



# **Document d'EURONET sur la Constitution pour l'Europe et la Conférence intergouvernementale**

## **Les droits de l'enfant dans la Constitution pour l'Europe**

### **Informations de base au sujet de la Convention européenne sur l'avenir de l'Union européenne**

En décembre 2001, les 15 chefs d'Etat ou de gouvernement réunis en Conseil européen ont décidé de convoquer une Convention européenne chargée d'ouvrir la voie à la réforme de l'Union européenne. L'objet de cette Convention européenne était de proposer un cadre ainsi que des structures pour l'Union européenne qui soient adaptés à la situation mondiale, aux besoins des citoyens européens et au futur élargissement de l'Union. La Convention a démarré ses travaux au début de l'année 2002 et les a conclus en juillet 2003 en transmettant au Conseil européen des propositions relatives à un traité constitutionnel. Une conférence intergouvernementale débutera le 4 octobre 2003 et prendra les décisions finales quant au projet de traité constitutionnel. Une conférence intergouvernementale constitue une période de consultation au sein de chaque Etat membre sur le thème de la réforme du traité sur l'UE et de négociations entre les Etats membres. Il ne s'agit pas d'une conférence à laquelle on participe durant quelques jours. L'objectif est de conclure la CIG avant le mois de mai 2004 au moment où les dix nouveaux Etats membres adhéreront à l'Union européenne.

#### **Qui sont les membres de la Convention?**

Valéry Giscard d'Estaing a été nommé Président de la Convention et Giuliano Amato (Italie) ainsi que Jean-Luc Dehaene (Belgique) ont été désignés comme Vice-Présidents. La Convention était composée de 105 membres représentant les gouvernements et les parlements nationaux des Etats membres comme des pays candidats. Des observateurs représentant le Comité économique et social, le Comité des Régions, les partenaires sociaux ainsi que l'ombudsman européen étaient également invités.

## **Comment la Convention a-t-elle effectué sa mission ?**

La Convention avait un programme de travail articulé en trois phases :

- ❑ *Une phase d'écoute* : identification des attentes et des besoins des Etats membres, de leurs gouvernements et parlements et des représentants de la société européenne, y compris la société civile et les ONG.
- ❑ *Une phase de délibération* : comparaison des différentes opinions formulées et évaluation de leurs implications et de leurs conséquences. A cette fin, des groupes de travail spécifiques ont été mis sur pied au sein de la Convention afin d'étudier des problématiques particulières. Les groupes de travail intéressants au niveau des droits de l'enfant étaient :
  - ❖ Le groupe de travail qui a examiné l'introduction de la Charte européenne des droits fondamentaux dans les traités sur l'UE ;
  - ❖ Le groupe de travail sur 'les compétences complémentaires' (à savoir les domaines dans lesquels l'UE complète ou appuie l'action des Etats membres) ;
  - ❖ Le groupe de travail sur l'Europe sociale.
- ❑ Une phase de propositions : synthèse et élaboration de propositions.

Dans le souci d'impliquer la société civile, un Forum de la Convention a été créé sur un site web auquel toutes les organisations concernées pouvaient soumettre des contributions écrites. Des réunions ont également été organisées avec différents groupes de la société civile. Euronet a soumis plusieurs contributions au Forum de la Convention et a pris part à des réunions avec les membres de la Convention.

## **Contenu de la Constitution pour l'Europe**

Avant d'examiner certains volets du projet de Constitution pour l'Europe qui concernent tout particulièrement les enfants, il est utile de dresser un topo du contenu du projet de Constitution européenne. Le projet de Constitution pour l'Europe est divisé en quatre parties :

- ❑ La Partie I renferme la définition ainsi que les objectifs de l'Union, les institutions de l'Union, l'exercice des compétences de l'Union, la vie démocratique de l'Union, les finances de l'Union, l'environnement immédiat

ainsi que les membres de l'Union. Il s'agit d'un tout nouveau texte qui n'existait pas dans les précédents traités.

- La Partie II englobe la Charte des droits fondamentaux de l'Union.
- La Partie III détaille les politiques et le fonctionnement de l'Union. Elle contient les politiques existantes des traités sur l'UE, des articles sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que l'action extérieure qui figurent dans les actuels articles intergouvernementaux du traité sur l'UE et n'ont pas force obligatoire.
- La Partie IV renferme les dispositions générales et finales.

