

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 53 (1999) sur les politiques pour les enfants/adolescents deshérités et les familles¹

*(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe –
mars 1999)*

Le Congrès,

Ayant pris connaissance :

1. des résultats de la Conférence Internationale sur les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles, organisée sur l'initiative du CPLRE avec l'appui des autorités de Saint-Petersbourg, du 2 au 4 avril 1998 et notamment de la Déclaration finale adoptée à l'unanimité à l'issue de la Conférence à laquelle ont participé, en tant que rapporteurs, non seulement des villes et régions européennes mais aussi des ONG engagées dans la protection de l'enfance et la lutte contre la misère ;
2. du rapport présenté par M. K.-C. ZAHN (Allemagne) à la suite de cette Conférence.

Rappelant :

3. que les objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe sont la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie et que le Plan d'action adopté lors du 2^e Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement a mis particulièrement l'accent sur la protection de la dignité humaine contre l'exclusion sociale et sur la protection de l'enfance ;
4. la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
5. la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale adoptée par la Résolution 237 de la CPLRE ainsi que les autres textes visant les droits fondamentaux et les droits du citoyen des plus démunis en Europe² ;
6. les prises de position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, notamment

1. Discussion et adoption par la Commission Permanente le 5 mars 1999 (voir doc. CG (5) 25 projet d'avis présenté par MM. M. Bucci et H.U. Stöckling, Rapporteurs).

2. – Résolution 243 (1993) sur citoyenneté et grande pauvreté: la Déclaration de Charleroi ;
– Résolution 244 (1993) sur le droit au logement et les conditions de sa mise en œuvre par les autorités locales et régionales ;
– Résolution 41 et Recommandation 26 (1996) sur «Santé et citoyenneté: l'accès aux soins des plus démunis en Europe» ;
– Résolution 43 (1997) sur l'ouverture de l'Europe à tous les jeunes : villes et régions en action.

la Recommandation 1121(1990) relative aux droits des enfants et la Recommandation 1286(1996) relative à une stratégie européenne pour les enfants ;

7. la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, qui vise à garantir le respect de règles minimales d'humanité et de dignité dans les établissements pénitentiaires ;
8. les «Conclusions et Recommandations» formulées en 1994 par le Comité directeur sur la politique sociale du Conseil de l'Europe sur «les enfants de la rue» ;
9. l'appui déterminant donné par le CPLRE aux projets menés par des ONG à Saint-Petersbourg entre 1995 et 1997 en faveur de la jeunesse déshéritée, avec le soutien financier du Bureau communautaire d'aide humanitaire (ECHO).

Constate :

10. que des jeunes, des adolescents, voire de très jeunes enfants, ainsi que des familles très démunies et notamment des femmes seules avec leurs enfants, sont actuellement en Europe condamnés à vivre, provisoirement ou pour de longues périodes de temps, dans les rues et autres espaces de nos villes, régions et campagnes ;
11. que les conditions de vie de ces mineurs sans abri, privés de ressources, de soins et d'éducation, sont à proprement parler inhumaines et les exposent de surcroît à entrer en conflit avec les lois pénales ;
12. que des adolescents/jeunes de la rue en attente de jugement sont emprisonnés dans des conditions qui nuisent gravement à leur santé, éducation, réinsertion sociale, bref, qui hypothèquent lourdement leur avenir.

Déclare :

13. que de telles situations constituent une atteinte non seulement aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant, mais aussi à la dignité de toute la société ;
14. qu'il appartient à la société civile et, en premier lieu à ses représentants élus, de mettre en œuvre le droit des enfants à la protection juridique ;
15. que tout mineur a le droit inaliénable de vivre d'une façon convenable dans sa famille d'origine ou, lorsque cela s'avère impossible, dans des structures adéquates de remplacement.

Souligne :

16. le rôle central que peuvent et doivent jouer les autorités locales et les autorités judiciaires pour la conception et la mise en œuvre d'une politique globale de l'enfance et de la jeunesse en danger ;
17. l'impérieuse nécessité de combattre sans plus tarder l'état d'abandon dans lequel se trouvent les enfants/adolescents de la rue, par de nouvelles approches, un travail assidu de suivi, une identification des familles, un travail de réinsertion sociale, une prise en charge intégrale, y compris l'orientation, des mineurs sans famille ;

