Pour une participation bruyante des enfants à la révolution de leurs droits[1]

Philip D.Jaffé
Professeur, Université de Genève
Directeur, Institut université Kurt Bösch (IUKB), Sion
philip.jaffe@unige.ch

La Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant (1989, ci-après la Convention des droits de l'enfant ou la Convention) a 25 ans et, même si elle n'est entrée en vigueur en Suisse qu'en 1997, elle est suffisamment ancienne, 17 ans pour être précis, pour que le monde politique, les institutions administratives des niveaux communal, cantonal et fédéral, les associations civiles et la population helvétique aient eu amplement le temps de se coordonner pour très substantiellement mettre en œuvre ses dispositions. Disons, pour être charitable, que des efforts importants ont été déployés. Mais cela est bien peu de chose, car le constat objectif est qu'il reste encore vraiment beaucoup à faire. C'est tout particulièrement le cas pour ce qui concerne la Participation des enfants. Or, la notion de participation est l'un des principes essentiels qui sous-tend l'essence même d'un traité sur les droits humains des enfants. Pour se rendre compte qu'il reste encore beaucoup à faire pour la mise en œuvre des droits de l'enfant en Suisse et en particulier au niveau de la participation, il suffit de parcourir trois documents officiels et de prendre acte des lacunes: le Rapport du Conseil fédéral «Pour une politique de l'enfance et de la jeunesse» du 27 août 2008, le Rapport de la commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse «A l'écoute de l'enfant. Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu» de novembre 2011 et le «Deuxième, troisième et quatrième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant» du 20 juin 2012.

Les objectifs de mon intervention sont les suivants:

1. s'entendre sur une définition du principe de participation et ses bénéfices multiples
2. examiner les différents degrés de participation des enfants à travers des exemples concrets de pratiques helvétiques
3. imaginer comment introduire un processus évolutif qui permettra aux enfants résidant en Suisse de s'exprimer, de faire entendre leur voix et d'être écoutés avec respect par toutes les composantes de la société à laquelle ils appartiennent.

Définir le principe de participation.

Ecouter et entendre la voix des enfants est une obligation légale notamment selon l'article 12 de la Convention des droits de l'enfant et cette proposition forme la base du principe de participation. L'Article 12 stipule que

1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

[1] Conférence dans le cadre du Colloque La révolution silencieuse. 25 ans des droits de l'enfant, 20-21 novembre 2014, organisée par la Ville de Genève, l'Institut international des droits de l'enfant et l'Institut universitaire Kurt Bösch

2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

Mais écouter et entendre les enfants est bien plus que cela… C'est surtout une attitude qui implique que la parole de l'enfant soit perçue comme ayant une valeur et qu'elle soit considérée enrichissante. Comme Clark et Moss (2001, cité par Lansdown, 2005) le résument si bien, entendre et écouter les enfants c'est reconnaître qu'ils sont: 1) des experts pour ce qui concerne leur propre existence, avec la capacité de communiquer un point de vue propre unique par rapport à leurs expériences et à leurs perspectives 2) que les enfants sont des communicateurs habiles qui utilisent une gamme énorme de langages pour articuler leurs vues et leur expérience, 3) que les enfants sont des agents actifs qui influencent et interagissent avec le monde autour d'eux, et 4) que les enfants sont capables de faire du sens, construisant et interprétant la signification des choses dans leurs propres vies.

Pour avancer rapidement, répondons aux questions suivantes concernant le droit d'être entendu et la participation des enfants: Qui? Quels enfants? Où? Dans quels contextes? Quand? Pourquoi faire participer les enfants, les écouter et les entendre? Comment les faire participer?

