



Déclassifié¹

AS/Soc (2021) 37
10 septembre 2021
Fsocdoc37_2021

**Commission des questions sociales,
de la santé et du développement durable**

**Écouter les enfants : la participation de l'enfant,
principe fondamental des sociétés démocratiques²**

Avant-projet de rapport

Rapporteure : Baroness Doreen E. Massey, Royaume-Uni, SOC

1. Introduction

1. On ne peut construire des sociétés véritablement démocratiques que si nous écoutons les enfants (c'est-à-dire les personnes âgées de moins de 18 ans). La participation des enfants à la prise de décisions leur permet de mieux comprendre le fonctionnement de la démocratie et leurs droits, et renforce leurs compétences pour le dialogue et la résolution des conflits sans violence. Cela les aide à se respecter et à respecter les autres, augmente leur confiance et leur amour propre. Ces derniers temps, la question de la participation de l'enfant a suscité des degrés d'intérêt sans précédent, devenant un principe indispensable pour beaucoup d'organisations. Néanmoins, s'il existe toujours une multitude d'exemples de bonnes pratiques, trop souvent, l'importance et les moyens donnés à la participation des enfants sont insuffisants et ce sujet demeure symbolique, sporadique ou se limite à la minorité privilégiée et éloquente. Si la protection des enfants est primordiale, leur donner les moyens de penser et d'agir avec confiance est tout aussi important. L'autonomisation des enfants peut en effet améliorer leur protection.

2. Si les enfants ont toujours participé de plusieurs façons à la vie de la société, la position qui prévalait, dans une large mesure, était que les enfants devaient être « sages comme une image ». Nous supposons que les adultes savaient ce qui était dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'ils agissaient en conséquence. On prend aujourd'hui de plus en plus conscience que ce n'est pas toujours le cas, et que les décisions prises sans consulter les enfants peuvent avoir des conséquences négatives sur leur bien-être et sur leurs chances de réussite dans la vie future. Prendre en compte les opinions et les expériences des enfants nous permet de leur offrir une meilleure prise en charge et une meilleure protection. Lorsque les enfants sont associés de façon systématique à la prise de décisions sur des questions qui les concernent, ils sont plus susceptibles de développer un sentiment d'appartenance, de motivation et de capacité à contribuer à leurs sociétés ; ils s'en sortent mieux académiquement et socialement. Cette participation ne profite pas seulement aux enfants, mais aussi aux adultes et aux institutions qui encouragent cette participation. Ces organisations bénéficient ainsi d'un autre point de vue sur des sujets de préoccupation. Des enfants participent aux conseils de l'UNICEF, ainsi que dans les commissions et comités consultatifs d'autres organisations.

3. Écouter les enfants ne signifie pas les laisser faire comme ils veulent. Au contraire, cela leur permet de réfléchir à leur rôle dans la société et renforce leur capacité de s'exprimer de manière appropriée. Je suis particulièrement préoccupée par la nécessité d'impliquer les enfants vulnérables (les enfants qui vivent dans la pauvreté, les enfants issus de minorités ethniques ou religieuses, les enfants handicapés, les enfants migrants et réfugiés, les enfants qui s'identifient comme LGBT). Nous pouvons mieux connaître les besoins des enfants en écoutant les enfants concernés. Comme disait une jeune femme lors d'un séminaire de l'APCE « nous sommes experts de part de notre expérience. » Les enfants peuvent être très clairs sur leurs besoins et, d'après mon expérience, ils sont prêts à s'exprimer quand on leur demande de participer. L'expérience de s'impliquer dans la prise des décisions peut profondément impacter sur le développement de l'individu. On

¹ Cet avant-projet de rapport a été déclassifié par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable lors de sa réunion du 9 septembre 2021.

² Modification de l'intitulé approuvée par la commission lors de sa réunion du 9 septembre 2021.

devient un « agent actif » plutôt qu'un récepteur passif, ce qui améliore les sentiments d'estime de soi et de confiance³.

4. Ancienne présidente de la sous-commission sur les enfants, et ancienne professeure, je suis, à titre personnel et professionnel, attachée à la participation des enfants et je me réjouis de la voir se développer. J'ai eu de nombreuses discussions à ce sujet avec mes collègues de l'Assemblée, ainsi qu'avec des organisations de la société civile de toute l'Europe, y compris des organisations œuvrant pour les enfants et les jeunes, et je suis persuadée que la participation des enfants pourrait et devrait être davantage encouragée. Ce constat m'a amenée à proposer que l'Assemblée élabore un rapport sur ce sujet⁴. Depuis, j'ai eu le privilège d'examiner ce qui entrave et ce qui favorise la participation des enfants dans différents contextes. Ces discussions ont nourri ma réflexion et mes idées. Je suis reconnaissante à toutes les personnes qui ont généreusement consacré du temps pour participer à cette initiative et je tiens à les en remercier. En raison de la pandémie de Covid-19, il a été particulièrement difficile de travailler avec des enseignants, des autres personnes travaillant avec les enfants et les enfants eux-mêmes. L'initiative, ainsi que ses objectifs initiaux ambitieux d'amener les parlementaires de 12 pays⁵ à travailler avec des facilitateurs pour dispenser des formations sur les droits de l'enfant et sur les fonctions du Conseil de l'Europe, ont dû être fortement revus à la baisse.

5. Toutefois, nous avons beaucoup appris et nous avons constaté un grand nombre de bonnes pratiques qui seront décrites dans ce rapport. J'ai la conviction que le moment est venu pour le Conseil de l'Europe d'évaluer les progrès accomplis dans le domaine de la participation des enfants et les mesures à développer. J'ai constaté le potentiel pour les parlementaires de travailler avec les enfants dans les communautés pour encourager leur participation aux processus démocratiques. D'après de nombreux collègues, ainsi que d'après ma propre expérience, alors que la pandémie de Covid-19 a eu des effets dévastateurs sur les services locaux comme la santé et l'éducation, de nombreuses communautés, et notamment les enfants, ont joué un rôle plus actif en formulant leurs besoins et en demandant instamment des solutions. Ce rapport vise donc à suggérer des manières d'écouter les enfants, de prendre en compte leurs préoccupations et d'encourager la prise de mesures, en s'appuyant sur ce qui fonctionne et sur ce qui serait envisageable. Il décrit des exemples des mesures visant à favoriser une participation des enfants qui ne reste pas au stade des bonnes intentions et ne se limite pas à un exercice consistant à « cocher des cases », mais contribue véritablement à améliorer la vie de tous les enfants dans nos sociétés. J'espère que ces exemples seront utiles pour renforcer la participation des enfants aux travaux de l'Assemblée parlementaire, dans les parlements nationaux et dans tous les autres contextes où des décisions les concernant sont prises.

2. Définitions : qu'entend-on par « participation des enfants » ?

6. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, des efforts ont été entrepris pour élaborer des normes internationales en matière de droits humains. La promotion des droits de l'enfant, et notamment le droit à la participation, s'est inscrite dans le cadre de ce processus, même si elle a été plus difficile et a pris beaucoup plus de temps. Si la Convention relative aux droits de l'enfant n'a été adoptée qu'en 1989, elle trouve son origine dans la philosophie de Janusz Korczak (1878-1942)⁶ qui considérait que les enfants devaient être respectés et écoutés, au lieu d'être façonnés selon la volonté des adultes. Aujourd'hui, l'élan donné à la promotion de la participation des enfants vient d'une part, de l'évolution continue des droits de l'enfant et d'autre part, du fait qu'il apparaît de plus en plus clairement que permettre aux individus d'avoir voix au chapitre est le meilleur moyen de mettre au point des solutions efficaces et durables.

7. Les stratégies sur les droits de l'enfant de la Division des droits des enfants du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne sont fortement imbriquées et mentionnent spécifiquement la participation des enfants. En effet, en 2020, la Division des droits des enfants a élaboré un manuel sur la participation des enfants intitulé « Écouter – Agir – Changer »⁷.

8. Le droit de l'enfant d'être entendu sur toute question l'intéressant, consacré par l'article 12 de la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant, est l'un des quatre principes généraux qui

³ Coleman, J. (2021) *The teacher and the teenage brain*. Routledge

⁴ En Janvier 2019, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a déposé une proposition de résolution intitulée « Donner la parole aux enfants : promouvoir la participation de l'enfant comme principe fondamental des sociétés démocratiques ». La proposition a ensuite été renvoyée à notre commission pour rapport, et j'ai été nommée rapporteure.

⁵ Autriche, Azerbaïdjan, France, Géorgie, Irlande, Portugal, Espagne, Suède, Pays-Bas, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni

⁶ Conseil de l'Europe (2007), Les enfants ont le droit d'être entendus et les adultes le devoir de les écouter : Conférence Janusz Korczak consacrée à la participation des enfants, Thomas Hammarberg, consultable en ligne à l'adresse suivante : https://www.coe.int/t/dg3/children/pdf/2007JanuszKorczak_fr.pdf.

