



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.2.2008
COM(2008) 55 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE

{SEC(2008) 135}

{SEC(2008) 136}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Une place à part pour les enfants dans l'action extérieure de l'UE

1. INTRODUCTION

L'Union européenne a pris le ferme engagement de promouvoir les droits de l'enfant et de veiller à la satisfaction des besoins fondamentaux de celui-ci par des actions faisant partie intégrante de ses politiques internes et externes. Dans le cadre des initiatives prises pour honorer cet engagement, la communication «*Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*», adoptée le 4 juillet 2006, décrit un processus qui doit conduire à la définition d'une stratégie à long terme de l'UE dans le domaine des droits de l'enfant.

L'une des initiatives prévues dans la communication de 2006 consiste dans l'élaboration d'un plan d'action en faveur des enfants dans la politique extérieure. La présente communication, ainsi que les documents de travail des services de la Commission, intitulés respectivement «*Children's Rights in External Action*» et «*Children in Situations of Emergency and Crisis*», qui y sont joints, veulent contribuer à la définition d'une telle stratégie à long terme en liaison avec les *Lignes directrices de l'UE concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant*, adoptées par le Conseil en décembre 2007.

Les plans d'action ci-annexés visent à renforcer le rôle de l'UE dans le défi mondial qui consiste à assurer le respect et la promotion des droits de l'enfant, tout en identifiant des actions spécifiques à mettre en œuvre par la Commission européenne.

2. POURQUOI LES ENFANTS DOIVENT OCCUPER UNE PLACE À PART DANS L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE

À ce jour, l'importance des enfants et de leur développement sain pour leurs sociétés et le soin tout particulier qui doit être porté à la pleine réalisation de leurs droits n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante. Les enfants et les adolescents¹ représentent un tiers de la population mondiale et constituent plus de la moitié de la population dans la plupart des pays en développement. En tant que groupe, ils constituent une catégorie particulière, caractérisée par un ensemble spécifique de besoins et de droits. Or, leurs droits sont régulièrement bafoués ou négligés, et il n'est pas tenu compte de leur avis, même lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur des questions qui les concernent directement.

Investir aujourd'hui dans les enfants et les jeunes signifie investir dans l'avenir. Les jeunes possédant une bonne éducation, des idéaux positifs, des qualifications professionnelles et un sens des responsabilités sociales ont toutes les chances de devenir des adultes attachés à des valeurs sociales saines, des personnes prêtes et aptes à apporter une contribution constructive

¹ On entend par «enfants» toutes les personnes âgées de moins de 18 ans, conformément à la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. La référence aux adolescents a été ajoutée pour permettre une meilleure différenciation des groupes d'âge au-dessous de 18 ans.

au développement économique et social de leurs communautés. En outre, les enfants et les jeunes possédant ces qualités positives deviendront probablement, à leur tour, des parents soucieux du bien-être de leurs propres enfants.

En définitive, nous devons absolument améliorer la situation des enfants si nous voulons prévenir la fragilité des États et assurer un développement durable à long terme, la cohésion sociale, la stabilité et la sécurité humaine aux niveaux national, régional et mondial.

La lutte contre les crimes qui touchent tout particulièrement les enfants, tels que la traite des êtres humains, doit s'appuyer sur des mesures concrètes, destinées à protéger les enfants contre la violence et l'exploitation. Les mesures préventives doivent aller de pair avec une assistance aux enfants victimes de ces crimes en vue d'assurer leur réadaptation, leur rétablissement et leur insertion sociale à long terme.

L'Union européenne est fermement déterminée à atteindre les buts fixés par les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La plupart des OMD, et notamment ceux qui concernent la santé, l'éducation, l'eau et la nutrition, ont trait au bien-être et au développement positif des enfants et des adolescents². Tous ces objectifs concernent des défis essentiels dont l'enjeu est le développement mental et physique des enfants dans de nombreuses régions du monde. Aujourd'hui, il semble probable que tous les pays ne seront pas en mesure de réaliser les buts fixés par les OMD. À moins que des mesures ne soient prises pour placer les enfants au cœur des politiques de développement, la probabilité de réaliser les OMD se trouvera donc fortement réduite.

En raison de leur vulnérabilité, les enfants doivent être placés au centre des politiques de l'UE en matière de relations extérieures, de développement et d'aide humanitaire. Cette vulnérabilité est due à leur jeunesse, à leur relative inexpérience et à leur dépendance à l'égard des soins assurés par les adultes. Les enfants sont particulièrement vulnérables face aux effets de la désintégration des familles, à l'exploitation commerciale et à la traite des êtres humains. Ils sont aussi grandement exposés aux risques découlant de la fragilité des États et des conflits armés. Ils sont vulnérables face aux risques nutritionnels et sanitaires qui peuvent menacer leur développement normal, voire leur vie.

