



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 3 mai 2010

CommDH/PositionPaper(2010)1

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

DOCUMENT DE SYNTHÈSE SUR LES DROITS DE L'ENFANT

Ce document présente la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les droits de l'enfant. Il résume brièvement les constats du Commissaire qui figurent dans les rapports de ses visites de pays, dans ses documents thématiques et dans ses recommandations, avis et points de vue. En rassemblant ces constats issus de ses différentes activités, le Commissaire propose une synthèse de ses conclusions et recommandations concernant les droits de l'enfant. La présente position sera régulièrement mise à jour, en fonction des nouveaux éléments réunis par le Commissaire.

Des violations persistantes et généralisées des droits de l'enfant sont commises dans toutes les régions d'Europe. Dans leur vie quotidienne, de nombreux enfants sont victimes de différentes formes de violences physiques, sexuelles ou psychologiques, le plus souvent infligées par les adultes dont ils dépendent. La pauvreté infantile est également un problème extrêmement grave, qui a des répercussions à long terme sur la vie de beaucoup d'enfants. Ses effets sont aggravés par le manque de soins médicaux et sociaux élémentaires ainsi que par l'absence d'un bon système éducatif pour les enfants. Dans certains pays, des enfants continuent de passer leurs jeunes années isolés, dans de vastes institutions vétustes et généralement inadaptées, conçues pour des enfants ayant des besoins particuliers. Il est par ailleurs dérangeant de constater qu'actuellement, en Europe, on enferme de plus en plus d'enfants, de plus en plus jeunes, pour de plus en plus de délits mineurs. Les enfants ont le droit fondamental que leur avis soit pris en compte, mais ce droit n'est aujourd'hui pas garanti. La justice, l'école, l'administration et la ville doivent faire une véritable place à l'enfant.

La situation des enfants reflète souvent la situation générale en matière de droits de l'homme dans un pays, car les enfants constituent l'un des groupes les plus vulnérables de la société.

Une approche centrée sur l'enfant

Les enfants sont des sujets de droits. Ils doivent être respectés pour leur valeur intrinsèque en tant qu'être humain mais aussi pour leurs qualités et compétences, c'est-à-dire qu'ils doivent être considérés comme des personnes à part entière – et non comme de simples *objets* appartenant aux adultes.

Nos attitudes et nos politiques à l'égard des enfants devraient être guidées par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par l'article 3 (1) de la Convention des droits de l'enfant de l'ONU. Selon ce principe, il importe de percevoir chaque enfant comme un individu et de prendre en considération son cas particulier.

La Convention des droits de l'enfant étend le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant à *toutes* les décisions qui concernent des enfants, qu'elles soient le fait des pouvoirs publics, des assemblées parlementaires, des organes judiciaires ou encore des institutions privées. Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant doit dicter les décisions que nous prenons. Il constitue une règle juridiquement contraignante pour les Etats. Il n'impose pas que l'intérêt de l'enfant prime systématiquement ni ne préconise d'empiéter sur les droits d'autrui. En revanche, il exhorte les Etats à être plus attentifs aux intérêts d'un groupe particulièrement vulnérable. Même si l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas toujours seul en jeu, il devrait être l'un des principaux éléments à prendre en compte et occuper une place prépondérante dans toutes les décisions concernant des enfants.

Il est difficile de définir ce principe et il est gênant de voir les Etats ou certains adultes l'instrumentaliser alors qu'eux-mêmes bafouent les droits des enfants au nom de l'« intérêt supérieur de l'enfant ». On peut cependant dégager deux grandes idées :

- l'intérêt supérieur de l'enfant est consacré par les dispositions normatives de la Convention des droits de l'enfant ;
- l'avis de l'enfant est primordial pour déterminer son intérêt supérieur.

Lorsqu'on examine l'avis d'un enfant, il faut tenir compte des changements qui peuvent affecter sa situation et de son développement. Avec l'âge et la maturité, l'enfant est en principe plus à même de prendre des décisions et d'avoir son mot à dire. Cette évidence, qui est aussi une obligation légale, est souvent oubliée. Mais la capacité de l'enfant à se forger une opinion et à l'exprimer dépend également de plusieurs autres droits, par exemple le droit à l'instruction ou le droit de participer librement à la vie culturelle, ainsi que les libertés d'expression, de pensée, de conscience, de religion et d'association, et le droit au respect de la vie privée.

Les mécanismes indépendants des droits de l'homme ont un rôle crucial à jouer dans la protection et la mise en œuvre des droits de l'enfant. Lorsqu'il n'en existe pas encore, il faudrait créer dans la loi une institution spécialisée, telle qu'un médiateur des enfants, qui soit dotée des ressources, du budget et des prérogatives nécessaires.