⁷ <https://rm.coe.int/publication-handbook-on-children-s-participation-eng/1680a14539>

doivent être appliqués dans la réalisation de tous les autres droits. Si l'article 12 n'inclut pas le terme « participation », le Comité des droits de l'enfant considère que le droit de l'enfant d'être entendu, ainsi que les droits à l'information et aux libertés d'expression, de religion, de conscience, de réunion et d'association, relèvent de la notion de participation⁸. Le terme est utilisé dans une acception très large, qui englobe le droit de l'enfant de prendre part aux décisions qui le concernent et de voir son point de vue être pris en compte par les décideurs.

9. D'après le Comité des droits de l'enfant, le droit d'être entendu s'applique de manière égale aux enfants en tant qu'individus, ainsi qu'aux enfants en tant que groupe (par exemple une classe d'écoliers, les enfants d'un même quartier ou les enfants d'un pays). Il s'applique également aux groupes vulnérables d'enfants⁹. Par exemple, dans un partenariat connu sous le nom de « Reaching In », Eurochild, l'université de Central Lancashire et des partenaires travaillant avec des enfants subissant la discrimination coopèrent pour renforcer les possibilités de participation à la prise de décision des enfants marginalisés. Le projet pilote se concentre sur la prise de décision en matière de politique public en Europe et la politique locale, nationale et européenne en matière de santé des mineurs roms. En collaboration avec des enfants, l'équipe « Reaching In » recueille et partage des exemples de bonnes pratiques dans la participation d'enfants et l'influence¹⁰.

10. Laura Lundy a conçu un modèle utile de participation qui combine les notions suivantes : l'espace, grâce auquel les enfants peuvent se réunir et exprimer leurs opinions ; la voix, les enfants ont accès à des informations et à un soutien ; l'audience, les enfants ont accès aux personnes qui prennent les décisions ; et l'influence, les points de vue des enfants sont dûment pris en compte et les enfants sont informés des décisions qui sont prises et de la manière dont elles ont été influencées par leurs opinions. Conformément à ce modèle, la Recommandation (2012)2 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe définit la participation des enfants comme « le fait, pour des particuliers et groupes de particuliers, d'avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien d'exprimer librement leurs opinions, d'être entendus et de contribuer aux prises de décision sur les affaires les concernant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité¹¹ ».

11. Cath Larkins, partant de son travail sur le guide pratique de la participation des enfants du Conseil de l'Europe, et qui intervient en tant que consultante auprès de la sous-commission de l'APCE sur les enfants dans des discussions sur la participation des enfants, a développé un modèle d'analyse de la participation des enfants à l'APCE, qui inclut neuf principes inspirés de la Convention des Nations Unies relative aux enfants : une initiative doit être transparente et instructive ; volontaire ; respectueuse ; pertinente ; adaptée aux enfants ; inclusive ; appuyée par la formation ; sûre et tenant compte des risques ; et responsable. Le modèle d'évaluation s'appuie aussi sur une théorie du changement qui définit les résultats attendus permettant de juger une initiative, tels que le nombre d'enfants participant et leur diversité ; les sentiments de sécurité, de soutien et d'être informés ; une meilleure sensibilisation ; l'amélioration des services ; le renforcement des communautés ; des lois ou des politiques plus efficaces ; d'avantage de regard critique sur les lois, politiques et services, des maillons informés (par exemple entre les membres de l'APCE et les enfants) et la mise en place de boucles d'apprentissage institutionnel ; des plans dotés de ressources suffisantes et le développement des stratégies concrètes¹².

12. Récemment, un parlementaire m'a dit : « Je ne souhaite pas uniquement me tenir devant une assemblée formelle d'une centaine d'enfants et parler de ce que je fais au Parlement. Ce peut être un bon point de départ, mais les enfants méritent d'être actifs lorsqu'ils découvrent comment fonctionne vraiment le Parlement et le rôle qu'ils pourraient y jouer. » En d'autres termes, si la sensibilisation est importante, elle est limitée, et une stratégie du Conseil de l'Europe en faveur de la participation des enfants associant les parlementaires pourrait aller bien plus loin.

13. J'ai été frappée par une récente étude conjointe de Rand Europe et Eurochild sur la participation des enfants dans la vie politique et démocratique de l'UE réalisée pour la Commission européenne. Eurochild s'est appuyé sur des membres de dix pays différents qui, à tour de rôle, ont organisé des consultations de groupes de discussions d'enfants, auxquels ont participé plus de 200 enfants et jeunes. D'après cette étude, les mécanismes de participation des enfants les plus courants sont les suivants : les conseils des enfants et des jeunes, les parlements des enfants et des jeunes, et les médiateurs pour les enfants (ou instance équivalente). Des actions sont aussi mises en place dans les écoles. Il a été observé en outre que la plupart des mécanismes sont lancés par des adultes et que s'ils permettent de formuler des idées, leur évaluation est insuffisante pour montrer leurs effets. Les enfants qui y prennent part sont généralement âgés de 12 ans et plus. Les informations disponibles fiables sont insuffisantes. Il y a un manque de reconnaissance de la

⁸ <https://undocs.org/fr/CRC/C/GC/12>

⁹ <https://www.eurochild.org/>

¹⁰ Plus d'informations à (en anglais uniquement) : <https://cpip.ucanmakechange2.org/cpip/>

¹¹ <https://rm.coe.int/168046c479>

¹² Pour plus d'informations, veuillez contacter Cath Larkins à l'adresse suivante : info@pencom.eu.

participation des enfants et de retour d'informations aux enfants. L'étude propose une liste de mesures visant à faciliter la participation des enfants : promouvoir au sein de l'UE la participation des enfants à tous les niveaux de la vie politique et démocratique : investir pour la participation des enfants ; et élaborer des lois et plans nationaux pour veiller à ce que les enfants soient associés aux décisions gouvernementales¹³.

3. Expérimentation de la participation des enfants à l'Assemblée parlementaire

14. En tant qu'ancienne présidente de la sous-commission sur les enfants, j'ai souhaité étudier et introduire la participation des enfants à l'Assemblée. D'autres collègues étaient également motivés. L'idée d'une initiative sur la participation des enfants à l'Assemblée a été développée après la rencontre entre les représentants de la sous-commission sur les enfants et la présidente de l'Assemblée parlementaire de l'époque, Liliane Maury-Pasquier, en vue de son soutien, qu'elle a donné volontairement. Un rapport sur les bénéfices de la participation des enfants a été élaboré¹⁴ et une enquête a été réalisée auprès des membres de la sous-commission¹⁵. Douze membres de la sous-commission ont manifesté leur souhait de prendre part à cette initiative¹⁶. Des réunions ont eu lieu pour déterminer la justification de ce projet et sa mise en œuvre. Lors de la partie de session de juin 2019, la sous-commission sur les enfants a organisé un petit-déjeuner de travail avec les représentants de la Division des droits des enfants et le Service de la jeunesse, des ONG, des enfants des écoles locales et le Cabinet de la Présidente de l'Assemblée, afin d'élaborer un plan d'action provisoire, organique, et inclusif. Deux experts sur les droits des enfants et la participation des enfants ont été sélectionnés par la suite pour donner des conseils, et un guide méthodologique¹⁷ ainsi qu'un modèle d'évaluation¹⁸ ont été élaborés et diffusés auprès des parlementaires. Une base théorique a été élaborée, et beaucoup de modèles théoriques ont été discutés. Ce rapport est un point de départ, et j'espère qu'il permettra au Conseil de l'Europe de réexaminer les pratiques et d'avancer grâce à toutes nos expériences.