Recommandation 53

18. la nécessité de créer des institutions spécialisées pour les femmes seules et leurs enfants à la rue ;
19. la nécessité urgente de démanteler des structures surannées, surpeuplées, insalubres de détention préventive de longue durée et de les remplacer par des «communautés» ou «foyers»;
20. l'exigence de revoir les structures et le fonctionnement de la justice de mineurs¹, notamment l'âge de la responsabilité pénale, les procédures, l'élimination de la détention préventive de longue durée, l'introduction de peines de substitution à l'emprisonnement, la durée des peines d'emprisonnement, le remplacement de mesures répressives par des mesures éducatives et le remplacement des prisons par des institutions confiées à des associations bénévoles agréées ;
21. la priorité de politiques axées sur la prévention sur les politiques répressives², pour éviter l'entrée ou la progression des jeunes dans le système pénal en leur procurant un soutien et un cadre de vie stables, mettant sur pied une politique de promotion bien planifiée, coordonnée et périodiquement évaluée pour les mineurs démunis, en partenariat avec les familles et les institutions publiques et privées qui s'occupent de la famille, de l'enfance et de la jeunesse ;
22. les efforts déjà déployés ici et là par des autorités locales et judiciaires ainsi que par la société civile (ONG, associations de bénévoles, volontaires, etc.), visant à réformer les politiques de l'enfance et de la famille et le système judiciaire des mineurs.

Recommande :

I. Aux Etats membres du Conseil de l'Europe

23. de mettre en œuvre dans sa globalité la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
24. de prendre en considération, à cet effet, les orientations contenues dans la Déclaration finale adoptée à l'issue de la Conférence de Saint-Pétersbourg, annexée à la présente Recommandation, en vue d'introduire des réformes dans leurs politiques en faveur de l'enfance et des familles déshéritées et dans le système judiciaire et pénitentiaire ;
25. de lutter contre toute forme d'abus sexuel ou économique et autre, ainsi que tout type d'exploitation des enfants déshérités ;
26. d'instituer des «médiateurs» aux différents niveaux territoriaux, chargés de promouvoir et de défendre les droits de l'homme et les droits de l'enfant ;
27. de se pencher attentivement sur le partage des compétences et des ressources avec les collectivités locales dans le domaine des politiques pour l'enfance, la jeunesse en danger et leurs familles.

1. Voir les «Standards minimums des Nations Unies relatifs aux règles de l'administration de la justice juvénile» (1985).

2. Voir les «Principes directeurs des Nations Unies sur la prévention de la délinquance juvénile» (1985).

II. Au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

28. de prendre note des résultats de la Conférence de Saint-Pétersbourg (2-4 avril 1998) et plus particulièrement de la Déclaration finale adoptée à l'issue de la Conférence ;
 29. de transmettre ces résultats ainsi que la présente Recommandation au Comité directeur pour les droits de l'homme, au Comité européen pour la cohésion sociale, au Comité européen de coopération juridique, au Comité européen pour les problèmes criminels et aux organes de la jeunesse, pour qu'ils en tiennent compte dans le cadre de la mise en œuvre des programmes intergouvernementaux d'activité ;
 30. de se prononcer, à la lumière des travaux de l'Assemblée parlementaire et du CPLRE, sur la création de «médiateurs» aux différents échelons territoriaux des Etats membres, chargés de promouvoir et de défendre les droits de l'homme et les droits de l'enfant et de proposer une Recommandation à adresser aux Etats membres ;
 31. d'aider les ONG ayant statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe à monter des projets, dans le cadre des Activités pour le développement et la consolidation de la stabilité démocratique (ADACS) visant le développement de la société civile par la formation, notamment dans les pays ayant récemment accédé à la démocratie, d'un personnel compétent dans les domaines de la protection de l'enfance, la promotion des familles déshéritées et des mineurs de la rue, la réhabilitation des mineurs ayant été condamnés à une peine d'emprisonnement ou à une peine de substitution, la gestion de «foyers» ou de «communautés» d'accompagnement des mineurs ;
 32. d'envisager, dans le cadre de l'assistance prêtée aux pays de l'Europe orientale, des programmes de formation spécifiques pour le personnel judiciaire, administratif et de police affecté aux mineurs appartenant aux groupes à risque ;
 33. de promouvoir, en coopération avec l'Union européenne et d'autres organisations internationales, notamment l'UNICEF, des réformes de structure dans les systèmes judiciaires et pénitentiaires concernant les mineurs, y compris et surtout le remplacement d'institutions périmées de détention préventive de longue durée par des «communautés» et «foyers» confiés à des associations agréées.
- ### III. A l'Union européenne
34. d'envisager sans tarder l'octroi aux pays européens non membres de l'Union d'aides spécifiques finalisées à l'accomplissement de réformes profondes de structure dans les systèmes judiciaires et pénitentiaires, notamment ceux qui concernent les mineurs ;
 35. de coopérer, à cet égard, avec le Conseil de l'Europe et les institutions internationales comme l'UNICEF, qui est déjà engagé sur le terrain ;
 36. d'aider le volontariat européen à créer à Saint-Pétersbourg un «observatoire» sur le monde

des jeunes ainsi qu'une école de formation permanente au volontariat.