Droits économiques et sociaux

L'accès à un enseignement de qualité est un droit fondamental pour tout enfant, sans exception. Pour lutter contre les discriminations et inégalités répandues dans la société, il est essentiel que tous bénéficient d'un même accès à l'instruction. L'éducation doit être accessible, inclusive, fondée sur l'équité, l'égalité des chances et l'égalité entre garçons et filles, et bannir toute discrimination. Chaque enfant devrait avoir la possibilité de développer au mieux son potentiel grâce à un accès gratuit à l'éducation sur tout le territoire national. L'éducation préscolaire devrait également être possible. Il est particulièrement important que les enfants vulnérables, ceux appartenant à des groupes minoritaires et ceux atteints d'un handicap puissent être scolarisés dans des établissements ordinaires. Il faut adopter toute une série de mesures positives pour promouvoir l'école inclusive.

Les Etats devraient renforcer la lutte contre la pauvreté infantile. Pour ce faire, des plans d'action peuvent s'avérer utiles. Ils devraient viser tout d'abord à identifier les groupes vulnérables et les plus exposés. L'instruction joue un rôle essentiel pour réduire la pauvreté infantile et il est donc indispensable qu'elle soit gratuite. De plus, les aides directes en faveur des enfants appartenant aux catégories « à risque » sont jugées nécessaires et sont au cœur d'un grand nombre de prestations sociales et familiales. Ce type de soutien doit être correctement ciblé et suffisant pour sortir les enfants – et leurs parents – de la pauvreté. Il faut supprimer les barrières discriminatoires qui empêchent les enfants vulnérables de bénéficier des soins de santé et des mesures sociales dont ils ont besoin. C'est pourquoi les Etats doivent veiller à ce que tous les enfants reçoivent les documents y compris d'identité qui ouvrent droit à des prestations et à une prise en charge.

Protéger de la violence et des abus

Toutes les formes de violence à l'égard des enfants doivent être interdites, notamment les châtiments corporels, les violences sexuelles et les violences psychologiques. Cette interdiction légale a deux grands objectifs :

- empêcher – ou du moins dissuader – l'auteur de passer à l'acte ;
- donner les moyens de demander réparation en cas de violation.

Inscrire l'interdiction dans la loi fait clairement passer le message que tout recours à la violence contre des enfants est inacceptable, y compris à la maison. L'idée est d'encourager l'évolution des mentalités et des pratiques et de promouvoir des méthodes d'éducation non violentes. Il est très important de faire bien comprendre ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Les adultes qui s'occupent d'enfants sont parfois désorientés pour gérer des situations difficiles. Il faut simplement tracer la frontière entre violence physique ou psychologique et non-violence.

Aucune violence envers les enfants ne devrait être tolérée, qu'elle soit infligée à des fins disciplinaires ou à d'autres fins. Cela signifie que les exceptions prévues dans la législation de plusieurs pays européens, qui autorisent les « violences justifiables » et les « châtiments raisonnables » contre les enfants, ne sont pas compatibles avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Il est en outre discriminatoire et totalement inacceptable que la législation pénale accorde aux enfants une moindre protection contre les violences alors qu'ils sont, à l'évidence, particulièrement vulnérables.

Il est également nécessaire de mener des campagnes continues d'éducation et de sensibilisation du public, axées notamment sur la promotion de la parentalité positive et l'éducation sans violence, pour mettre un terme à l'acceptation juridique et sociale de la violence infligée aux enfants. A l'école, il convient de faire des efforts particuliers pour expliquer aux enfants qu'ils ont le droit d'être protégés contre toutes les formes de violence et qu'ils peuvent bénéficier de différents services et aides.

Outre les châtiments corporels, les enfants sont victimes d'autres formes de violence en Europe. Ils sont par exemple exploités comme main-d'œuvre bon marché ou à des fins sexuelles et pornographiques, ce qui va souvent de pair avec la traite des êtres humains. Il faut adopter un vaste éventail de mesures pour remédier à ces fléaux. Pour ce qui est du travail des enfants, toutes les formes d'exploitation doivent être combattues : elles vont du travail rural ou familial traditionnel à la prostitution, la mendicité et le racket lié au trafic de stupéfiants. Il est important de suivre les différents types d'exploitation pour prendre des mesures rapides et appropriées. Il faut développer de nouvelles formes de protection de l'enfance, notamment en associant davantage les ONG. Il convient de suivre l'évolution des infractions pénales concernant des enfants et d'offrir la protection et le soutien requis aux victimes.