15. Comme indiqué plus haut, la pandémie de Covid-19 a gravement compromis les plans initiaux. Des écoles et des centres d'éducation ont fermés ou n'ont ouvert que de manière sporadique. Les enseignants, les enfants et les parents ont subi une forte pression et il n'a pas été possible de tenir des réunions en face-à-face. Il a fallu revoir les objectifs dans ces conditions difficiles et ce qui pouvait être utile au rapport. La sous-commission sur les enfants a continué de se réunir en ligne et de partager des mises à jour sur les progrès accomplis. J'ai participé à plusieurs webinaires et autres réunions, écouté les expériences des enfants (en particulier concernant la pandémie) et procédé à des consultations en ligne avec quelques particuliers et organisations. Les parlementaires travaillant avec les écoles et les clubs ont poursuivi leurs activités au mieux, afin d'encourager la participation des enfants de différentes manières. La plupart des travaux ont été réalisés en ligne. Ces réunions ont été indéniablement moins satisfaisantes que des réunions physiques. Néanmoins, l'un des avantages du travail en ligne est la possibilité de faire participer davantage d'enfants que ce qui aurait été possible autrement.

a) exemples de bonnes pratiques

16. Au Royaume-Uni, nous avons travaillé avec l'école Burntwood à Londres. Il s'agit d'un établissement d'enseignement général pour filles de 11 à 18 ans, de tous milieux, multiethnique et multiconfessionnel. Il fait partie des Écoles respectueuses des droits de l'UNICEF depuis 2008 et a obtenu la plus haute récompense de l'UNICEF, la médaille d'or. L'école dispose de 100 « ambassadrices » qui se chargent de l'organisation des assemblées scolaires et se rendent dans les écoles primaires de la région pour parler des droits des enfants. Comme l'a déclaré l'un des facilitateurs, « Les écoles primaires adorent ce programme. Il y a une vraie connexion avec les élèves plus âgés. » Plusieurs élèves des classes supérieures sont actifs au sein d'un réseau d'écoles qui organisent des conférences en lien avec les Nations Unies et il existe un conseil d'école dynamique.

¹³ *How can we improve child participation in EU policymaking?* Une étude conjointe sur la participation des enfants dans la vie politique et démocratique par Rand Europe et Eurochild, contracté par la Commission Européenne, disponible (uniquement en anglais) à : <https://eurochild.org/news/how-can-we-improve-child-participation-in-eu-policymaking/>

¹⁴ AS/Soc/Child/Inf (2019) 01, Expert memorandum on Promoting child participation in and through the Parliamentary Assembly (disponible uniquement en anglais – rapport d'expert sur la promotion de la participation des enfants au sein de et par l'Assemblée parlementaire), préparé par Anne Catherine Crowley, consultante indépendante, Royaume-Uni.

¹⁵ AS/Soc/Child/Inf (2019) 04, Résumé des réponses à l'enquête sur la participation des enfants.

¹⁶ Autriche, Azerbaïdjan, France, Géorgie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni

¹⁷ AS/Soc/Inf (2020) 01rev, Proposition de méthodologie sur la participation des enfants aux travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, préparée par Mme Zsuzsanna Rutai, consultante indépendante sur les droits de l'enfant

¹⁸ Cadre de l'évaluation de la participation des enfants à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, préparé par Cath Larkins

17. Lord Simon Russell, membre de l'APCE, de Liverpool, a pris contact avec l'école pour expliquer l'initiative du Conseil de l'Europe. La directrice a approuvé et une directrice adjointe, Katelyn Farrenson, en est devenue la facilitatrice. Elle a intégré l'initiative du Conseil de l'Europe dans son programme sur « la responsabilité sociale et la démocratie » qui implique des élèves de 11 à 17 ans dans des discussions sur les droits et les responsabilités à l'école et dans la société. Un petit groupe de participants et la facilitatrice ont présenté l'initiative lors de deux réunions. Les enfants ont été encouragés à trouver un sujet qui les passionnait (la santé mentale, le changement climatique, par exemple) et à examiner les solutions qu'ils pourraient mettre en œuvre, avec l'aide des parlementaires. Lord Russell, et moi-même, dans une moindre mesure, sommes restés régulièrement en contact avec la facilitatrice. Les activités ont été menées en ligne, excepté lorsque l'école n'était pas fermée. Il s'est récemment rendu dans l'école, une fois qu'elle a rouvert, pour une intervention auprès d'un groupe d'élèves plus âgés. Les élèves ont rapidement intégré les principes des matériels du Conseil de l'Europe, ce qui a permis d'approfondir les discussions. Du point de vue de la facilitatrice, le Conseil de l'Europe avait donné un nouveau regard sur l'apprentissage et a fait briller une lueur d'espoir dans le climat difficile et stressant généré par la pandémie de Covid-19.

18. Lord Russell et moi-même envisageons d'inviter un groupe d'élèves de l'école au Parlement cet automne pour une réunion avec les parlementaires qui travaillent dans un domaine choisi par les élèves ainsi que pour qu'ils assistent à une session parlementaire. Nous tenterons aussi de leur faire découvrir une réunion de la commission qui les intéresse. Nous nous rendrons dans l'école pour discuter du programme de cette visite et les y préparer.

19. Le sénateur irlandais Joe O'Reilly, membre de la commission des questions sociales de l'APCE, a conduit l'initiative visant à associer *Foroige* aux travaux de l'Assemblée sur la participation des enfants. L'organisation *Foroige* compte des branches dans toute l'Irlande. Elle travaille avec plus de 50 000 jeunes de 8 à 24 ans et 5500 bénévoles. Sa vision est la suivante : « Une Irlande qui croit dans chaque jeune, toi y compris. » Elle met l'accent sur l'unicité, la créativité, la prise de responsabilité, les relations avec les autres, le fait de faire une différence dans le monde, d'avoir une influence et d'apprendre de chaque situation. Le Médiateur de l'Irlande lui apporte son soutien et sa collaboration. Les actions incluent le programme de mentorat "Big Sister, Big Brother" (Grande sœur, grand frère) et d'autres intitulés "Youth Citizens" (Jeunes citoyens), "Youth Leaders up" (Jeunes leaders) et "Youth Entrepreneurship" (Jeunes entrepreneurs). Elle a adopté sa propre Charte des droits. Elle produit un vaste éventail de publications, notamment des affiches. *Foroige* travaille avec d'autres organisations, tels que le Service irlandais de la justice pour mineurs et des programmes sur la santé sexuelle. Les enfants sont associés à la définition des buts et objectifs de chaque programme et participent à leur évaluation.

20. Le sénateur O'Reilly a maintenu des contacts avec *Foroige* et l'a associée à deux interventions qui se sont tenues lors d'événements du Conseil de l'Europe, sur les droits des enfants, le droit à la sécurité en ligne et le changement climatique. Les méthodes de travail sur les droits de l'enfant et le renforcement des connaissances de la démocratie dans les sociétés sont décrits en détail dans le rapport soumis à l'Assemblée parlementaire et suivent les matériels élaborés par l'Assemblée. Plus de 130 jeunes de 15 à 18 ans y ont participé. Le sénateur O'Reilly a décrit son rôle au Conseil de l'Europe et ses missions. Certains participants avaient entendu parler du Conseil de l'Europe, mais au départ, ils ne connaissaient pas exactement le rôle des différentes organisations européennes. Après la discussion, ils ont relevé que la plus importante fonction du Conseil de l'Europe était de défendre l'État de droit, la démocratie et les droits humains, et de veiller à ce que les pays ne considèrent pas la guerre comme une solution pour résoudre les conflits et les divergences.

21. Le groupe a mené des recherches et a examiné les droits des jeunes, en s'appuyant sur les matériels du Conseil de l'Europe ainsi que d'autres matériels similaires. Un sondage a été effectué sur neuf thèmes, dont l'un d'eux serait présenté au Sénateur O'Reilly. Le thème choisi est le droit à la protection lors de l'utilisation d'internet. Le groupe a manifesté le souhait que l'Assemblée parlementaire rationalise ce thème dans les 47 États membres en l'inscrivant comme priorité et associe les écoles et les groupes de jeunes au processus de consultation¹⁹. Le groupe s'est aussi penché sur le rapport de ma collègue Jennifer de Temmerman sur le changement climatique et a élaboré sa propre présentation incluant ses préoccupations et recommandations sur les mesures que pourraient prendre les gouvernements. Ce travail, présenté à la commission des questions sociales en décembre 2020 et en juin 2021, a mis en lumière la frustration des enfants concernant le changement climatique et le manque de dialogue entre les générations. Les participants ont traité des Objectifs de développement durable et ont conclu que leur génération aurait une influence considérable sur les changements futurs.

¹⁹ De ce fait, à la suite de l'initiative de M. O'Reilly, le projet de proposition intitulé « Le droit des enfants à la protection lorsqu'ils utilisent internet » a été soumis à la commission des questions sociales pour examen lors de la réunion du 9 septembre 2021.

22. Les jeunes qui ont pris part aux débats ont exprimé leur satisfaction quant à « la possibilité de participer directement à un processus de consultation avec l'APCE ». Ils ont aussi noté que le fait d'intervenir devant un parlementaire leur avait donné l'impression de faire une différence ou d'entamer le processus de changement et qu'il était très important pour les jeunes de pouvoir s'impliquer et être entendus.

b) Auditions publiques

23. Dans le cadre des activités susmentionnées, des enfants d'Azerbaïdjan, de France, d'Irlande et du Royaume-Uni, âgés de 10 à 18 ans, ont participé à des auditions publiques en face-à-face et en ligne organisées par la commission des questions sociales entre novembre 2019 et juin 2021. Ils sont intervenus et ont pris part aux discussions. Ils ont exprimé leurs sentiments, partagé leurs recherches, et formulé des recommandations pratiques. Les enfants étaient accompagnés par leurs enseignants ou des responsables d'ONG. Ces moments ont été une expérience très enrichissante tant pour les enfants que pour les parlementaires.