Qui? Le consensus qui émerge actuellement dans les milieux spécialisés est que tous les enfants doivent être écoutés et entendus sans limite d'âge en fonction de divers paramètres tels que leur capacité d'expression. En Suisse, nous sommes loin du compte. Par exemple, la jurisprudence fédérale indique que dans le contexte de la séparation et du divorce parental, les enfants peuvent être entendus dès 6 ans. Outre, le fait que ce n'est qu'une infime minorité des enfants qui sont entendus dans ces procédures, ce qui est déjà un manquement au principe de participation et à l'obligation légale qui en est faite, il n'y a aucune raison de ne pas descendre en âge et de faire participer les enfants plus jeunes, évidemment en adoptant les méthodes d'écoute. Il faut aussi se poser la question quels enfants participent et lesquels ne participent qu'au rabais? Quels enfants sont exclus, pourquoi une telle discrimination et comment y remédier? Quid des enfants institutionnalisés? Quelle est la voix des enfants qui souffrent d'handicaps physiques ou mentaux? Qui entend les 250000 enfants suisses qui vivent sous le seuil de la pauvreté?

Où? Dans quels contextes? Le Commentaire général No 12 du Comité des droits de l'enfant fournit quelques pistes, mais il me paraît bien plus simple d'affirmer que la participation concerne tous les contextes de vie de l'enfant. Ce qui nous amène à la question **Quand**? Ici aussi l'attitude devrait être aussi large que possible quand des décisions affectent directement ou indirectement l'enfant. Attention, je n'ai pas le temps de développer ce point, mais il est évident qu'il peut exister une tension entre Participation et Protection ou encore entre Participation et Autonomie. D'une part, il ne faut pas sur-responsabiliser les enfants et, d'autre part, la protection des enfants en danger peut par définition exiger de limiter leur droit à la participation.

Pourquoi écouter, entendre et encourager la participation des enfants? Et bien pour plein de raisons… Pour remplir des obligations légales, Soutenir les droits de l'enfant, Promouvoir la protection des enfants, Renforcer les capacités des enfants, Donner du pouvoir et renforcer l'estime de soi, Nourrir un sentiment d'intégration et d'appartenance, Soutenir les sentiments de la compétence à agir et la valeur sociale des enfants, Améliorer les prestations en faveur des enfants, Renforcer notre système démocratique en éduquant à la citoyenneté, de manière générale Réduire l'asymétrie entre les enfants et les adultes. (Stoecklin, 2014, avec pour réf. Sinclair, 2004, Franklin, 1997 et Matthews, 2003)

In fine, «La participation a pour but de faire en sorte que les enfants existent dans la vie sociale et politique. Elle vise également à promouvoir l'éducation à la citoyenneté démocratique, en donnant aux enfants des possibilités de faire l'apprentissage des règles et des usages de la démocratie, ainsi que d'être traités et respectés en tant que citoyens égaux» (Conseil de l'Europe, 2004, p.6).

Il ne s'agit pas de prôner un programme en faveur d'enfants rois. L'adulte reste garant d'une structure dans laquelle l'enfant est amené à s'épanouir sainement. Il ne s'agit pas de créer ni des divas et ni de petits Napoléons, tels que présentés avec ironie lors d'une récente campagne de Pro Juventute.

Maintenant avec le **Comment**, les choses se compliquent significativement. Il est évident que pour comment écouter, entendre et faire participer les enfants, tout dépend du contexte. Cela concerne-t-il un enfant unique ou un groupe d'enfants ou l'ensemble des enfants qui composent notre société? En effet, ce n'est pas du tout similaire d'envisager la participation d'un enfant à la vie de famille, dans un contexte scolaire, dans une procédure judiciaire ou sur le plan des droits politiques ou quasi-politiques. Tout dépend également dans quel état d'esprit l'enfant est amené à participer, autrement dit le degré avec lequel il est respecté et sa parole prise en considération. Les adultes se sont-ils accordés par avance pour que la participation de l'enfant débouche sur une influence réelle ou l'exercice est-il pour beurre, rien de plus qu'un alibi? En d'autres termes, quel est le niveau de **pouvoir représentationnel** qui est proposé à l'enfant? Ou se situe-t-on sur l'échelle de Hart? Manipule-t-on l'enfant pour lui faire dire ce qu'on veut entendre, niveau 1, ou bien le projet a-t-il été initié par les enfants dans l'esprit d'une implémentation par les adultes, niveau 8 de participation? (Hart, 1992 et Arnstein, 1969)