## **L'impact de la Convention européenne sur les droits de l'enfant**

**Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, les droits de l'enfant sont reconnus dans le 'projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe'. Le texte de la Constitution mentionne la protection des droits de l'enfant dans le cadre des objectifs tant internes qu'externes de l'UE. Les textes dans leur intégralité ont été adoptés par consensus le 10 juillet 2003.**

### **Les enfants sont invisibles dans les traités actuels sur l'UE**

Jusqu'à présent, les traités sur l'Union n'avaient pas adéquatement sauvegardé/protégé ses 90 millions d'enfants de moins de 18 ans. Les enfants ne disposaient d'aucun statut juridique à l'échelon européen et étaient à peine mentionnés dans le traité sur l'UE. Le traité sur l'UE se focalise essentiellement sur le 'citoyen en tant que travailleur' et perçoit uniquement les enfants comme des 'victimes', des 'personnes à charge' ou 'des entraves à l'emploi'. Ceci est en contradiction avec leur statut tel qu'énoncé dans la Convention des droits de l'enfant de 1989 qui a été presque universellement ratifiée. Les enfants sont cités dans **l'article 29 du traité sur l'UE qui fait allusion aux 'délits perpétrés contre des enfants'**. Cependant, il s'agit d'un article intergouvernemental qui ne peut être utilisé comme base légale afin de lutter contre les délits commis à l'encontre d'enfants. Cela signifie que les gouvernements peuvent coopérer dans ce domaine, mais ne peuvent adopter aucune politique ou législation européenne. En outre, cet article ne couvre pas d'autres domaines d'intérêt pour les enfants dans l'UE alors qu'il existe un large

éventail de secteurs de la politique européenne qui touchent les enfants, à savoir la santé, l'environnement et l'éducation.

## **Les droits de l'enfant dans la Charte des droits fondamentaux**

Les enfants ont également été mentionnés dans **l'article 24** de la Charte des droits fondamentaux (**adoptée le 7 décembre 2000**). Le texte de l'article 24 stipule :

### **Droits de l'enfant**

- 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.*
- 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.*
- 3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.*

La note explicative de la Charte indique que cet article repose sur la Convention de 'New York' (il devrait être mentionné des 'Nations unies') qui a été signée le 20 novembre 1989.

Bien que cet article ait constitué une étape opportune pour la reconnaissance des droits de l'enfant dans l'UE, cela s'est malheureusement avéré insuffisant car cet article n'avait pas force d'obligation. En outre, il n'englobe pas les principes directeurs ni les normes de la Convention des NU sur les droits de l'enfant.

L'intégralité du texte de la Charte des droits fondamentaux a été incorporée au projet de traité pour une constitution européenne. Cela signifie que l'article 24 sur les droits de l'enfant fera partie intégrante de la nouvelle Constitution européenne. (Cf. ci-dessous le chapitre sur les références aux droits de l'enfant dans le projet de Constitution et leurs implications).

## Références aux droits de l'enfant dans le projet de Constitution

### Les enfants dans les objectifs internes comme externes de l'UE

**Partie I, l'article 3** du projet de Constitution qui énonce les objectifs de l'Union, incorpore les droits de l'enfant dans ses objectifs tant internes qu'externes :

- **L'article 3, paragraphe 3** stipule que l'Union « combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant »
- **L'article 3, paragraphe 4**, qui traite des **relations de l'Union avec le reste du monde** stipule que l'Union "contribue à (...) la protection des droits de l'Homme, en particulier ceux des enfants, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies".

L'introduction des droits de l'enfant dans les objectifs internes comme externes de l'Union signifie que les droits de l'enfant seront intégrés dans les législations, les politiques et les programmes européens pour lesquels l'UE jouit de compétences en vertu de la Constitution.

Ceci ne crée pas une nouvelle compétence pour les enfants à l'échelon européen et n'enlève aucune compétence aux gouvernements nationaux dans le domaine des droits de l'enfant. Cette disposition veille à ce que dans les domaines où l'Union est habilitée à légiférer et adopter des politiques, les droits de l'enfant soient pris en considération. Cela implique que les politiques et les législations de l'Union ne porteront plus préjudice aux enfants. La référence au 'strict respect et au développement du droit international' dans les relations extérieures de l'Union implique que la Convention des droits de l'enfant des Nations unies doit également être prise en considération.