Les droits de l'enfant sont étroitement liés à ceux de leurs mères. L'absence de santé sexuelle et génésique et à l'absence de droits des mères, ainsi que le manque d'une protection sociale fondamentale ont des conséquences directes pour la santé et le bien-être des enfants. C'est ainsi qu'un tiers des grossesses ne sont ni souhaitées, ni planifiées; au niveau mondial, la moitié des femmes qui accouchent ne sont pas assistées par une accoucheuse qualifiée et chaque année, plus de 3 millions d'enfants meurent de complications qui se produisent pendant ou immédiatement après l'accouchement. Beaucoup d'autres ressentiront toute leur vie les séquelles de maladies dont souffraient leurs mères pendant la grossesse, ou les conséquences d'accouchements à risques. Chaque année, plus de 300 000 nouveau-nés sont séropositifs³. Chaque année, au moins 10 millions d'enfants meurent de causes évitables avant d'avoir atteint l'âge de cinq ans.

² Les OMD concernant la pauvreté et la faim (OMD1), l'éducation (OMD2), l'égalité des sexes (OMD3), la réduction de la mortalité des enfants (OMD4), la santé maternelle (OMD5), les maladies dues à la pauvreté (OMD6), ainsi que l'eau et la viabilité de l'environnement (OMD7).

³ Rapport sur la santé dans le monde, 2005 – Donnons sa chance à chaque mère et à chaque enfant.

L'éducation demeure un défi majeur. Dans le monde, 72 millions d'enfants, dont 57 % de filles, ne sont pas scolarisés. Chez les enfants qui ont la chance d'être scolarisés, la qualité de l'éducation qu'ils reçoivent est très variable⁴.

110 millions d'enfants et d'adolescents sont victimes du travail des enfants et se voient de ce fait privés de la possibilité de recevoir une éducation. Dans de nombreux cas, le travail de ces enfants constitue une violation de la convention de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (1973). En outre, les conditions sur le lieu de travail sont souvent dangereuses et les enfants eux-mêmes peuvent travailler comme esclaves ou être victimes de la traite d'êtres humains, en infraction aux conventions 29 et 182 de l'OIT, concernant respectivement le travail forcé et les pires formes de travail des enfants. De nombreux adolescents qui cherchent un emploi rencontrent d'importantes difficultés à trouver des possibilités de travail décent. Dans bien des cas, il n'existe ni formation professionnelle, ni programmes d'amélioration des compétences, et de nombreux nouveaux venus sur le marché de l'emploi sont obligés de travailler dans l'économie informelle, sans protection sociale. Il est essentiel de porter une attention appropriée à l'éducation pour renforcer l'autonomie des enfants et des adolescents afin qu'ils puissent jouer un rôle actif dans la société et contribuer pleinement au progrès de leurs communautés.

L'absence de santé sexuelle et génésique et l'absence de droits des adolescentes favorisent les relations sexuelles forcées, les mariages forcés et les grossesses non désirées, et contribuent directement au taux de nouvelles infections par le VIH dans les pays en développement.

Certains groupes d'enfants et d'adolescents ont des besoins spécifiques et sont exposés à des risques particuliers: ce sont les enfants appartenant à des minorités ethniques ou autres, les enfants migrants, les enfants déplacés ou réfugiés, les enfants touchés par des conflits armés, les enfants soldats, les orphelins ou les enfants privés de soins parentaux, les enfants infectés par le VIH/sida et les enfants handicapés, autant de groupes auxquels il y a lieu de porter une attention spéciale. Les filles sont particulièrement vulnérables et sont exposées à des risques supplémentaires.