Naturellement, les lois ne doivent pas exister seulement sur le papier. Elles doivent aussi être appliquées et protéger réellement les enfants. Les tribunaux doivent être capables de rendre rapidement des décisions, prenant par exemple la forme de mesures préliminaires ou d'injonctions, dans les affaires concernant des mineurs. De plus, pour améliorer l'application des lois, il faut que policiers, procureurs et juges prennent conscience des problèmes de violence et d'exploitation dont les enfants sont victimes. En plus des voies de recours judiciaires, il convient d'élaborer des procédures de plainte facilement accessibles et adaptées aux enfants. Les obstacles qui entravent l'accès des enfants aux mécanismes de protection – comme le fait d'exiger l'autorisation des parents pour porter plainte – devraient être supprimés. La plainte d'un enfant devrait toujours être prise au sérieux et les policiers, les éducateurs et les travailleurs sociaux devraient être correctement formés à recueillir leur parole. Une ligne téléphonique confidentielle

devrait être ouverte dans chaque pays afin que tout abus ou violence puisse être signalé(e) et que des professionnels hautement qualifiés puissent agir en conséquence.

Justice des mineurs

Une société à visage humain sait comment faire face promptement, résolument et équitablement aux infractions commises par des mineurs. Dans ce domaine, il faut bien distinguer les concepts de « responsabilité » et de « criminalisation ». En cas de doute sur la responsabilité de l'enfant, il doit exister une procédure formelle et distincte, qui respecte son âge et ses capacités, sans nécessairement faire appel à la justice pénale ou transformer l'enfant en criminel. Au lieu de vouloir simplement fixer un âge arbitraire de responsabilité pénale, les Etats devraient chercher des solutions globales à la délinquance des mineurs, afin de ne pas criminaliser les enfants du fait de leur conduite.

C'est particulièrement en matière de sanction que la justice des mineurs doit s'écarter de la procédure pénale ordinaire. La procédure appliquée aux mineurs devrait toujours tenir compte du fait que les intéressés sont des enfants et ne prévoir aucune condamnation. L'objectif est de remettre l'enfant dans le droit chemin. Il convient d'établir sa responsabilité tout en favorisant sa réadaptation. Pour ce faire, il faut des sanctions d'intérêt général effectives et innovantes. Concrètement, en cas d'infraction, une fois les faits établis, il convient de procéder à une évaluation pluridisciplinaire permettant non seulement de définir les mesures nécessaires pour faire prendre conscience à l'enfant de la gravité de son acte, mais aussi de déterminer comment répondre au mieux aux besoins de la victime et empêcher l'enfant de récidiver. Le nom de l'enfant ne devrait jamais être rendu public pendant la procédure et les affaires concernant des mineurs devraient rester séparées du système pénal pour adultes. Pour obtenir des résultats, tous les acteurs concernés, juges et procureurs compris, devraient recevoir une formation adéquate. En principe, les parents ou le tuteur légal du jeune délinquant devraient être associés à la démarche, à moins que cela ne soit jugé contre-productif pour la réadaptation de l'enfant. Quelle que soit la procédure, l'enfant devrait avoir un moyen de se défendre contre les accusations et de faire appel.

De manière générale, la détention des enfants devrait n'être qu'une mesure de dernier ressort, d'une durée aussi brève que possible. La détention d'un enfant se justifie seulement si celui-ci constitue une menace grave et permanente pour la sûreté publique. La détention doit alors faire l'objet d'un contrôle périodique fréquent, effectué au cas par cas par un juge, afin de déterminer si elle est la solution appropriée. Les enfants ne doivent être détenus que dans des centres spécifiques adaptés aux mineurs, où ils devraient être séparés des adultes. Une attention particulière doit être accordée aux jeunes filles, qui sont trop souvent détenues avec des femmes adultes par manque d'infrastructures spécifiques. Les contacts avec la famille devraient être encouragés et facilités s'ils sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant. En général, les conditions doivent être humaines et tenir compte des besoins qui sont propres à des personnes non encore adultes.

Il est essentiel que les mineurs délinquants suivent des cours à plein temps. Chacun d'entre eux devrait bénéficier d'un programme de réinsertion personnalisé, qui se prolonge après la période de détention avec l'aide des tuteurs, des enseignants et des travailleurs sociaux. Si les relations avec les parents ne sont pas possibles, le placement en famille d'accueil peut être une solution. Durant tout le processus, l'enfant doit être autorisé à donner son avis et les adultes doivent en tenir compte.