La sociologue et assistante sociale britannique Gerison Lansdown est, sans conteste, la spécialiste internationale en matière de participation d'enfants et elle propose un visuel utile qui se décline en trois types de participation: **consultative**, **collaborative** et **exécutive**. Elle explique ces types de participation dans une excellente monographie intitulée «Promouvoir la participation des enfants au processus décisionnel démocratique» (Lansdown, 2001) dont je m'inspire largement pour la prochaine portion de cette présentation.

La participation de type consultative est un processus à travers lequel les adultes, à partir des expériences des enfants, de leurs opinions et de leurs préoccupations, cherchent à découvrir comment la législation, les politiques et les services peuvent être mieux définis. En général, les processus de **consultation** possèdent les caractéristiques suivantes :

- Ils sont mis en place par les adultes ;

- Ils sont dirigés et administrés par les adultes ;
- Les enfants n'ont aucun contrôle sur les résultats.

En d'autres termes, il s'agit d'un processus qui ne comporte aucune transformation structurelle des relations entre les adultes et les enfants. L'équilibre des forces entre les adultes et les enfants reste inchangé. Ce qui prime dans le processus de consultation est qu'il amène les adultes en position de pouvoir à reconnaître la valeur de l'expérience spécifique des enfants, qui peut très bien se distinguer de celle des adultes, et dont on doit tenir compte dans les processus décisionnels.

Demain après-midi, vous découvrirez un bel exemple de participation consultative lorsque seront dévoilés les résultats d'une vaste étude genevoise portant sur plus de 1000 enfants entre 10 et 12 ans. Intitulée *Consulter les enfants sur leurs droits!,* pas de méprise possible puisque comme le titre l'indique il s'agit bien d'une participation consultative. Il faut dire que cette démarche consultative est dans l'air du temps et c'est heureux. La semaine passée j'ai eu le privilège de participer à la présentation des résultats d'une étude UNICEF conduite par l'Université de Zurich intitulée *«De l'opinion exprimée à l'action concrète».* Il s'agit d'une étude réalisée dans 15 cantons à laquelle ont participé presque 5500 enfants âgés entre 7 et 12 ans. Je n'ai pas encore pu analyser le détail des résultats (dont certains figurent sur le site d'UNICEF Suisse), mais en substance l'étude zurichoise suggère que le degré de participation de l'enfant suisse est plutôt fort en famille, moyenne à l'école et faible dans sa commune. Toutefois, l'étude zurichoise suggère que le degré de participation des enfants helvètes est en nette amélioration au cours de la dernière décennie. En France voisine, les résultats d'une consultation nationale *Ecoutons ce que les enfants ont à nous dire* viennent d'être publiés dans deux rapports l'un mettant en relief de fortes inégalités sociales en termes d'intégration et de participation, l'autre dévoilant le grand malaise des adolescents (UNICEF, 2013, 2014).

Une autre forme de consultation des jeunes se déroule actuellement de manière innovante en Valais à travers un Observatoire cantonal de la jeunesse qui a vu le jour notamment grâce à un financement initial de l'OFAS. Cet Observatoire a pour ambition de servir sur un plan cantonal à la récolte d'informations sur les enfants selon le modèle proposé aux états pour leur Rapport au Comité des droits de l'enfant. Un effort tout particulier est entrepris pour demander aux jeunes valaisans quels sont les thèmes qui leurs tiennent à cœur et qui les préoccupent. Pour rester en Valais, signalons aussi un Observatoire de la jeunesse pour la ville de Sion qui a fêté ses dix ans. Une des raisons pour lesquelles Sion a reçu la mention «Commune amie des enfants» décernée par l'UNICEF a une douzaine de communes suisses. La Ville de Lausanne arbore également fièrement ce label.