Les enfants et les adolescents sont touchés dans une mesure disproportionnée par les crises humanitaires, que celles-ci soient causées par l'homme, comme c'est le cas des conflits armés, ou qu'elles résultent de causes naturelles. Dans pareille situation, les enfants souffrent tout particulièrement de malnutrition et de maladie, ce qui se traduit par des taux de mortalité élevés. Ils représentent également une partie importante des victimes de mines antipersonnel. Les enfants sont des cibles faciles pour l'enrôlement dans des groupes armés, l'exploitation sexuelle, le travail forcé et la traite internationale d'êtres humains. En temps de crise, le risque de ce type d'abus s'accroît à cause de l'affaiblissement de la protection traditionnellement offerte par la collectivité et des mécanismes de soutien, ainsi qu'en raison de la séparation des enfants de leurs familles. Les crises de longue durée peuvent avoir un effet catastrophique sur les enfants qui grandissent dans ce type d'environnement, produisant des «générations perdues» et risquant de perpétuer les conflits et les crises, puisque les enfants auront grandi en ne connaissant que la violence et l'instabilité. Les filles qui vivent dans des zones de conflit ou dans des camps de personnes déplacées et de réfugiés sont particulièrement exposées à différentes formes de violence, sexuelle ou subie en milieu familial

⁴ UNESCO, rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007.

Outre ces problèmes, l'avis des enfants et des adolescents n'est généralement pas sollicité ou pris en considération lors des discussions et des débats portant sur des décisions qui affecteront leur existence, que ce soit au niveau de la famille ou de la communauté, aux niveaux local, national ou international. Cette situation constitue une violation de l'article 12 de la convention relative aux droits de l'enfant⁵.

3. CADRE NORMATIF

Les droits de l'enfant font partie des droits humains universels que l'UE s'est engagée à respecter en vertu des traités internationaux et européens, et en particulier de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant⁶ et de ses deux protocoles facultatifs⁷. La convention relative aux droits de l'enfant énonce quatre principes généraux qui sont applicables à toutes les actions touchant des enfants: la non-discrimination (article 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3), le droit de l'enfant à la survie et au développement (article 6) et le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion (article 12). L'Union européenne adhère également à la déclaration du millénaire et aux objectifs du millénaire pour le développement. En outre, elle préconise la pleine mise en œuvre du programme d'action du Caire et de la plate-forme d'action de Pékin, qui contiennent tous deux des dispositions relatives aux droits de l'enfant et de l'adolescent. Enfin, l'UE soutient aussi le plan d'action intitulé «Un monde digne des enfants», adopté en conclusion de la session spéciale de l'assemblée générale de l'ONU (UNGASS) sur l'enfance en 2002.

La promotion des droits de l'enfant et la satisfaction de ses besoins fondamentaux par le truchement des actions externes de l'Union européenne doivent être vues dans le contexte plus large de l'engagement de l'UE à promouvoir les droits de l'homme en général. C'est ainsi que la Charte européenne des droits fondamentaux reconnaît explicitement les droits de l'enfant (article 24), y compris les droits à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être, leur liberté d'expression, la prise en considération de leurs opinions, ainsi que l'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les actes qui les concernent.

La communication de 2006 intitulée «*Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*» décrit le processus d'élaboration d'une stratégie à long terme de l'UE concernant les droits de l'enfant, y compris l'amélioration de la coordination, la consultation des parties intéressées, l'intégration plus efficace des droits de l'enfant et l'évaluation de l'effet qu'ont les actions communautaires existantes sur les enfants. Cette communication engage l'UE à promouvoir et à renforcer le travail en réseau et la représentation des enfants tant à l'intérieur de l'UE qu'au niveau mondial, et préconise qu'il soit tenu compte des enfants dans toutes les consultations et actions qui concernent leurs droits et leurs besoins. Elle propose également des indicateurs des droits de l'enfant et un suivi renforcé de l'effet des actions existantes sur les enfants.

⁵ «Article 12: 1. Les États 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».

⁶ Le texte intégral de la convention et de ses protocoles facultatifs est disponible à l'adresse suivante: www.ohchr.org.

⁷ Concernant, d'une part, l'implication d'enfants dans des conflits armés et, d'autre part, la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

Un certain nombre de droits de l'enfant dans les relations extérieures sont couverts par des politiques de développement spécifiques existantes de l'UE: par exemple les droits concernant l'éducation⁸, la santé⁹, l'emploi, l'insertion sociale, le travail décent¹⁰ et la traite des êtres humains¹¹. La protection des droits de l'enfant bénéficie également d'une attention toute particulière dans la politique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratisation vis-à-vis des pays tiers, notamment dans le contexte de la mise en œuvre des *Lignes directrices de l'Union européenne sur la protection des enfants dans les conflits armés*¹². Le Conseil a récemment adopté des *Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant*¹³, y compris une stratégie de mise en œuvre qui considère comme première priorité la lutte contre toute forme de violence contre des enfants. Ces lignes directrices prônent la promotion de synergies et le renforcement de la coopération interinstitutionnelle. Elles présentent des initiatives soutenues par la Commission européenne dans le domaine des droits de l'enfant et préconisent un renforcement de la cohérence entre les activités des États membres et celles des institutions de l'Union européenne.