24. D'après les enfants ayant participé, les enfants connaissaient mieux leurs besoins et ils devraient participer à toute discussion les concernant. C'était une très bonne idée d'associer les enfants aux travaux des parlements. Les enfants devraient pouvoir choisir leurs propres représentants. Il a fallu simplifier et rendre plus compréhensibles le langage utilisé dans les consultations. Il a été important d'expliquer comment nous connaissions les mesures qui fonctionnaient. Il a été nécessaire de combiner différents moyens de participation et d'appliquer une approche progressive. Les enfants ont estimé que la participation contribuait de manière importante à leur développement psychologique et avait des répercussions positives en termes de maîtrise de soi, responsabilité, compétences en matière de communication et capacité à prendre en compte le point de vue d'autrui et à exprimer ses propres opinions. Pouvoir parler de leurs problèmes et demander de l'aide a permis aux enfants de faire baisser le niveau de stress et de construire leur avenir sur de meilleures bases. La non-participation a des effets négatifs, notamment des niveaux élevés d'incertitude et d'anxiété. Les principales raisons qui expliquent la non-participation des enfants sont le manque d'expérience et le manque d'occasions d'exprimer leurs sentiments, leurs opinions et leurs souhaits. Les adultes pourraient aider les enfants à se préparer dès leur plus jeune âge à décider par eux-mêmes, en leur donnant la liberté de choisir entre plusieurs possibilités, tout en exerçant un contrôle et en offrant l'appui nécessaire. Ils pourraient aussi attirer l'attention des enfants sur les conséquences possibles de leurs décisions. Enfin, les adultes pourraient favoriser la participation des enfants à différents niveaux, en fonction de leur âge et de leur maturité.

c) Prochaines étapes

25. Alors que les travaux sont encore en cours et que ce chapitre reste à compléter avec des exemples des autres collègues, selon moi, nous pouvons déjà conclure qu'il existe de multiples façons de soutenir la participation des enfants à l'Assemblée. Là-dessus, beaucoup a été écrit, maints rapports ont été publiés et de nombreuses discussions utiles ont eu lieu. Toutefois, je pense que de nombreux collègues ignorent ces sources importantes d'idées et de conseils.

26. Réussir la participation des enfants exige un effort, mais le résultat est passionnant et épanouissant. Cette participation peut être intégrée aux programmes et aux activités en place dans les écoles et les ONG. Elle peut être très basique ou très ambitieuse, en fonction des ressources disponibles. Elle nécessite un soutien politique et un engagement individuel. Je suggère d'inscrire dans le Règlement de l'Assemblée parlementaire l'obligation de consulter les enfants sur tous les rapports qui examinent des questions qui peuvent affecter la vie des enfants (et pas nécessairement seulement ceux qui traitent spécifiquement des droits des enfants), de proposer plusieurs modèles simples, et de fournir des outils de participation pratiques et faciles à utiliser. Les connaissances et les expériences en la matière sont déjà nombreuses, et les matériels de soutien élaborés dans le cadre de la préparation de ce rapport peuvent constituer un bon point de départ.

27. Je suis impatiente d'en entendre plus sur les efforts de ma collègue, Jennifer de Temmerman, concernant la participation d'enfants sur des questions en lien avec le changement climatique. Nous avons déjà eu des échanges de vues utiles et tenu plusieurs sessions avec des enfants.

28. J'espère que nous pourrions organiser des expositions et autres activités pendant une partie de session de l'Assemblée, afin d'informer, échanger, et inspirer des collègues de l'importance des droits de l'enfant et de la participation des enfants.

29. Actuellement, je négocie afin de produire un rapport par les enfants pour les enfants, fondé sur cette initiative, pour une utilisation dans les écoles et d'autres lieux de rassemblement d'enfants.

4. Tour d'horizon des pratiques existantes

30. Dans cette partie, je vais examiner quelques autres pratiques existantes, qui illustrent les mesures envisageables pour encourager les enfants à connaître les principes démocratiques et les droits humains ; pour les aider à acquérir des compétences en matière de participation, et pour les associer efficacement aux processus décisionnels. Les contextes de la participation des enfants incluent les parlements, les écoles, les organisations de jeunesse, les organisations internationales, le gouvernement local et le secteur associatif (les ONG). Je sais que mes collègues rencontreront beaucoup d'autres exemples de bonnes pratiques qui, je l'espère, seront utiles dans les délibérations futures sur la manière dont le Conseil de l'Europe, cette Assemblée, et les parlements nationaux pourraient faire progresser les travaux sur une stratégie en matière de participation des enfants comme principe fondamental des sociétés démocratiques.

4.1. Le Conseil de l'Europe

31. Le Conseil de l'Europe, qui a été créé avec pour objectif de protéger et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit dans ses 47 États membres, considère que la participation des enfants est d'une importance cruciale pour la réalisation de ses objectifs. Sa Stratégie pour les droits de l'enfant est élaborée par la Division des droits des enfants. Elle encourage la participation des enfants tant comme un objectif stratégique clé que comme une approche transversale qui est intégrée aux activités normatives, de suivi et de coopération de l'Organisation. Pour soutenir cette participation, une politique de protection des enfants est en cours d'élaboration par le Conseil de l'Europe. Elle couvrira des thématiques très variées, de la protection des données et des modalités du consentement au fait de veiller à ce que les procédures de passage de marchés n'impliquent pas le travail d'enfants. En ce moment, la Division des droits des enfants met à jour la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant, avec l'implication de plusieurs collaborateurs, y compris des enfants, des ONG et des parlementaires.

32. Le Conseil de l'Europe œuvre pour soutenir ses États membres à renforcer la démocratie et les droits humains en facilitant le développement de normes de base communes en accord avec les gouvernements (activités normatives / "standard-setting"), en mettant en place des procédures de suivi afin de vérifier si ces normes sont respectées (activités de suivi / "monitoring"), et en aidant ses États membres à travailler ensemble pour remédier aux lacunes (coopération / "cooperation"). En ce qui concerne les droits des enfants, les contributeurs principaux sont la Division des droits des enfants et les Services de la jeunesse et de l'éducation mais quasiment tous les autres secteurs de l'Organisation sont impliqués.

a) Élaboration de normes : convenir de règles communes

33. En 2012, les États membres ont adopté la Recommandation sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans²⁰, qui prévoit des lignes directrices pratiques sur les droits des enfants et des jeunes d'être entendus dans tous les contextes. En 2012 également, les États membres ont adopté la Recommandation sur la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme, s'engageant ainsi à promouvoir la gouvernance démocratique dans tous les établissements pédagogiques, « à la fois comme une méthode à part entière de gouvernance souhaitable et bénéfique et comme un moyen pratique d'apprendre et d'expérimenter la démocratie et le respect des droits de l'homme ». Ces recommandations témoignent du consensus politique sur la participation des enfants et fournissent une base utile pour l'élaboration d'une législation nationale. Elles sous-tendent aussi les activités de coopération qui réunissent les hauts fonctionnaires, les professionnels et les représentants de la société civile des 47 États membres.

34. En 1995, le Conseil de l'Europe a introduit un système de gestion novateur dans le secteur de la jeunesse. Dans le cadre de ce système, les représentants des pouvoirs publics responsables des questions de jeunesse et les jeunes Européens participent sur un pied d'égalité et échangent des idées et des expériences. Cette coopération établit un esprit de compréhension et de respect réciproques et confère une légitimité aux décisions prises, permettant leur mise en œuvre effective²¹. L'un des principaux objectifs de ce système est d'introduire une perspective de jeunesse aux travaux du Conseil de l'Europe, et ses délibérations aboutissent souvent à l'adoption de résolutions, recommandations et traités, comme la « Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale²² ». Récemment, une proposition de résolution a été déposée auprès de l'APCE pour la création d'un statut de partenaire de jeunesse avec l'Assemblée parlementaire²³. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux met en œuvre un programme de délégués

²⁰ [Recommandation CM/Rec\(2012\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans](#)

²¹ <https://www.coe.int/fr/web/youth/co-management>

²² <https://www.coe.int/fr/web/youth/adopted-texts-and-recommendations>

²³ <https://www.coe.int/fr/web/youth/-/co-operation-between-the-parliamentary-assembly-and-the-advisory-council-on-youth-intensifies>

jeunes, dans le cadre duquel un délégué jeune par État membre, sélectionné à l'issue d'un appel à candidatures ouvert, participe aux sessions du Congrès pendant un an, développe des projets et donne son point de vue au Congrès sur différentes questions²⁴.

b) Suivi et évaluation : mesurer les progrès

35. Des efforts ont été entrepris pour inclure les enfants aux activités de suivi, dans l'objectif d'évaluer la mesure dans laquelle les pays respectent les engagements qu'ils ont souscrits en toute liberté au titre de plusieurs traités. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) exige l'incrimination des infractions sexuelles contre des enfants. Les pays qui ont ratifié la Convention (Parties à la Convention) s'engagent à prévenir la violence sexuelle, à protéger les enfants victimes et à poursuivre les auteurs. Le Comité des Parties à la Convention (le Comité de Lanzarote) s'assure que les Parties mettent effectivement en œuvre la Convention. Elle sollicite l'avis de la société civile et demande aux Parties d'encourager « la participation des enfants, selon leur stade de développement, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, des programmes publics ou autres portant sur la lutte contre l'exploitation et les abus sexuels concernant des enfants » (article 9, paragraphe 1). Des lignes directrices sur la mise en œuvre de la participation des enfants ont été élaborées pour soutenir le 2^{ème} cycle de suivi thématique de la Convention de Lanzarote sur « La protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels facilités par les technologies de l'information et de la communication (TIC) ».

36. Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme, d'identifier les lacunes éventuelles de la législation et de la pratique, et d'aider les États membres à mettre en œuvre les normes de protection des droits de l'homme. La Commissaire Dunja Mijatović accorde une très grande importance à la participation des enfants et a récemment rappelé que quelques rares gouvernements « se sont efforcés de manière systématique d'institutionnaliser des mécanismes à différents niveaux pour favoriser la participation active et effective des enfants à toutes les décisions qui les touchent. Mais dans beaucoup de pays, les enfants rencontrent encore des difficultés pour accéder à l'information relative à leurs droits et aux politiques nationales les concernant.²⁵ »

37. Les enfants jouent un rôle actif dans les événements marquants sur l'évaluation, comme la Conférence intitulée « Préparer l'Europe de demain : renforcer les droits de l'enfant », qui a été organisée en 2019 afin d'évaluer les avancées liées à la Stratégie pour les droits de l'enfant à mi-parcours²⁶. De même, la conférence « Apprendre à vivre ensemble », qui a eu lieu en 2017, visait à examiner la mise en œuvre de la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme.

38. L'Outil d'évaluation de la participation des enfants fournit des indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans. L'outil s'accompagne d'un Guide de mise en œuvre avec une feuille de route et des conseils détaillés sur la récolte d'informations et les groupes de discussions, à partir des résultats obtenus dans la procédure de présentation devant le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Il a été mis en œuvre en Bulgarie, en Estonie, en Irlande, en Italie, en Lettonie et en Roumanie²⁷.

c) Coopération : travailler ensemble pour améliorer la situation

39. En avril 2021, le Conseil de l'Europe et ses partenaires de la République tchèque, de la Finlande, de l'Islande, du Portugal et de la Slovénie, ont lancé le projet conjoint UE-CdE « CP4EUROPE – Renforcer les cadres et actions nationaux de participation des enfants en Europe » qu'ils mettront en œuvre jusqu'au 31 mars 2023. Les résultats attendus comprennent des évaluations de la participation des enfants et l'amélioration des cadres nationaux, ainsi que la création d'un réseau de leadership en matière de participation des enfants, et une nouvelle page web pour faciliter le partage de ressources et d'expériences.

40. Pour une participation des enfants efficace, les adultes qui travaillent avec des enfants doivent être bien préparés et formés. Le Conseil de l'Europe développe des matériels concrets basés sur les pratiques existantes et les enseignements tirés. Parmi les derniers exemples en date, on peut citer la publication de "New and innovative forms of youth participation in decision-making processes" (Les nouvelles formes innovantes de participation des jeunes aux processus décisionnels)²⁸ et celle du Manuel sur la participation

²⁴ <https://www.coe.int/fr/web/congress/youth-delegates>

²⁵ <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/boosting-child-and-youth-participation-from-voice-to-choice?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner>

²⁶ <https://www.coe.int/fr/web/children/strengthening-the-rights-of-the-child-as-the-key-to-a-future-proof-europe>

²⁷ <https://www.coe.int/fr/web/children/participation/>

²⁸ <https://rm.coe.int/new-and-innovative-forms-of-youth-participation-in-decision-making-pro/1680759e6a>

des enfants « Écouter – Agir – Changer », toutes deux destinées aux professionnels qui travaillent avec des enfants²⁹. La formation en ligne HELP sur une justice adaptée aux enfants et les droits des enfants encourage la participation des enfants au sein du système judiciaire³⁰.

41. La participation des enfants est aussi encouragée par le Prix de l'Europe, créé en 1955 par l'Assemblée parlementaire pour récompenser les villes qui défendent les idéaux européens, par exemple par le biais de jumelages, de manifestations européennes ou d'échanges entre des établissements d'enseignement. Les villes doivent tout d'abord présenter leur candidature pour le Diplôme européen, puis le Drapeau d'honneur, et enfin la Plaquette d'honneur. La sous-commission du Prix de l'Europe, dont je fais partie, se prononce sur chaque catégorie tous les ans. En 2021, un nouveau trophée du Prix de l'Europe a remplacé le trophée original. Il a été conçu par une équipe de jeunes graphistes de Strate École de design en France. C'est la ville de Khmelnytskyi, en Ukraine, qui a remporté le trophée en 2021. Je suis toujours ravie de constater, lorsque nous examinons les candidatures, l'importance qui est accordée à la participation des enfants et des jeunes. Cette année, par exemple, j'ai visité (virtuellement) la ville de Meudon (près de Paris) pour présenter la Plaquette d'honneur. Meudon associe les enfants à la vie de la ville de façon remarquable. La ville gère des Clubs Europe afin de sensibiliser les jeunes aux questions européennes, organise des visites dans les institutions européennes pour les jeunes des centres de jeunesse de la ville et pour les jeunes élus du conseil municipal des jeunes, et associe les enfants aux commémorations de la Seconde Guerre mondiale. Outre cette compétition officielle, nombre de parlementaires sont conscients des nombreuses activités mises en place dans leurs villes locales qui permettent aux enfants de prendre part aux services locaux et aux conseillers locaux d'encourager la participation des enfants.

3.2. Les autres institutions internationales

42. L'Union européenne a affirmé clairement son engagement en faveur de la participation des enfants, notamment dans la Charte des droits fondamentaux (article 24), la Stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant, et le Programme de l'UE en matière de droits de l'enfant. Comme mentionné précédemment, en 2021, la Commission européenne a publié une étude sur la participation des enfants à la vie politique et démocratique³¹. L'étude couvre un large éventail de mécanismes mis en œuvre depuis 2021 dans 28 pays. Au cours de cette recherche, plus de 200 enfants et jeunes ont partagé leurs expériences. Grâce à de grandes organisations de défense des droits de l'enfant, la Commission a reçu en ligne plus de 10 000 observations d'enfants concernant la nouvelle stratégie de l'UE sur les droits de l'enfant. La Commission publie en outre des versions adaptées aux enfants du rapport et de la Stratégie. Le Forum européen sur les droits de l'enfant est une conférence annuelle, qui rassemble les principaux acteurs, organisations internationales, ONG, médiateurs pour les enfants, praticiens, universitaires, et institutions de l'UE afin de promouvoir les bonnes pratiques.

43. Dans le Parlement européen, les *Parliamentariums* de Bruxelles et Strasbourg proposent un jeu de rôle aux jeunes de 14 ans et plus. Entre 16 et 32 joueurs peuvent participer dans un espace réservé dans le cadre d'une exposition permanente. Le jeu de rôle dure environ 2h30 et doit être réservé près de 4 mois à l'avance. Les jeunes jouent le rôle de députés européens de quatre groupes politiques qui discutent de deux cas fictifs, le but étant de simuler le processus législatif. Le jeu est totalement automatisé, et les participants utilisent des téléphones portables pour s'orienter dans le jeu³².