Le deuxième type de participation, la participation collaborative, offre habituellement de plus grandes possibilités d'associer activement les enfants à des projets, à des recherches ou à des services. Les initiatives de participation se caractérisent par les éléments suivants :

- Elles sont lancées par des adultes ;
- Elles impliquent la collaboration avec les enfants ;
- Elles impliquent la création de structures par le biais desquelles les enfants peuvent contester ou influencer les résultats ;

- Elles impliquent habituellement que les enfants agissent avec une certaine autonomie une fois le projet lancé.

En d'autres termes, bien que le travail soit entrepris par des adultes, il implique le partenariat avec les enfants et nécessite un certain partage du pouvoir entre les adultes et les enfants, de même qu'une nouvelle négociation de leurs relations traditionnelles. Des projets qui sont au départ des exercices consultatifs se transforment parfois en projets participatifs à mesure que les adultes et les enfants découvrent de nouvelles façons de travailler ensemble. Cette évolution permet aux enfants d'intervenir directement sur les projets, de les façonner et de les documenter. De pareilles initiatives incluent, par exemple les parlements de jeunes dont il existe en Suisse une quinzaine sur le plan cantonal, d'ailleurs regroupés en une Fédération suisse des parlements de jeunes (www.jugendparlamente.ch). A l'image du fonctionnement fédéraliste de notre pays, les variations entre ces parlements sont importants et leur financement aussi, les âges des membres varient en 12 et 30 ans, certains fonctionnent mieux que d'autres et sont plus influents que d'autres. On voit aussi apparaître de nombreux conseils de jeunes dans les communes. Ici aussi la variabilité est très grande, mais il faut se réjouir de la création de ces espaces d'expression qui servent le renforcement des capacités de jeunes et une mise en pratique de processus démocratiques. On ne peut pas oublier que l'actuel Conseiller d'état genevois Pierre Maudet était en 1993 à l'âge de 15 ans l'un des fondateurs et le premier président du Parlement des jeunes de la Ville de Genève.

Il y a aussi des lueurs d'espoir à chercher du côté de l'école où les conseils de classe et les conseils d'établissement fonctionnent parfois avec certains pouvoirs qui leur permettent de prendre certaines décisions. Appelé aussi parfois conseil de coopération, ce type de participation réunit tous les élèves de la classe sous la supervision de l'enseignant. Le conseil permet de gérer ensemble la vie de la classe. Les participants discutent notamment du quotidien scolaire, des problèmes de discipline, des responsabilités, des jeux, des relations interpersonnelles ou encore de projets de classe. Les élèves apprennent à se connaître, à s'entraider et à résoudre ensemble des problèmes sans blesser les autres. Ils débattent et s'initient à la démocratie. Ils cherchent un consensus, votent et assument leurs responsabilités. Les enfants développent ainsi des valeurs comme la coopération, l'égalité, le respect de soi et des autres, l'autonomie, le sens des responsabilités. Plusieurs cantons proactifs, dont Genève, Berne et Argovie, règlementent la création et la gestion de ces conseils.

Le troisième type de participation, la participation dite exécutive, est un processus qui permet aux enfants d'agir pour affronter des problèmes qu'ils considèrent comme importants. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- Les problèmes sont définis par les enfants eux-mêmes;
- Le rôle des adultes est d'aider, non de diriger ;
- Le processus est contrôlé par les enfants.

La participation exécutive naît de la décision de permettre aux enfants de définir leur situation et de développer des stratégies de changement. Il exige des adultes de reconnaître clairement qu'ils doivent céder une partie de leur pouvoir de contrôle sur le processus et les résultats au profit de la collaboration avec les enfants. Il implique cependant un rôle permanent des adultes en tant que conseillers, auxiliaires, administrateurs et rassembleurs de fonds.