### **L'article sur les enfants de la Charte des droits fondamentaux repris dans le projet de Constitution**

Outre l'introduction des droits de l'enfant dans les objectifs de l'Union, la Charte des droits fondamentaux a été intégralement incorporée à la Partie II du projet de Constitution pour l'Europe exception faite de quelques ajustements

techniques. Cela signifie que l'article 24 sur les droits de l'enfant fait partie intégrante de ce volet de la Constitution. Grâce à l'introduction de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution de l'UE, les droits énoncés dans cette Charte auront force obligatoire. Cependant, ces droits fondamentaux se cantonnent exclusivement aux pouvoirs conférés à l'Union par la Constitution. Ceci signifie que l'UE est liée par ces droits lorsqu'elle élabore des politiques et des lois : la législation de l'Union doit se conformer aux droits de l'enfant tels qu'énoncés dans l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux. Il en découle également que les Etats membres sont liés par ces droits lors de la transposition des règlements communautaires. Cela ne signifie pas que les citoyens européens, y compris les enfants, peuvent introduire une plainte auprès de l'UE pour une violation de leurs droits. Ils peuvent uniquement le faire lorsqu'ils estiment que les lois et politiques de l'Union sont en contradiction avec les droits énoncés dans la Charte ou lorsqu'un Etat membre ne respecte pas leurs droits lors de la mise en œuvre des règlements européens.

### **Références aux enfants dans les domaines politiques de l'Union**

Volet politique du projet de Constitution, la Partie III comporte plusieurs articles qui concernent les enfants au premier chef. En matière de **coopération judiciaire**, deux articles concernent tout particulièrement les enfants :

- **L'article 168 de la Partie III** concerne la politique de l'immigration et couvre le **regroupement familial ainsi que 'la lutte contre la traite d'êtres humains, en particulier des femmes et des enfants'**. Dans ces domaines, l'UE instaure des mesures par le biais de lois européennes ou de lois-cadre qui constituent des dispositions législatives contraignantes.
- **L'article 172 de la Partie III** couvre la **coopération judiciaire en matière pénale** et permet d'instaurer des mesures par le truchement de lois européennes ou de lois-cadre dans le cadre d'infractions qui revêtent une dimension transfrontalière, y compris « l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants ». Si des lois européennes de coopération judiciaire en matière d'exploitation sexuelle des femmes et des enfants étaient promulguées, elles seraient directement contraignantes pour les Etats membres.

Outre le domaine de la coopération judiciaire, il existe l'article 182 de la Partie III qui a trait à **l'éducation, à la jeunesse et au sport**. Il ne fait pas directement

référence aux enfants, mais aux jeunes. Jusqu'à présent le terme 'jeune' a été défini par l'Union et s'entend de toute personne âgée de 15 à 25 ans. Ceci n'est pas stipulé dans le traité, mais constitue un accord entre les Etats membres étant donné que les Etats membres ont des définitions différentes du terme 'jeune'.

- **L'article 182 (e)** encourage "la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe" et (g) se propose de protéger "l'intégrité morale et physique des sportifs, en particulier des jeunes sportifs". L'UE favorisera la coopération entre les Etats membres dans ce domaine et, si nécessaire, appuiera et étouffera leurs actions. Cela signifie qu'aucune loi européenne ne rendra obligatoire la participation des jeunes dans tous les Etats membres, mais qu'elle sera favorisée et que les bonnes pratiques entre Etats membres seront échangées.

Outre ces références directes aux enfants dans le projet de Constitution, il y a de nombreux autres articles qui exercent, directement ou non, un effet sur les enfants, à l'instar du traité actuel, à savoir les articles afférents à l'exclusion sociale, à la discrimination sur base de l'âge, à la santé, à l'environnement, etc.