Le processus d'élargissement constitue également un puissant levier de promotion des droits de l'enfant. L'un des critères d'adhésion à l'UE est que le pays candidat ait mis en place des institutions stables, garantes de la démocratie, de la primauté du droit, du respect des droits de l'homme, ainsi que du respect et de la protection des minorités. En vertu de ces critères définis par le Conseil européen de Copenhague en 1993, la Commission soutient la réforme de la protection de l'enfant et suit de près les progrès réalisés dans ce domaine tout au long du processus d'adhésion.

La présente communication encourage également la définition d'une approche intégrée destinée à faire progresser les droits de l'enfant au niveau international en utilisant les divers instruments qu'offre l'action extérieure de l'Union. Son point de départ est que la satisfaction des besoins fondamentaux des enfants et des adolescents est essentielle à la réalisation de leurs droits.

L'aide humanitaire de l'UE apporte une réponse d'urgence qui est fonction des besoins et qui vise à préserver la vie, à prévenir et à atténuer les souffrances humaines et à préserver la dignité humaine, tout en respectant les principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Ces principes impliquent que l'aide humanitaire ne doit être dispensée qu'en fonction des besoins, en accordant une attention toute particulière aux membres les plus vulnérables de la population. Dans ce contexte, l'UE tient le plus grand compte des besoins des enfants et des adolescents. Les décisions en matière d'aide humanitaire «doivent être prises de façon impartiale en fonction exclusivement des besoins et

⁸ Éducation: la communication sur l'éducation et la formation dans le contexte de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement et la résolution ultérieure du Conseil sur l'éducation et la pauvreté.

⁹ Communication relative à la santé et à la lutte contre la pauvreté et résolution du Conseil sur la santé et la pauvreté ainsi que la communication et le programme d'action sur la lutte contre les maladies dues à la pauvreté par les actions extérieures, et les conclusions pertinentes du Conseil.

¹⁰ Communication «Un travail décent pour tous», déclaration de l'UE sur la mondialisation, adoptée par le Conseil européen le 14 décembre 2007.

¹¹ La communication sur la traite des êtres humains met également l'accent sur la situation des enfants et sur la dimension mondiale de la traite des êtres humains.

¹² Adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 8 décembre 2003.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/01_deathpenalty_1998/guidelines1_fr.pdf.

de l'intérêt des victimes»¹⁴. Elles contribuent «à la protection des droits des victimes de conflits armés ou de catastrophes naturelles»¹⁵, et sont mises en œuvre d'une manière conforme au droit international applicable.

Il existe également des engagements concernant les enfants qui vivent dans des régions géographiques particulières. C'est ainsi que l'accord de Cotonou énonce des dispositions relatives aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant, y compris la participation active des jeunes citoyens à la vie publique¹⁶. Les stratégies de l'UE pour l'Afrique, les Caraïbes et les îles du Pacifique mentionnent comme domaines prioritaires les droits de l'enfant, le travail des enfants, l'éducation, la santé et les services de base, ainsi que l'attention toute particulière qui doit être portée aux enfants vulnérables. Les instruments européens de voisinage et de partenariat désignent explicitement les droits de l'enfant (y compris le travail des enfants) comme l'un des domaines de coopération pouvant bénéficier d'une assistance communautaire. La stratégie de l'UE pour l'Amérique latine et la déclaration de Vienne des ministres présents au sommet UE-ALC en 2006 indiquent qu'il sera veillé «à ce que les droits de l'enfant soient respectés et appliqués» (article 5) et reconnaissent la nécessité de «prévoir des politiques publiques spécifiques pour protéger les enfants et les jeunes et rompre la spirale du cercle de la pauvreté». Une meilleure coopération entre l'UE et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) dans le domaine de la lutte contre la traite des enfants est spécifiquement envisagée dans le plan d'action adopté lors du sommet UE-ANASE qui a eu lieu en novembre 2007.

4. NATURE DE LA RÉACTION DE L'UE

Le but de la présente communication, ainsi que du plan d'action *Children's Right in External Action* et du document de travail des services de la Commission intitulé *Children in Situations of Emergency and Crisis*, qui l'accompagnent, est de mettre en place le cadre d'une vaste approche de l'UE concernant la protection et la promotion des droits de l'enfant dans les pays tiers. Semblable approche doit être fondée sur une vision holistique et universellement applicable des droits de l'enfant et s'inscrire dans des stratégies plus larges de développement et de réduction de la pauvreté.