Un bon exemple de participation exécutive est le travail très intéressant réalisé par le Kinderbüro Basel. Je vous encourage vivement à vous informer à son propos, car il me semble qu'une association sérieuse avec de très bons appuis politiques peut donner une voix influente et responsable aux enfants. L'existence de cette association montre ce qui est possible et devrait servir de modèle à l'attitude à adopter dans la gestion de projets de tous types qui affectent directement ou indirectement les enfants.

En Suisse, ce type de participation exécutive va gratter au cœur d'un enjeu de pouvoir et heurte certains milieux sociaux et politiques plus traditionnels. En effet, force est de constater que pour certains de nos concitoyens les valeurs démocratiques sont érigées en dogme mais qu'on ne veut pas trop bousculer la notion d'autorité et la manière dont la puissance parentale s'exerce dans la famille. Disons-le, notre pays n'est pas des plus progressistes quand il s'agit de rééquilibrer des pouvoirs entre les générations. Néanmoins, sur le plan politique plusieurs cantons réfléchissent à l'abaissement du droit de vote à 16 ans qui est déjà en vigueur dans le Canton de Glaris. Le Président de la Confédération Didier Burkhalter a d'ailleurs déclaré y être favorable tout en reconnaissant que ces changements devaient émaner des niveaux cantonal et communal.

Je dois désormais commencer à conclure. Avant cela, une observation encore à mon sens capitale. La voix des enfants doit être suscitée, encouragée, recueillie, respectée, entendue et dans la mesure du possible implémentée. Mais l'enfant et les enfants ont aussi le droit de ne pas s'exprimer et le refus de participer est tout aussi important que celui d'être entendu. Je vais même un peu plus loin. L'enfant et surtout l'adolescent présente une caractéristique qui manque à nous autres adultes, c'est-à-dire à tous les vieux qui se trouvent dans cette salle. Il a une capacité d'expression spontanée et créative qui fait que même quand il proteste, même quand il invente des nouveaux genres musicaux cacophoniques, même quand de nouvelles formes de tatouages colonisent son corps, écoutons-les bien ces jeunes. Ces messages reflètent souvent en miroir la pauvreté de la pensée adulte. Je me permets de vous présenter un peu plus la jeune Kiki et je vous suggère à tous la lecture de la fascinante histoire de Kiki Kannibal paru dans Rolling Stone (Rubin Erdely, 2011). Je n'ai pas le temps de tout vous raconter, mais en deux mots. Kiki était une jeune fille timide de 12 ans qui a ouvert un compte sur MySpace et s'est transformée en star en se mettant en scène et en jouant sur son identité et sa sexualité. Elle s'est attirée des dizaines de milliers de fans dont certains étaient animés par la haine au point où sa maison a été vandalisée et que sa famille a dû déménager. Ce qui est intéressant et le processus est bien décrit dans l'article de Rolling Stone magazine c'est que les parents de Kiki ont soutenu les projets de leur fille sur internet, convaincus par l'argument de Kiki qu'il s'agissait de son droit d'expression, j'ajoute au sens de l'article 12 de la Convention que nous célébrons, et que faire cesser sa présence et son activité c'était la punir elle pour les méfaits commis par ses harceleurs. Ce que je tiens à souligner à travers cet exemple est que la voix de l'enfant n'est pas toujours ce que l'adulte veut entendre, bien heureusement. Ecouter et entendre avec authenticité les enfants c'est se remettre sérieusement en question sans pour autant esquiver nos responsabilités adultes.