44. Créé en 1987, le Parlement européen des jeunes (PEJ) est un programme éducatif entre pairs mis en œuvre dans 40 pays de toute l'Europe. Sa mission est d'inspirer les jeunes Européens et de leur donner les moyens de devenir des citoyens ouverts, tolérants et actifs. Il s'appuie sur un réseau d'organisations de commissions nationales à travers l'Europe et offre aux jeunes un espace où ils peuvent exprimer leurs points de vue sur des sujets très divers. La plupart des participants sont âgés de 16 à 25 ans. De manière générale,

²⁹ Beaucoup d'autres publications sont consultables en ligne dans un grand nombre de langues. Le Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie (CRCCD) forme un ensemble de matériels qui peuvent être utilisés par les systèmes éducatifs « pour apporter aux jeunes les compétences nécessaires [...] pour participer activement à une culture de la démocratie et vivre pacifiquement avec autrui au sein de sociétés culturellement diverses ». « Face à la controverse – une boîte à outils pour traiter des sujets controversés dans les écoles » a pour objectif d'aider les éducateurs à permettre aux enfants de développer des compétences nécessaires à un dialogue respectueux sur des sujets délicats. « Pour une gouvernance démocratique de l'école » est un manuel destiné aux chefs d'établissements, dont l'objectif est de promouvoir la participation des enfants, mais aussi de leurs parents et de la communauté plus large à la vie de l'école. Compass et Compasito incluent des modules de formation sur les droits de l'homme avec les jeunes et les enfants. L'examen des politiques sur la participation des enfants et des jeunes fournit une analyse complète de la conformité des législations, politiques et pratiques nationales avec le droit de l'enfant à la participation.

³⁰ <https://rm.coe.int/help-course-brief-child-friendly-justice/16808b4f27> (uniquement en anglais)

³¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/child_participation_final_rapport_revised_28.04.2021_final_web_pdf.pdf

³² <https://visiting.europarl.europa.eu/fr/visitor-offer/brussels/parlamentarium> et <https://visiting.europarl.europa.eu/fr/visitor-offer/strasbourg/parlamentarium-simone-veil>

le Parlement européen des jeunes organise chaque année plus de 500 événements au niveau local, national et international, qui rassemblent plus de 30 000 jeunes.

45. Les enfants contribuent aux procédures de rapports dans le cadre des mécanismes des Nations Unies, et notamment la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'Examen périodique universel (EPU) et l'Agenda 2030 pour le développement durable et les objectifs de développement durable. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a intégré la participation des enfants à ses travaux de bien d'autres manières. Les enfants participent à l'élaboration, à la planification et à l'organisation des Journées de discussion générale³³. Le Comité consulte les enfants pendant le processus d'élaboration de ses observations générales. Il associe les enfants à différents événements, et notamment les anniversaires de la Convention relative aux droits de l'enfant.

4.3. Les parlements : l'expérience de la démocratie

46. Beaucoup de parlements du monde entier sont engagés dans des initiatives et des programmes qui associent les enfants. La publication "Parliaments promoting Democracy"³⁴ (Les parlements au service de la démocratie) montre comment une cinquantaine de pays dans le monde assurent la promotion de la démocratie, en particulier auprès des jeunes. Elle fait suite à une enquête réalisée par le Parlement autrichien à la veille de la 5^{ème} Conférence mondiale des présidents de parlement en août 2020, qu'il a organisée virtuellement avec l'Union interparlementaire (UIP) et les Nations Unies. Un Guide de participation des enfants aux travaux du Parlement publié en 2014 par l'Union interparlementaire et l'UNICEF a pour but « d'apporter aux parlementaires des informations sur une grande variété de mécanismes capables de garantir que la participation des enfants aux travaux parlementaires soit constructive, reflète les opinions des plus marginalisés et contribue à l'élaboration des politiques, lois et budgets afin de réduire les disparités et les inégalités dont souffrent les enfants du monde³⁵ ». L'étude récemment publiée "Study on child participation in EU political and democratic life"³⁶ présente un aperçu des parlements nationaux d'enfants et de jeunes. Je ne propose ci-après qu'un instantané des différentes approches, mais de plus amples informations sont disponibles sur les sites internet des programmes concernés ou en prenant contact avec eux.

a) Activités de sensibilisation : exemples de l'apprentissage des droits et de la démocratie

47. Au Royaume-Uni, le Parlement met en œuvre un programme d'engagement et s'est doté d'un service de l'éducation³⁷. Des visites du Parlement sont organisées pour le public et des ressources pour les enfants tels que des brochures, des vidéos et des affiches sont envoyées sur demande. Il existe des ressources spécifiques en fonction de l'âge des enfants. Les ateliers destinés aux écoles sont menés par le personnel du service de l'éducation qui s'appuie sur des méthodes participatives, et notamment les discussions de groupe, les jeux de rôle et les jeux, selon l'âge, afin d'aider les enfants à comprendre le fonctionnement du gouvernement et ce qu'ils peuvent faire pour y contribuer. Dans le cadre des activités de sensibilisation, les parlementaires et les pairs se rendent dans les écoles ou d'autres lieux fréquentés par les jeunes pour présenter les actions du Parlement et leur rôle au sein de celui-ci. Les parlementaires ont aussi des liens avec les structures gouvernementales locales et peuvent présenter cet aspect de la démocratie aux enfants. Dans le cadre du programme "Learning with the Lords" (Apprendre avec les Lords)³⁸, les pairs se rendent dans les écoles et invitent les écoles au parlement. Récemment, le Président de la Chambre des Lords m'a demandé de créer un petit groupe de pairs participant à ce programme en vue d'examiner quelles structures parlementaires travaillent avec les enfants et les jeunes et de quelle manière précisément, et de lui en rendre compte. Nous espérons faire rapport en mars prochain.

48. Le Parlement autrichien prévoit un programme éducatif³⁹, qui inclut un atelier sur la démocratie⁴⁰, consistant en plusieurs ateliers pour les élèves de la 3^{ème} à la 9^{ème} année. Ces ateliers participatifs présentent les fondements de la démocratie et de la vie parlementaire, et notamment le rôle des institutions européennes. J'ai eu le plaisir, alors que j'étais en Autriche pour une réunion de l'APCE, d'assister à l'un de ces ateliers et d'être conviée à une discussion à l'issue de l'atelier. Les élèves se sont montrés curieux et informés sur l'Europe. Ils ont posé des questions et répondu avec confiance. Le Parlement gère aussi un Parlement des jeunes et un Forum des apprentis. Au sein du Parlement des jeunes, les participants tiennent des discussions

³³ <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/discussiondays.aspx>

³⁴ <https://www.ipu.org/fr/node/10761>

³⁵ <http://archive.ipu.org/PDF/publications/child-parl-f.pdf>

³⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/child_participation_final_raport_revised_28.04.2021_final_web_pdf.pdf

³⁷ <https://learning.parliament.uk/en/>

³⁸ <https://learning.parliament.uk/en/session-workshop/learn-with-the-lords-online/>

³⁹ <https://www.demokratiewebstatt.at/>

⁴⁰ <https://www.demokratiewebstatt.at/fileadmin/360-dws-virtual/>

de groupe, font valoir leurs points de vue, et votent sur des questions d'actualité. Les procédures sont filmées et un journal couvre ces activités. Au sein du Forum des apprentis, les participants apprennent la démocratie et sa signification pour chacun d'entre eux, le rôle du parlement et comment les citoyens peuvent influencer le processus démocratique. Le Service de l'éducation civique organise ces ateliers et travaille en liaison avec le ministère de l'Éducation sur la participation des écoles.

49. Dans la République de Moldova, le jeu "Know Your Parliament" (Connais ton parlement) a été conçu pour encourager les jeunes à prendre part aux processus décisionnels. La première partie a lieu dans les bureaux territoriaux d'information du Parlement, avec des participants de chaque district du pays. Les équipes de six élèves répondent à des questions sur la société, la démocratie, le processus d'élaboration des lois, les élections et les droits de l'homme. Les gagnants de la première partie continuent jusqu'à la dernière, dans le bâtiment du Parlement, sur le principe d'une chasse au trésor. Les équipes traversent six salles (musée, bibliothèque, salle de conférence de presse, salle de l'Europe, salle de réunion, et l'hémicycle). Dans chaque lieu, les participants doivent résoudre une énigme et les équipes ne peuvent aller dans la salle suivante que lorsqu'elles ont trouvé le mot de passe. Le classement est basé sur le temps de réalisation de la chasse au trésor et les résultats aux énigmes. À la fin, les participants reçoivent des diplômes décernés par le Président du Parlement.

50. Tous les deux ans, le Danemark tient des « élections scolaires » de trois semaines, au cours desquelles les 13-16 ans simulent la totalité du processus d'une véritable élection parlementaire (de l'annonce de l'élection jusqu'à la diffusion des résultats du vote à la télévision). Le programme vise à renforcer la confiance des élèves dans la participation au processus politique et à élargir leur compréhension du fonctionnement des élections. Les résultats des élections suscitent un intérêt considérable dans la presse danoise.

