement d'outils et de méthodes et l'élaboration de programmes pour assister les États dans la mise en œuvre effective de leurs engagements en matière de promotion et de protection des droits de l'enfant.

De même, l'Union européenne entend renforcer les compétences et expertises dans le domaine des droits de l'enfant en apportant son soutien tant à ses États membres, qu'aux pays tiers, notamment par une aide financière. L'Union européenne compte «faire passer les droits de l'enfant au premier plan des préoccupations internationales [en usant] de sa présence et de son influence sur la scène mondiale pour promouvoir efficacement le respect, dans chaque pays, des droits de l'enfant»⁽⁹⁴⁾.

b- Avec les partenaires extérieurs

Le partenariat avec les acteurs extérieurs est vivement encouragé. De nombreux professionnels s'associent à leurs activités tels que des juges, avocats, médecins, psychologues, enseignants, journalistes, mais aussi les parents et les enfants.

Pour faciliter ces échanges, et répondre au «besoin de créer, à l'échelle de l'Union européenne, un espace d'échange, de dialogue et de travail pour le développement de politiques de protection et de promotion des droits des enfants et des adolescents»⁽⁹⁵⁾, la Commission européenne a institué un Forum européen pour les droits de l'enfant. Son objectif principal est de fournir une plate-forme de discussion et de travail pour tous les partenaires afin

(89) COM (2006) 367 final, op. cit., II.3.

(90) COM (2006) 367 final, op. cit., III.1.3.

(91) Patrick Trousson, membre de la Direction générale Justice, liberté et sécurité, Direction C : Justice civile, droits fondamentaux et citoyenneté.

(92) Voir II, A, 1.

(93) http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/default_FR.asp

(94) COM (2006) 367 final, op. cit., II.1.

(95) Déclaration des Représentants des États membres de l'Union européenne, des Médiateurs des droits de l'enfant, du réseau des observatoires nationaux de l'enfance (childONEurope) et des représentants des Institutions européennes, du Conseil de l'Europe, de l'Unicef et de la société civile, Forum européen des droits de l'enfant, Berlin, le 4 juin 2007.

La nomination d'un coordinateur des droits des enfants à la Commission européenne

d'appliquer une approche cohérente, multidisciplinaire, participative et efficace qui tende à la réalisation des objectifs de la Convention des droits de l'enfant au sein de l'Union européenne⁽⁹⁶⁾. Le Forum ne peut pas adopter d'instruments contraignants mais doit, chaque fois qu'il y a un consensus sur un sujet donné, préparer et envoyer ses conclusions aux gouvernements nationaux, aux parlements et aux institutions européennes⁽⁹⁷⁾. Le Forum est un groupe permanent qui se réunit informellement deux fois par an⁽⁹⁸⁾. Son lancement a eu lieu à Berlin le 4 juin 2007 et avait pour thème le rôle de la justice dans la protection des droits de l'enfant. Plusieurs ONG⁽⁹⁹⁾ ont formulé des demandes concernant son fonctionnement futur. La première portait sur la participation des enfants au Forum, si possible dès la prochaine réunion. Cette demande visait notamment les organisations d'enfants tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe. Suite à cette première réunion, un groupe de pilotage s'est réuni le 12 juillet et a formulé des propositions concrètes visant à donner au Forum des structures de fonctionnement stables⁽¹⁰⁰⁾. Il a prévu une large participation des enfants (de 27 à 57) mais n'a malheureusement pas encore défini le mécanisme de sélection et de suivi de ces enfants permettant leur participation effective.

Indiquons par ailleurs que, le 18 avril dernier déjà, le Parlement européen avait organisé une audition publique, pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie européenne des droits de l'enfant, à laquelle participaient des représentants d'organisations internationales et d'ONG⁽¹⁰¹⁾.

c- Entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe

Nous noterons surtout le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, particulièrement dans le cadre des deux programmes qui viennent d'être lancés. Le Conseil de l'Europe a ainsi été consulté lors de l'élaboration de la Communication de la Commission «*Vers une stratégie européenne des droits de l'enfant*». Leur coopération concerne des activi-

tés normatives, d'assistance aux États et de sensibilisation. Les deux organisations vont, par exemple, travailler ensemble pour améliorer l'accès des enfants à l'information concernant leurs droits, notamment par la création d'un site web conjoint. Selon Elda Moreno, la responsable du programme «*Construire une Europe pour et avec les enfants*», la nomination d'un coordinateur des droits des enfants à la Commission européenne rendra ce travail encore plus facile et productif.