Que faire pour que la voix de l'enfant et les voix des enfants puisse à l'avenir mieux émerger en Suisse? Evidemment se mobiliser autour des organisations qui œuvrent dans ce domaine, celles qui appartiennent au réseau suisse des droits de l'enfant. Soutenir les

projets des communes et des villes comme celles que Genève, Lausanne et Sion mettent en place pour ne citer que celles-là. Mais il faut aussi une volonté politique nationale pour faire faire un bond substantiel en avant. Au cours de l'été le Conseil national a décidé d'adopter un postulat émanant de sa Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC). Celle-ci charge le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons, d'examiner si le droit de l'enfant d'exprimer son opinion en vertu de l'article 12 de la CDE est respecté en Suisse, notamment dans les procédures juridiques et administratives, et d'indiquer où des améliorations doivent être apportées. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà accepté le postulat. Lors des débats parlementaires, la porte-parole de la Commission, la Conseillère nationale Christine Bulliard-Marbach (PDC/FR), soulignait à juste titre à quel point le droit de l'enfant à être entendu est soumis à de grandes disparités suivant les cantons et les professionnel-le-s concerné-e-s, que les données à disposition sont lacunaires dans la plupart des domaines de la vie publique, comme le judiciaire, la santé, la migration, et que pour certains domaines il n'existe tout simplement pas de données. Alors en plus d'écouter les enfants, continuons la récolte des données auprès des enfants et mettons en place les processus de consultation collaborative et exécutive qui rendraient compte de la confiance que nous témoignons à nos enfants et à la force du fonctionnement de notre société. Je vous remercie de votre attention.

Arnstein, S.R. (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association* 35 (4): 216–224.

Clark, A. and Moss, P. (2001). *Listening to young children : The mosaic approach*. National Children's Bureau, London.

Comité des Droits de l'Enfant. (2009). *Observation générale No 12 (2009). Le droit de l'enfant d'être entendu*. CRC/C/GC/12

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (2011, novembre). *Rapport «A l'écoute de l'enfant. Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu»*. Berne, Suisse : Confédération suisse.

Conseil de l'Europe (2004). *La participation des enfants aux projets - Comment faire pour que ça marche!* Strasbourg, France: Editions du Conseil de l'Europe.

Conseil fédéral. (2008, août). *Rapport «Pour une politique de l'enfance et de la jeunesse» du 27 août 2008*, Berne, Suisse : OFAS

Conseil fédéral. (2012, juin). *Deuxième, troisième et quatrième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 juin 2012*. Berne, Suisse : DFAE

Franklin, B. (1997). The Ladder of Participation in Matters Concerning Children, in J. Boyden, & J. Ennew (eds.). *Children in Focus: a Manual for Participatory Research with Children.* Stockholm: Grafisk Press.

Hart, Roger. (1992). *Children's Participation : from tokenism to citizenship*. Centre de recherche Innocenti, Florence : Unicef.

Landsdown, G. (2001). *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-Making*, Italy: UNICEF Innocenti Research Centre.

Lansdown, G. (2005), *Can you hear me? The rights of young children to participate in decisions affecting them*. Working Paper 36. Bernard van Leer Foundation, The Hague, The Netherlands.

Matthews, H. (2003). Children and Regeneration: Setting an Agenda for Community Participation and Integration. *Children and Society 17(4)*, 264–276.

Rubin Erdely, S. (15 avril 2011). *Kiki Kannibal: The Girl Who Played With Fire*, Paru dans Rolling Stone.

Sinclair, R. (2004). Participation in Practice: Making it Meaningful, Effective and Sustainable. *Children and Society 18(2)*, 106–118.

Stoecklin, D. (2014), cours sur la participation, non publié. Sion : Institut universitaire Kurt Bösch.

UNICEF, communiqué de presse relatif à l'étude «De l'opinion exprimée à l'action concrète», premiers résultats d'une étude en cours, publié sur http://www.unicef.ch/fr/presse/communiques-de-presse/de-lopinion-exprimee-laction-concrete-nouvelle-etude-sur-la

UNICEF France, 2013 – Consultation nationale des 6/18 ans – « écoutons ce que les enfants ont à nous dire - *L'intégration sociale des enfants en France : de fortes inégalités* » Paris : Unicef France