IV. Aux ONG ayant statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe

37. qui sont particulièrement actives dans les domaines de l'enfance et de la politique familiale, d'aider à la mise en œuvre de la Déclaration finale de Saint-Petersbourg, en favorisant la création de structures pour le volontariat et en envisageant des programmes de formation pour les bénévoles et les travailleurs sociaux ;

38. d'envisager des accords de jumelage/parteneriat entre associations appartenant à des pays différents et notamment avec les associations de volontaires de Saint-Petersbourg dans le but d'échange d'information et de formation réciproques et d'entraide.

V. A l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

39. de poursuivre son action en faveur des enfants et adolescents de la rue et des familles déshéritées partout en Europe, mais plus particulièrement dans les pays qui n'ont pas achevé leur transition juridique et administrative ;

40. de se prononcer rapidement en faveur de la création de « médiateurs » chargés de promouvoir et de défendre les droits de l'enfant ;

41. de soutenir les efforts déployés par l'UNICEF en Russie visant à réformer les systèmes judiciaires et pénitentiaires des mineurs.

Annexe

Déclaration finale de la Conférence internationale

Les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles

Saint Pétersbourg, 2-4 avril 1998

Les participants à la conférence internationale sur « les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles », qui s'est tenue à Saint-Petersbourg du 2 au 4 avril 1998 à l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe,

après avoir entendu :

- les exposés de responsables politiques de villes et régions de Saint-Petersbourg (Russie), Hamburg (Allemagne), Padoue (Italie), Bucarest (Roumanie), Strasbourg (France), London Borough of Newham (Royaume-Uni), Pushkin (Russie), Dublin (Irlande), Budapest (Hongrie) ainsi que d'autres villes et régions de la Grande Europe, sur les politiques menées pour les enfants/adolescents déshérités et les familles ;
- le point de vue de parlementaires, élus locaux et régionaux, experts et chercheurs, directeurs d'établissements pénitentiaires et d'autres institutions ;

1. Mineurs : personnes ayant moins de 18 ans conformément aux dispositions de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

- les exposés de juges pour enfants de Saint-Petersbourg (Russie), Bobigny (France), East London Borough of Tower Hamlets et Newham (Royaume-Uni), sur le rôle des autorités judiciaires dans un contexte local ;

- des représentants d'organisations non gouvernementales, d'associations et du volontariat de divers pays européens ;

- les conclusions d'une table ronde qui a réuni des représentants des différents groupes de participants à la conférence ;

1. Constatent l'existence, dans toute l'Europe, de mineurs dont les conditions de vie constituent une atteinte aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant reconnus dans plusieurs conventions internationales acceptées ou ratifiées par la vaste majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

2. Constatent, en particulier, que ces conditions de vie particulièrement inhumaines frappent surtout les enfants et les jeunes des milieux très pauvres, les enfants de la rue et les jeunes emprisonnés, notamment ceux qui sont en attente de jugement ;

3. Soulignent que la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies proclame le droit des enfants d'être protégés, d'avoir accès aux droits et d'être considérés comme des citoyens actifs ;

4. Estiment que ce droit est en même temps une obligation ardente des sociétés civiles et des autorités publiques librement élues ou nommées à tous les niveaux de compétence territoriale ; les sociétés civiles et les représentants politiques et administratifs ont, en particulier, le devoir moral mais aussi juridique de fournir à tout mineur en difficulté ou en danger le soutien et l'aide adaptés à l'état de gravité de sa situation ;

5. Déclarent que tout mineur a le droit inaliénable de vivre d'une façon convenable dans sa famille d'origine et, lorsque cela s'avère impossible, le droit d'être intégré dans des familles d'accueil ou dans des structures d'accueil publiques ou privées adéquates ;

6. Sont convaincus que la mise en œuvre efficace des conventions et textes internationaux relatifs aux droits de l'enfant nécessite une coopération et une solidarité internationales, profondes, durables et fondées sur la confiance, que le Conseil de l'Europe et ses Etats membres ont les moyens de concevoir et de mettre en œuvre ;