Nous pouvons espérer de cette coopération qu'elle fasse avancer la cause des enfants au sein des politiques européennes, particulièrement en matière d'asile et d'immigration. Les récentes déclarations des représentants du Conseil de l'Europe vont dans ce sens et sonnent comme un appel à l'attention de l'Union européenne. En mars dernier, le Conseil de l'Europe prenait clairement position en soutenant l'initiative de plusieurs associations françaises et étrangères⁽¹⁰²⁾ qui organisaient, dans ses locaux à Strasbourg, une conférence européenne et un débat public autour du projet de directive européenne concernant le retour des étrangers en situation irrégulière⁽¹⁰³⁾. Quelques jours plus tard, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, intervenait lors d'une conférence, organisée par Save the Children Suède, sur la même thématique. Il n'a pas manqué de rappeler que les normes

internationales relatives aux droits de l'enfant s'appliquaient aussi aux enfants migrants, faisant notamment référence au droit à l'éducation et au droit au regroupement familial⁽¹⁰⁴⁾. Plus évidente encore, l'intervention de Verena Taylor, le 17 avril dernier, lors de l'audition publique organisée par le Parlement européen, s'exprimant par le nom de Maud de Boer-Buquicchio, elle a expressément encouragé l'Union européenne à utiliser les ressources du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre de ses propres politiques, particulièrement en matière d'immigration, soulignant les conséquences importantes qu'elles peuvent avoir sur les enfants⁽¹⁰⁵⁾. Elle a notamment souhaité que l'Union européenne devienne membre de ses Conventions les plus pertinentes en matière de droits de l'enfant, renforçant ainsi leur coopération politique et technique. De manière plus générale, elle a réaffirmé que le Conseil de l'Europe était convaincu que l'Union européenne pouvait faire une réelle différence pour les enfants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières, et qu'il était prêt à contribuer à la réalisation des objectifs de la future stratégie européenne sur les droits de l'enfant.

3- Une large participation des enfants

Un des autres aspects très intéressants de ces programmes est d'accorder une

(96) Document GIS-CR/2006-04 du groupe interservices de la Commission européenne sur les droits de l'enfant, Terms of Reference for the European Forum for the Rights of the Child, 4. Objectives.

(97) Document GIS-CR/2006-04, op.cit., 5. Functions.

(98) Document GIS-CR/2006-04, op.cit., 2. Type.

(99) Bureau International Catholique de l'Enfance, Child Helpline International, European Children's Network (EURONET), European Network of Masters on Children's Rights (ENMCR), Kindemotilife, Luxembourg National Coalition, National Coalition for the Implementation of the UN CRC in Germany, National Society for the Prevention of Cruelty to Children UK, Unicef Brussels, World Vision.

(100) Voir Document GIS-CR/2006-04, op.cit.

(101) Pour un compte-rendu, voir le communiqué de presse du Parlement européen du 18 avril 2007 : «Une place pour les droits de l'enfant dans les politiques européennes».

(102) Parmi lesquelles La Cimade, Thémis, le réseau national d'accès au (x) droit(s) des enfants et des jeunes.

(103) Conférence européenne pour le respect des droits des mineurs étrangers en Europe et contre leur enfermement et leur éloignement, organisée à Strasbourg le 14 mars 2007. Voir notamment le discours de Maud de Boer-Buquicchio, Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe, disponible sur le site de campagne du programme «Construire une Europe pour et avec les enfants», op.cit.

(104) CommDH/Speech(2007)3, «The rights of children in migration must be defended», by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Save the Children Sweden Conference, Warsaw, 20 March 2007.

(105) Verena Taylor, The work of the Council of Europe in the field of children's rights, Joint hearing: Towards an EU strategy on the right of the child, Bruxelles, 17 April 2007.

http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/Source/SpeechVerenaTaylor_en.doc

Il est nécessaire de passer des déclarations aux actes

large participation aux enfants eux-mêmes. Ainsi, la Commission européenne, après avoir analysé l'étendue et l'origine des obstacles empêchant les enfants de jouir pleinement de leurs droits, lancera une vaste consultation publique auprès des enfants qui lui permettra d'établir les grandes priorités de toute action future.

Quant au Conseil de l'Europe, pour mener à bien une construction de l'Europe «avec» les enfants, il entend leur donner la parole car «les voix des enfants sont des voix de l'Europe». Il souhaite qu'ils soient consultés à chaque étape et sur chaque projet du programme. Pour cela, il mettra en place des mécanismes et des moyens de communications adaptés ⁽¹⁰⁶⁾. Selon Maud de Boer-Buquicchio, en ce qui concerne la participation des enfants aux travaux internationaux «des progrès ont, certes, été accomplis mais il reste encore beaucoup à faire. Pour que la participation des enfants à l'échelon international soit significative, elle doit s'appuyer sur un processus participatif, démocratique et inclusif, partant du niveau national». Elle indique que «pour stimuler ce processus à l'échelon national, [le Conseil de l'Europe lancera] un projet pilote qui sera réalisé simultanément par plusieurs pays. Ce projet rassemblera des enfants par le biais du système scolaire, sans oublier les enfants vivant en institution, ceux qui sont hospitalisés, ceux qui sont handicapés et d'autres groupes d'enfants encore, et leur permettra de discuter de questions les concernant par le truchement d'une plateforme Internet. Leurs suggestions et idées alimenteront [le] programme et les enfants pourront élire leurs représentants pour participer à nos manifestations» ⁽¹⁰⁷⁾.