51. Le Jeu de la démocratie est un programme de jeu de rôle sur une journée entière destiné aux élèves de l'enseignement secondaire en Hongrie. Il présente le processus législatif à travers l'exemple d'un projet de loi fictif. Quatre groupes participent en même temps, représentant plusieurs partis avec des valeurs différentes. Les profils des partis accompagnés du projet de loi fictif leur sont envoyés plusieurs semaines avant l'événement. La période de préparation leur permet d'élaborer des amendements et de se familiariser avec les propositions d'amendements des autres partis. Le jour J, les participants participent à des séances plénières, des réunions de commissions et des réunions de groupes parlementaires, pour finir avec le vote final. À la fin de la journée, ils tiennent une conférence de presse. La spécificité du programme est que la coalition n'a pas la majorité au parlement, de sorte que tous les groupes de partis doivent coopérer s'ils veulent réussir.

b) Participer à la démocratie : consultation pour évoluer

52. Finalement, le but de la participation des enfants est de garantir que leurs avis sont pris en compte quand il s'agit de prendre des décisions impactant leurs vies, y compris par les parlements. Un exemple de comment cela peut se faire est le projet visant à soutenir la réalisation du modèle Barnahus (Maison des enfants) en Slovénie a été mis en place par la Division des droits des enfants du Conseil de l'Europe en 2019-2021 pour aider les victimes et les témoins de violence sexuelle sur des enfants. En 2020, le ministère de la Justice a tenu des consultations publiques sur le projet de loi à laquelle 104 enfants ont participé. Ces consultations ont été menées conformément aux normes du Conseil de l'Europe et à d'autres normes internationales. Elles ont abouti en 2021 à l'adoption par l'Assemblée nationale slovène de la Loi sur la protection des enfants (« Loi Barnahus »). Les enfants ont évalué positivement ce processus. Ils ont apprécié que leurs points de vue soient pris en compte et ont exprimé le souhait de prendre part à des activités similaires dans le futur.

53. Certains parlements, comme ceux de l'Allemagne et de la Turquie, ont mis en place des commissions sur les droits de l'enfant qui examinent toutes les lois et politiques, ainsi que le budget national, du point de vue des droits de l'enfant. Ces commissions peuvent non seulement inviter des enfants à participer à leurs procédures et à intervenir, mais aussi créer des mécanismes de participation continue.

54. Au Royaume-Uni, les *All Party Parliamentary Groups* (groupes comprenant des membres venant de tous les partis politiques siégeant à la Chambre des communes et la Chambre des Lords) invitent souvent des experts dans un domaine particulier afin d'accroître leurs connaissances. Plusieurs de ces groupes travaillent sur des questions en rapport avec les droits et le bien-être des enfants. Des ministres sont aussi souvent invités à s'adresser à ces groupes. Des enfants prennent la parole et assistent à des réunions où leurs intérêts sont en jeu. Cette implication d'enfants peut avoir un impact sur les points de vue des ministres et des membres de ces groupes. Il arrive souvent que l'on demande des consultations de suivi aux enfants après

ces réunions. La commission d'enquête parlementaire mixte sur les droits humains (*select Parliamentary Joint Committee on Human Rights*) sollicite l'avis des enfants, le cas échéant.

55. À titre personnel, je suis de l'avis qu'une évaluation de l'impact sur les enfants devrait avoir lieu pour chaque proposition de législation concernant les enfants et que les enfants devraient y participer.

4.4. Le secteur associatif

56. Le secteur associatif et ses organisations non gouvernementales (ONG) revêtent une importance unique en matière d'accompagnement des enfants. Il existe un grand nombre d'organisations internationales de défense des droits de l'enfant (tels que *Save the Children*, le *Réseau international des droits de l'enfant* (CRIN), *Defence for Children International* (DCI) et *Child Rights Connect*), et chaque pays a ses propres ONG spécialisées dans les questions liées à l'enfance qui coopèrent le cas échéant (par exemple la sécurité en ligne). Le Centre pour la promotion des droits de l'homme de Genève dispose d'une section sur les droits de l'homme avec laquelle le Conseil de l'Europe a travaillé spécifiquement sur la question de la protection des enfants et des jeunes dans le sport. Les ONG disposent d'informations de base sur les enfants dans tous les contextes et peuvent informer directement les parlementaires, via des réunions. Au Royaume-Uni, elles apportent une aide précieuse au Groupe parlementaire multipartite (*All-Party Parliamentary Group*) sur les enfants et d'autres sujets. Toutes les ONG que je connais comptent des enfants dans leurs organes directeurs ou créent des groupes consultatifs séparés, comme c'est le cas du Commissaire à l'enfance. Certaines proposent des services, comme des formations professionnelles. *Save the Children* a élaboré une trousse à outils du suivi et de l'évaluation de la participation des enfants⁴¹. Elle fournit un cadre conceptuel, des conseils sur la manière de procéder au suivi et à l'évaluation, ainsi que des outils pratiques, pour les organisations qui travaillent directement avec des enfants, les organisations dirigées par des enfants ou des jeunes, et les gouvernements qui s'engagent à respecter leurs obligations en matière de respect du droit de l'enfant de participer.

57. *Eurochild* est un réseau d'organisations et d'individus qui travaillent avec et pour les enfants en Europe. Ses membres à travers l'Europe s'engagent à promouvoir la participation des enfants. *Eurochild* travaille en coopération étroite avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Le réseau dispose d'un Conseil des enfants, de Forums nationaux et d'un groupe de référence sur la participation des enfants. Il a produit une ressource élaborée avec les enfants et pour les enfants qui explique la Recommandation de la Commission européenne intitulée « Investir sur l'enfance ». Il organise des webinaires et soutient la participation des enfants dans les enceintes concernées, comme l'événement de haut niveau organisé par le Parlement européen à Bruxelles pour le 30^e anniversaire de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant⁴². *Eurochild* produit des notes d'information, des documents de travail et des rapports sur des questions qui affectent la vie des enfants. L'adhésion est ouverte à toutes les organisations et tous les individus qui s'intéressent aux droits et au bien-être des enfants et des jeunes.

4.5. Les établissements scolaires et le secteur de la jeunesse

58. Beaucoup d'établissements scolaires contribuent activement à la promotion de la participation des enfants. On peut citer par exemple le Programme des Écoles respectueuses des droits géré par l'UNICEF-Royaume-Uni. D'autres comités nationaux de l'UNICEF œuvrent activement aussi en la matière, notamment ceux de l'Islande, de l'Irlande, des Pays-Bas et de la France. Plus de 5000 écoles de tout le Royaume-Uni interviennent actuellement auprès de 1,7 million d'enfants et de jeunes. Parmi elles figurent des écoles d'enseignements primaire et secondaire, des établissements pour enfants ayant des besoins particuliers et des services d'orientation des élèves (pour les enfants en rupture). L'objectif est de travailler avec les écoles pour créer des lieux d'apprentissage sûrs et stimulants, où les droits des enfants sont respectés, leurs talents encouragés et où ils peuvent s'épanouir. Le programme vise quatre domaines clés pour les enfants : le bien-être, la participation, les relations et l'estime de soi. L'idée de base est que les enfants qui comprennent leurs droits comprennent comment ils devraient être traités ; leur estime d'eux-mêmes s'en trouve renforcée.

59. Un important site internet soutient le programme, avec des conseils et des études de cas. Il prévoit un programme de formation pour les enseignants qui partagent ensuite leurs connaissances avec leurs collègues. La responsable du programme au Royaume-Uni, Frances Bentley, a suggéré dans un entretien que les établissements doivent s'approprier le programme. Ils n'utilisent pas seulement les matériels de l'UNICEF mais les adaptent pour créer leurs propres supports. Il est important que le chef d'établissement et les responsables qui soutiennent le programme adoptent une approche scolaire globale pour autonomiser le

⁴¹ <https://resourcecentre.savethechildren.net/document-collections/toolkit-monitoring-and-evaluating-childrens-participation>

⁴² <https://www.eurochild.org/event/celebrating-30-years-of-the-convention-on-the-rights-of-the-child/>

personnel et les élèves. Le programme est lié à d'autres initiatives mises en place dans les écoles par le gouvernement, les pouvoirs locaux et le secteur associatif. Une école peut présenter sa candidature pour les prix des Écoles respectueuses des droits (d'abord le bronze, puis l'argent et enfin l'or). Un certain nombre d'élèves de l'école qui ont poursuivi leurs études supérieures ont élaboré leur propre version du programme. Il est applicable dans d'autres contextes que l'école, par exemple dans les madrassas (écoles religieuses, qui sont rattachées aux mosquées). La directrice adjointe qui est responsable du programme à Burntwood travaille aussi avec un groupe LGBT en dehors de l'école.