7. Soulignent le rôle important que peuvent et doivent jouer les autorités municipales et les autorités judiciaires dans un contexte local pour inciter les différents services qui s'occupent de la jeunesse à élaborer des alternatives novatrices et imaginatives aux pratiques actuelles et à formuler d'une façon coordonnée une politique pour la jeunesse ;

8. Soulignent l'actualité et la pertinence des « Conclusions et Recommandations » formulées en 1994 par le Comité directeur sur la politique sociale du Conseil

de l'Europe sur «les enfants de la rue» et partagent les considérations exprimées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la Recommandation 1221 (1990) relative aux droits de l'enfant et la Recommandation 1286 (1996) relative à une stratégie européenne pour les enfants.

A. Soulignent une urgence extrême : combattre sans plus tarder l'état d'abandon dans lequel se trouvent les enfants et les adolescents qui vivent dans les rues et autres espaces de nos villes, régions et campagnes, par :

1. un travail patient d'approche et de présence délicates auprès de ces jeunes, mené par des travailleurs de rue, des bénévoles, des autorités publiques de toute origine, avec l'aide des citoyens particulièrement avertis ;
2. des premiers contacts visant à instaurer un rapport de confiance réciproque entre les jeunes et les adultes, grâce à des offres d'aide en vue de satisfaire les besoins essentiels des jeunes, tant sur le plan matériel que moral ;
3. un travail assidu de suivi des jeunes et en même temps d'identification des familles lorsqu'elles existent, visant à explorer toute possibilité de renouer, si nécessaire dans l'intérêt des jeunes, les contacts entre celles-ci et les jeunes ;
4. un travail de réinsertion sociale qui exige l'intervention de plusieurs acteurs sous le contrôle de l'autorité judiciaire (ou autre autorité compétente) chargée de la protection des mineurs, notamment lorsqu'il s'agit de choisir la destination définitive du jeune ;
5. la prise en charge intégrale, affective et éducative des enfants, lorsque les liens avec les familles sont définitivement coupés ou lorsqu'ils sont sans famille ;
6. une orientation éducative et professionnelle des jeunes adolescents.

B. Formulent une grande exigence : revoir les structures et le fonctionnement de la justice de mineurs conformément aux standards minimums des Nations Unies relatifs aux règles de l'administration de la justice juvénile (1985) :

1. en réexaminant périodiquement l'âge de la responsabilité pénale beaucoup trop faible dans certains pays, à la lumière des différentes politiques de prévention et de leurs résultats ;
2. en prévoyant une protection judiciaire spéciale et une procédure spéciale pour les mineurs (création de tribunaux ou de cours pour enfants, lois pénales spéciales pour les jeunes, etc.) ;
3. en garantissant à chaque mineur faisant l'objet d'une procédure judiciaire, un examen immédiat de son cas et dans le respect de délais impératifs, en éliminant ainsi la nécessité de structures de détention préventive de longue durée : «*Justice delayed is justice denied*» ;
4. en assurant une assistance juridique, psychologique et sociale pour les jeunes démunis, laquelle pourrait être

fournie par des professionnels bénévoles (associations, ONG), agréés par les autorités judiciaires ;

5. en prévoyant, en dernier ressort, des peines de substitution à l'emprisonnement ou des peines d'emprisonnement ayant une durée minimale strictement fixée dans une fourchette instaurée légalement ;
6. en remplaçant progressivement les mesures répressives par des mesures éducatives ainsi que les prisons par des «communautés» ou des «foyers» capables d'accompagner étroitement les jeunes, de les éduquer véritablement et de les former professionnellement. Ces institutions pourraient être confiées, par convention publique, à des groupements ou associations de volontaires reconnus à la fois par les autorités judiciaires et les autorités locales.

C. Proclament la priorité de la prévention sur la répression, fondée sur des politiques en conformité avec les Principes directeurs des Nations Unies sur la prévention de la délinquance juvénile (1985) :