Qu'en est-il de ces deux programmes un an après leur adoption ?

B- 2007 : un premier bilan mitigé

Un an après l'adoption par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne de leurs programmes respectifs en matière

de droits de l'enfant, le bilan reste mitigé.

L'expérience de longue date du Conseil de l'Europe apparaît évidente. Le site de campagne du programme «Construire une Europe pour et avec les enfants» est très fourni et témoigne d'une activité constante dans ce domaine. Par contre, du côté de l'Union européenne, la mise en œuvre effective d'«une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» tarde à se mettre en route. Le travail entrepris dans ce domaine manque d'une visibilité certaine. Qu'en est-il par exemple de l'actuelle proposition de Directive relative au retour des étrangers en situation irrégulière ? Les propositions d'amendement, introduites par les organisations non gouvernementales pour garantir le respect des droits de l'enfant, ont-elles été prises en compte ? Peu d'informations sont disponibles et elles le sont de manière dispersée ⁽¹⁰⁸⁾. La création d'un site web concernant les politiques de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant serait fort utile ⁽¹⁰⁹⁾.

Pour que les politiques en matière de droits de l'enfant soient réellement effectives, il est nécessaire de passer des déclarations aux actes. Comme le reconnaît très justement René Van der Linden, «it would be morally wrong to consider that by adopting texts we have fully done

our job» ⁽¹¹⁰⁾. Ainsi, bien que le Conseil de l'Europe soit mobilisé depuis soixante ans pour les enfants, Maud de Boer-Buquicchio se demande si dans ces projets le Conseil de l'Europe n'a pas oublié les enfants ⁽¹¹¹⁾ et invite à ne «pas seulement adopter des mesures juridiques, mais [à] susciter aussi un changement d'attitudes» ⁽¹¹²⁾. Le programme triennal «Construire une Europe pour et avec les enfants» a été adopté pour redoubler d'efforts et «combler l'écart entre les lois et les réalités quotidiennes, entre les personnes qui élaborent les politiques et celles qui les mettent en œuvre, entre les engagements et les ressources, entre les ambitions et les compétences, entre la théorie et la pratique [afin que] les États membres puissent mieux honorer leurs engagements» ⁽¹¹³⁾. Pour que ces objectifs ambitieux soient une réalité, il est impératif que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne engagent les ressources humaines et financières nécessaires aux plus hauts niveaux pour la mise en œuvre et le suivi de leur programmes respectifs ⁽¹¹⁴⁾. «L'impact concret sur la vie des enfants sera la véritable mesure de leur succès» ⁽¹¹⁵⁾.

(106) À cette fin, une réunion de consultation a déjà eu lieu à Strasbourg en décembre 2006, réunissant différents experts dans le domaine de la participation des enfants.

(107) Maud de Boer-Buquicchio, intervention du 17 avril 2007, http://www.coe.int/t/dc/press/news/20070419_disc_sga_FR.asp?

(108) Pour un aperçu voir quand même la page de José Manuel Barroso, actuel Président de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/child_protect_en.htm

(109) La réalisation d'un site web concernant les droits de l'enfant est envisagée mais sa mise en ligne n'est pas prévue avant mi-2008.

(110) René Van der Linden, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the occasion of the round table organised as part of the programme «Building a Europe for and with the children», Strasbourg, 19 April 2007.

(111) Maud de Boer-Buquicchio, Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe, Discours «Construire une Europe pour et avec les enfants», Monaco, 4 avril 2006.

(112) Maud de Boer-Buquicchio, intervention du 17 avril 2007, op.cit.

(113) Maud de Boer-Buquicchio, Discours prononcé à la IIIe Conférence inter-gouvernementale sur les enfants en Europe et Asie centrale, 19-20 juin, Palencia, Espagne.

(114) Unicef, Nouvel engagement de l'Union européenne sur les droits de l'enfant, Communiqué de presse, juillet 2006, www.unicef.fr.

(115) Philip O'Brien, Directeur général de l'Unicef en Europe, In Unicef, Nouvel engagement de l'Union européenne sur les droits de l'enfant, op.cit.