60. Les répercussions du programme sur les élèves, les enseignants et les établissements dans leur ensemble ont été largement évaluées. Entre 2017 et 2019, l'UNICEF a collecté des éléments factuels auprès de 190 000 élèves et 20 000 membres du personnel. Cette enquête a observé que les enfants connaissaient leurs droits, pouvaient les exercer, se sentaient valorisés et reconnaissaient les droits d'autrui. Les observations des directeurs d'établissements et du personnel sur le programme étaient largement positives⁴³. En 2020, les commissions pour l'égalité et les droits de l'homme ont publié un rapport sur dix écoles qui participent au programme. Ce rapport a montré les effets sur les résultats scolaires, la fréquentation et une réduction du racisme et des autres attitudes fondées sur les préjugés⁴⁴.

61. Je peux personnellement témoigner de la réussite de ce programme. Il y a quelques années, je faisais partie du conseil d'administration d'une école primaire dans le sud de Londres. C'était un établissement difficile avec plusieurs familles sans domicile, un nombre élevé de repas servis gratuitement à la cantine (indicateur de pauvreté), plus de 40 langues différentes et beaucoup d'enfants qui ne parlaient pas anglais au début de leur scolarisation. La qualité de l'enseignement et les normes comportementales étaient faibles. Elle a été classée par l'inspection comme école « ayant des besoins particuliers ». Le conseil d'administration a nommé une nouvelle directrice qui avait travaillé dans des Écoles respectueuses des droits. Elle a immédiatement mis en place le programme. Le personnel a été formé, l'apparence de l'école a changé avec des fresques et d'autres travaux des élèves affichés dans les locaux, chaque classe a défini un ensemble de règles de vie en classe, un Conseil des élèves a été créé. Une salle pour les parents et un jardin ont été mis à disposition dans l'école. Des animaux domestiques ont intégré l'école dans des cages et les enfants ont été chargés de s'en occuper. De nouvelles méthodes d'enseignement ont été adoptées. L'absentéisme a baissé et les comportements se sont améliorés, les résultats scolaires ont augmenté et davantage de parents se sont impliqués et ont apporté leur soutien. En deux ans, l'école a été jugée, par les inspecteurs, comme excellente.

62. J'espère pouvoir partager de semblables exemples de la part des collègues de l'Assemblée dans la version finale de ce rapport.

5. Conclusions préliminaires

63. Le Conseil de l'Europe, par le biais de ses divisions et commissions pertinentes, a produit un travail considérable et remarquable sur le bien-être, la protection et l'autonomisation de l'enfant. Plusieurs personnes parmi le personnel et les parlementaires sont très investies et particulièrement compétentes. D'après moi, il nous serait utile d'élaborer ensemble des initiatives ; cela nous permettrait d'avoir une vision de nos activités en matière de participation des enfants, de la manière dont elles sont reçues et des mesures à prendre pour développer les progrès obtenus. Je suggère de réunir un groupe d'experts composé de parlementaires, des membres du Comité Directeur pour les droits de l'enfant (CDENF), des membres du Comité de Lanzarote, des représentants de la Division des droits des enfants, des Services de la jeunesse et de l'éducation, d'Eurochild, d'un nombre convenu d'enfants et d'un expert indépendant de la participation des enfants. Ce groupe d'experts aura pour mandat de réunir des informations (en particulier, des exemples de l'influence des enfants sur les lois et les politiques) et de proposer des mesures à mettre en œuvre. Le groupe d'experts pourrait être présidé par le Président de l'Assemblée parlementaire ou sa Secrétaire générale.

64. Au cours de la préparation de mon dernier rapport (L'impact de la pandémie de Covid-19 sur les droits des enfants), j'ai été impressionnée par la volonté des représentants de la Commission européenne et du Parlement européen de travailler en coopération sur les sujets en question. Si le groupe d'experts proposé sur la participation des enfants devait être créé, je pense que l'implication de la CE et de l'UE sur le sujet pourrait être productive et efficace. Il appartiendra évidemment à ces trois organisations de décider des modalités de fonctionnement d'un tel projet.

⁴³ <https://www.unicef.org.uk/rights-respecting-schools/the-rrsa/impact-of-rrsa/>

⁴⁴ Culhane L. et McGeough E. (2020), *Respect, Equality, Participation: Exploring Humans Rights Education*, consultable en ligne à l'adresse suivante : https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/respect_equality_participation_exploring_human_rights_education_in_great_britain.pdf

65. Ce rapport indique, tout comme les personnes avec qui j'ai travaillé lors de son élaboration, que les points de vue et les idées des enfants doivent être pris en compte dans tous les contextes, et notamment dans la conception et l'évaluation des politiques dans les institutions démocratiques. La participation des enfants devrait s'inscrire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans les domaines comme la santé, l'éducation, les migrations, la famille et les questions communautaires. Les enfants se sont à maintes reprises montrés capables de participer à la prise de décisions. Comme l'a déclaré un enfant de 9 ans, « Nous, les enfants, sommes plus légitimes et dignes de confiance que ne le reconnaît la société. Donnez-nous la possibilité de participer⁴⁵. »

66. La pandémie a été une période difficile pour nous tous, et les enfants en ont souffert de manière disproportionnée. Dans le même temps, elle a probablement permis à chacun, individu comme groupe, de faire le bilan sur son identité, ses objectifs, comment aider autrui, ainsi que sur les avantages et les risques de la participation en ligne. De nombreuses communautés ont vu le jour au niveau local pendant les restrictions liées à la pandémie. Il pourrait être stimulant et utile de repenser les possibilités de participation des enfants aux sociétés démocratiques. Je pense que le moment est venu pour nous d'évaluer ce que nous avons réalisé et ce que nous pourrions encore faire.

67. Certes, le principe de la participation des enfants est largement reconnu, mais les enfants ne sont souvent consultés que pour la forme ; le processus n'entraîne donc pas de vrai changement dans leur vie. La principale conclusion qui est ressortie de mes discussions avec différents partenaires est que la participation des enfants doit être constructive et durable. Elle doit pour cela être soigneusement conçue, dotée de ressources suffisantes, et intégrée dans les structures et méthodes de travail existantes.

68. Mettre en place une participation constructive exige plus que le simple fait de parler avec l'enfant. Il est nécessaire de prendre sérieusement en considération les points de vue des enfants et de les informer des résultats de leur participation.

69. Il faut aussi traiter de manière plus assidue de la difficulté d'atteindre les enfants de différents milieux, notamment des membres de groupes vulnérables. Je m'inquiète particulièrement pour les enfants qui sont vulnérables et défavorisés ou qui souffrent de préjugés (les enfants vivant dans la pauvreté, les enfants handicapés, les enfants issus de minorités, les enfants migrants ou réfugiés, les enfants LGBT). Il peut arriver que ces enfants ne participent pas aux activités comme les débats, les parlements des jeunes et les conseils scolaires, souvent parce qu'ils manquent de confiance ou sont simplement ignorés. Nous devons en être conscients et faire en sorte que tous les enfants aient les mêmes chances.

70. Les retours des enfants ont montré qu'ils se sont sentis plus responsabilisés lorsqu'ils ont été associés à toute la procédure et lorsqu'ils ont eu la possibilité de rencontrer d'autres enfants. Ils se sont sentis écoutés et s'engagent souvent par la suite pour la défense des droits humains. Les espaces et les procédures menés par les adultes ont souvent été décourageants.

71. Je suis convaincue que les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel et constituer une force positive, en encourageant les enfants à participer et à contribuer à une approche organisationnelle dans le contexte des sociétés démocratiques, ainsi qu'à connaître leurs droits. La participation des enfants doit être placée plus haut sur l'échelle des priorités au sein des parlements et devrait être intégrée dans les méthodes de travail, via le règlement et les travaux des commissions.

72. Tous les travaux avec les enfants doivent être menés avec prudence. Comme pour les professionnels de santé, « ne pas nuire » doit être le principe sous-jacent de toute action. Les adultes et les enfants doivent être bien formés et préparés, afin de garantir le respect et la protection contre une exposition excessive ou des abus. Toutes les organisations qui travaillent avec des enfants doivent se doter d'une politique de protection, ainsi que de mécanismes visant à prévenir et réduire les expériences négatives, et à résoudre tous les problèmes de manière rapide et efficace. J'ai souvent jugé utile de consulter des ONG spécialisées en matière de protection des enfants lorsque les enfants visitent le Parlement, par exemple.

73. Les droits des enfants et le concept de sociétés démocratiques sont étroitement liés. L'apprentissage des droits renforce le poids des démocraties et l'apprentissage de la démocratie renforce la nécessité de comprendre les droits. Considérant que la démocratie est aujourd'hui confrontée à de nombreux défis, la participation des enfants est un outil essentiel pour poser les fondations d'une Europe de demain prospère, pacifique, équitable et bienveillante.

⁴⁵ Conférence internationale sur La participation des enfants dans la prise de décision et l'élaboration des politiques au niveau de l'Union européenne.