1. qui peuvent s'avérer finalement conformes aux exigences d'une société civile, de l'humanité et de l'efficacité car généralement moins coûteuses que n'importe quelle autre politique axée sur des structures rigides et durables de répression. Il est désormais prouvé, en effet, que les enfants et les jeunes sans logement risquent, tôt ou tard, d'entrer en conflit avec les lois pénales : il convient par conséquent de prévenir l'entrée ou la progression des jeunes dans le système pénal en leur procurant un soutien et un cadre de vie stables ;
2. qui visent à désenclaver et à coordonner les différents services, départements, acteurs publics et privés, en vue d'éviter toute rupture inutile entre les familles et les jeunes enfants ou adolescents ;
3. qui identifient les groupes de jeunes et de familles en détresse, leur assurent progressivement une véritable promotion familiale, un accès aux droits fondamentaux (santé, logement, etc.), en associant les enseignants et autres acteurs sociaux (services sociaux et sanitaires, police, si nécessaire, et juges pour enfants), sans oublier les personnes concernées en tant que véritables partenaires ;
4. qui mettent en œuvre pour les parents et les jeunes des programmes d'éducation parentale à l'intérieur ou en dehors des établissements scolaires ;
5. que chaque autorité publique devrait mettre en œuvre d'une façon coordonnée à la lumière d'un plan établi sur une base de proximité selon le principe de subsidiarité et de partage des compétences ;
6. qui s'appuient sur un volontariat actif, capable de compléter l'action des pouvoirs publics et de s'attaquer à des problèmes que ceux-ci ne se posent même pas et de créer ainsi un réseau de solidarités de base inégalé ;
7. évaluées périodiquement, au moyen d'études d'impact, par exemple, pour vérifier qu'elles atteignent véritablement les plus démunis.

Recommandant :

Aux Etats :

1. le respect total et la mise en œuvre complète de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
2. d'établir des peines exemplaires pour tous ceux qui exploitent économiquement, sexuellement ou d'une autre façon, les enfants déshérités ;
3. de créer partout en Europe, une nouvelle institution juridique : l'«Ombudsman» ou «médiateur» chargé de promouvoir et de défendre les droits de l'enfant ancrés dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
4. que le partage des responsabilités et des compétences avec les collectivités locales dans un domaine aussi significatif que les droits de l'homme et de l'enfant, soit accompagné d'un partage convenable des ressources financières.

Aux collectivités locales de la Grande Europe :

1. de «régler et gérer», conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, les affaires publiques «au profit de leurs populations», y compris, par conséquent et d'une façon prioritaire, les enfants/adolescents et les familles qui sont dans des situations de grande précarité et de grand besoin ;
2. d'intervenir d'une façon coordonnée avec les services de police, les autorités judiciaires et autres autorités concernées dans les domaines de la prévention et de la rééducation des enfants/adolescents et des familles appartenant aux groupes à risque ;
3. de soutenir par tous les moyens possibles et notamment par des mesures législatives et financières, les associations, groupes de bénévoles et volontaires qui œuvrent pour le bien-être des jeunes déshérités et de leurs familles ;
4. d'appuyer le partenariat avec les autorités locales et judiciaires d'autres villes et régions d'Europe, en vue d'organiser des programmes d'échanges et de formation intra-européens pour magistrats, avocats, représentants

de la police et représentants d'autres autorités concernées, actifs dans le domaine du droit pénal des mineurs.

En ce qui concerne Saint-Pétersbourg :

5. une coopération plus poussée entre la Région de Saint-Pétersbourg et des régions d'autres pays européens dans les domaines sociaux et sanitaires, aboutissant à des accords sur le plan administratif et de la formation du personnel ;
6. l'initiation urgente du personnel administratif, judiciaire et de police, à la Convention relative aux droits de l'enfant et au traitement professionnel de la problématique des enfants appartenant aux groupes à risque ;
7. de favoriser les accords autonomes et volontaires de partenariat et de jumelage entre associations appartenant à des pays différents et notamment avec les associations de volontaires de Saint-Pétersbourg dans le but d'échanges d'information et de formation réciproques ;
8. la création à Saint-Pétersbourg, avec l'aide du volontariat européen, d'un «Observatoire» sur le monde des jeunes ainsi qu'une école de formation permanente au volontariat qui pourrait promouvoir, faciliter et mettre en œuvre des projets et des réseaux européens ;
9. de soutenir toute initiative des autorités de Saint-Pétersbourg visant à créer un «médiateur» pour les droits de l'enfant, ayant les moyens de remplir sa mission de façon effective ;
10. d'accueillir favorablement les propositions de l'UNICEF de fournir une aide en vue de :
 - renforcer la coordination des efforts déployés et des activités menées par les autorités publiques et le secteur non gouvernemental auprès des enfants et des adolescents ;
 - créer la fonction de «médiateur» pour les droits des enfants ;
 - soutenir des initiatives en matière de justice juvénile, notamment la formation de juges pour enfants, en reproduisant un projet pilote déjà poursuivi dans un arrondissement de la ville de Moscou.