Il est important de rappeler que les enfants dans cette situation sont parfois davantage victimes que coupables, car beaucoup ont un parcours difficile. Il est par conséquent crucial de détecter au plus tôt les problèmes et d'adopter des mesures de prévention. Les tribunaux devraient être une solution de dernier ressort, tout ayant été fait pour éviter au mineur de comparaître devant la justice. La stratégie de prévention devrait aussi s'appuyer sur un soutien aux familles à risque, des mesures décisives contre la violence domestique, des travailleurs sociaux dotés d'une réelle capacité d'action, des relais de quartier et une école qui ne se contente pas de transmettre des savoirs mais entoure aussi chaque enfant. Les jeunes eux-mêmes devraient naturellement être associés à ces efforts et ne pas être perçus comme de simples objets à socialiser et à contrôler.

Enfants séparés, orphelins ou abandonnés : institutions, placement et adoption

Il est temps de sortir les enfants des institutions, en particulier celles qui sont vastes, vétustes et généralement inadaptées. Ceux qui nécessitent une prise en charge devraient être placés dans des établissements de petite taille et de type familial ou en famille d'accueil. Le placement en institution devrait être une mesure de dernier ressort, décidée seulement dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les enfants élevés en dehors du cadre familial devraient recevoir un bon niveau d'éducation afin de pouvoir un jour mener une vie indépendante. Les enfants qui doivent être placés pour des raisons autres que la commission d'une infraction ne devraient pas être mélangés avec des jeunes aux prises avec la justice. En outre, la décision de placement devrait faire l'objet d'un réexamen régulier et le fonctionnement des institutions devrait donner lieu à un contrôle adéquat. Lorsque des enfants sont placés en famille d'accueil, les pouvoirs publics devraient élaborer des procédures normalisées pour sélectionner, former, aider et superviser les familles d'accueil. Il est important que les services sociaux fassent tout leur possible pour ne pas désunir les familles ni séparer les enfants de leurs parents. Les décisions de placement en structure d'accueil doivent ménager autant que possible un juste équilibre entre l'intervention de l'Etat d'une part et le droit à la vie privée et familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant d'autre part. Il est aussi particulièrement important que les enfants participent à la prise de décision concernant leur placement. Cette décision a directement trait aux droits fondamentaux de tous les membres de la famille, aussi devrait-elle être prononcée par un tribunal puis faire l'objet d'un réexamen régulier.

RECOMMANDATIONS

Toutes les décisions concernant des enfants devraient découler d'une approche centrée sur l'enfant et sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les enfants doivent être considérés comme des personnes à part entière et leur avis devrait être pris en considération, en tenant compte de leur développement et de leur maturité.

Il convient de prendre des mesures pour garantir à tous les enfants un bon niveau d'éducation. Cela signifie que l'éducation doit être accessible, inclusive, fondée sur l'équité, l'égalité des chances et l'égalité entre garçons et filles, et bannir toute discrimination. L'éducation préscolaire doit être encouragée.

Les Etats devraient élaborer des plans d'action ciblés et dotés des ressources nécessaires pour lutter contre la pauvreté infantile, en identifiant les groupes vulnérables et à risque. Il faut supprimer les barrières discriminatoires (y compris l'absence de documents d'identité et autres) qui peuvent empêcher l'accès aux services sociaux et aux soins de santé.

Toute violence à l'égard des enfants devrait être interdite, notamment les châtimts corporels. Il importe d'encourager l'évolution des mentalités et des pratiques et de promouvoir des méthodes d'éducation non violentes.

S'il est nécessaire de réagir rapidement aux infractions commises par des enfants, ceux-ci ne doivent pas pour autant être transformés en criminels et les Etats devraient chercher des solutions globales à la délinquance des mineurs. En matière de sanction, la justice des mineurs devrait s'écarter de la procédure pénale ordinaire : il faut éviter tout châtiment, établir les responsabilités et la détention devrait n'être qu'une mesure de dernier ressort. L'enfant devrait être autorisé à participer au processus et à donner son avis. Les enfants dans cette situation étant parfois également des victimes, il est important de mettre l'accent sur la prévention.

Les enfants nécessitant une prise en charge devraient être placés dans des établissements de type familial ou en famille d'accueil, en lieu et place des institutions vétustes et généralement inadaptées. Les décisions de placement devraient préserver le droit à la vie privée et familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant, et tenir compte de l'avis de l'enfant. Elles devraient par ailleurs faire l'objet d'un réexamen régulier. Les enfants élevés en dehors du cadre familial devraient recevoir un bon niveau d'éducation afin de pouvoir un jour mener une vie indépendante.