La spécificité de la situation des enfants et des adolescents dans chaque pays, sous-région ou région exige que chaque circonstance soit analysée individuellement pour déterminer quel est, parmi l'arsenal des instruments possibles, celui qui permettra à l'UE de mener l'action la plus appropriée. Dans de nombreux pays, les gouvernements ne sont pas en mesure et/ou ne sont pas suffisamment soucieux de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant. Il est indispensable d'assurer une complémentarité effective entre les différents moyens d'action et instruments financiers de l'UE, d'une part, et avec les activités du Fonds européen de

¹⁴ Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire.

¹⁵ Communication COM(2001) 252 final «Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers.»

¹⁶ L'article 26 (Questions liées à la jeunesse) dispose que «La coopération appuie des politiques, des mesures et des actions visant à protéger les droits des enfants et des jeunes, notamment des filles» et à «encourager la participation active des jeunes citoyens à la vie publique».

L'article 33 (Développement institutionnel et renforcement des capacités) prévoit également que «La coopération accorde une attention systématique aux aspects institutionnels et, dans ce contexte, appuie les efforts des États ACP pour développer et renforcer les structures, les institutions et les procédures qui contribuent à (...) promouvoir et soutenir le respect universel et intégral ainsi que la protection de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales».

développement, d'autre part. L'UE exploitera au maximum les instruments disponibles et en assurera la coordination dans son action extérieure de la façon suivante:

- (1) *Les enfants et les adolescents dans la coopération au développement.* Dans les pays dont les capacités financières et institutionnelles sont trop faibles pour garantir l'accès des enfants à des conditions de vie acceptables et aux services de base, l'UE doit exploiter pleinement les mesures de coopération au développement et d'éradication de la pauvreté destinées à remédier aux causes profondes de la pauvreté. Dans le même temps, il conviendra d'intégrer efficacement les droits et les besoins des enfants et des adolescents dans les diverses politiques nationales.
- (2) *Les enfants et les adolescents dans la politique commerciale.* Telle qu'elle est formulée, la politique commerciale de l'UE reconnaît pleinement la nécessité de veiller à ce qu'elle soit cohérente avec la protection et la promotion des droits de l'enfant. Dans la politique commerciale, la promotion des droits de l'enfant s'inscrit dans l'action plus large en faveur du développement durable. Dans les accords bilatéraux, la question des droits de l'enfant est couverte par des normes du travail.
- (3) *Les enfants et les adolescents dans le dialogue politique.* Compte tenu du rôle clé que joue le dialogue politique entre l'UE et les autorités nationales, il conviendra d'insister systématiquement, lors des dialogues avec les pays partenaires, sur l'exécution des engagements pris dans la convention relative aux droits de l'enfant. Il en va de même pour les actions de l'UE présentées dans des enceintes internationales.
- (4) *Actions aux niveaux régional et mondial.* Les actions menées au niveau national seront complétées par des actions appropriées mises en œuvre aux niveaux régional et mondial, et portant sur des questions à caractère supranational.
- (5) *Renforcement de l'autonomie des enfants et des adolescents.* L'UE devrait remédier à la capacité insuffisante de remplir des obligations concernant les droits de l'enfant en accroissant l'autonomie des enfants et des adolescents pour leur permettre de jouer un rôle actif dans les domaines qui les intéressent directement.
- (6) *Les enfants et les adolescents dans l'aide humanitaire.* Dans les pays qui se trouvent au bord d'un conflit, qui sont impliqués dans un conflit ou qui sortent d'un conflit, il arrive fréquemment que les besoins des enfants ne soient pas reconnus ou soient ignorés, et que leurs droits soient régulièrement violés. Il est également fait appel à l'aide humanitaire dans le cas de crises humanitaires résultant de catastrophes naturelles lorsque les gouvernements sont dépassés par les événements ou n'ont pas la possibilité ou la volonté d'agir. L'aide humanitaire sera ciblée notamment sur trois aspects essentiels des crises et des situations d'urgence:
 - (a) les enfants séparés de leurs familles et les enfants non accompagnés,
 - (b) les enfants enrôlés dans des forces ou des groupes armés,
 - (c) l'éducation des enfants dans des situations d'urgence.

Les documents de travail des services de la Commission qui sont annexés à la présente communication étudient de manière plus approfondie l'intégration des préoccupations concernant les enfants dans les relations internationales et la situation des enfants dans le contexte de l'aide humanitaire.