## **Et après? La conférence intergouvernementale (CIG)**

**Le projet de Constitution pour l'Europe a été soumis au Président du Conseil européen à Rome au mois de juillet 2003. Le texte constituera la base de la Conférence intergouvernementale (CIG) que la présidence italienne entend réunir le 4 octobre 2003. La CIG est une conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des membres actuels de l'Union et des dix pays candidats ; elle se terminera au plus tard au mois de mai 2004.**

### **Contexte**

Les traités fondateurs de l'Union ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement des Etats membres réunis en Conférence intergouvernementale (CIG). La CIG se présente sous forme de négociations entre les Etats membres en vue de modifier ou de compléter les traités. L'Union a déjà tenu cinq conférences de ce type afin de modifier les traités fondateurs et d'approfondir le processus d'intégration européenne. Les précédentes CIG ont institué le marché unique européen ainsi que l'Union économique et monétaire. La sixième CIG qui

démarrera en octobre 2003 sera la première à avoir été précédée d'une Convention.

Une nouvelle CIG a été convoquée par les dirigeants de l'Union afin de modifier les traités d'Amsterdam et de Nice qui n'avaient pas rempli leur mission, à savoir préparer l'Union à l'élargissement. Bien que le traité d'Amsterdam de 1997 ait introduit des modifications substantielles en vue de l'élargissement, ces amendements n'étaient pas suffisants que pour permettre l'adhésion de 10 membres, voire plus, à l'Union européenne.

La méthode intergouvernementale (négociations à huis clos entre les gouvernements nationaux) a atteint ses limites à Nice. L'Union a semblé être de plus en plus éloignée de ses citoyens et le processus décisionnel s'est révélé être aux mains de bureaucrates (qui ne sont pas désignés par un scrutin) et non des représentants élus. Au vu de cette réalité, les dirigeants européens ont décidé de réunir une Convention afin d'encourager un grand débat ouvert sur l'avenir de l'Europe. La tâche de la Convention était d'ébaucher une nouvelle architecture institutionnelle de l'Union et de préparer la prochaine CIG.

### **Questions soumises à la décision de la CIG**

Les objectifs avoués des modifications à décider lors de la CIG concernent :

- ❑ Le rapprochement de l'Union de ses citoyens ;
- ❑ Le renforcement du caractère démocratique de l'Union ;
- ❑ La promotion de la capacité de l'Union à prendre des décisions, en particulier après l'élargissement ;
- ❑ L'amélioration de l'aptitude de l'Union à agir comme force de cohésion et d'unification dans le système international ;
- ❑ Le traitement efficace des défis induits par la mondialisation et l'interdépendance.

Plusieurs questions litigieuses devraient être résolues par la CIG :

- ❑ Les plus petits pays craignent que le projet de traité constitutionnel ne favorise les plus grands pays. Ils s'opposent tout particulièrement au remplacement de la **présidence tournante chaque semestre** par un Président permanent du Conseil européen. Ils s'opposent également à la proposition en vertu de laquelle seuls 15 membres auraient le droit de vote au sein d'une Commission européenne dégraissée.

- **Un nouveau système de scrutin** pour le Conseil où la majorité qualifiée impliquera qu'une majorité de pays représentant 60% de la population européenne donnerait aux trois plus grands pays le droit de bloquer toute décision prise par les 22 autres Etats membres. Ceci réduira considérablement la capacité des petits pays à défendre leurs intérêts. Durant la Convention, 16 pays, y compris l'Espagne et la Grande-Bretagne, ont avancé des arguments en faveur du maintien du système actuel de scrutin à la majorité qualifiée.
- Certains Etats membres soutiennent encore une extension du vote à la majorité qualifiée à des domaines tels que la fiscalité, l'immigration, la politique étrangère et la culture. La Convention a décidé de maintenir le droit de veto dans ces domaines suite aux pressions émanant de certains grands Etats membres.

Le 20 juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a décidé que le texte du projet de traité constitutionnel constituait une excellente base pour le démarrage de la conférence intergouvernementale. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont demandé à la présidence italienne de convoquer cette conférence au mois d'octobre 2003. La conférence devrait conclure ses travaux et adopter le traité constitutionnel dès que possible et dans un délai suffisant afin qu'il soit porté à la connaissance des citoyens européens avant les élections parlementaires de juin 2004. Les dirigeants ont convenu que le traité constitutionnel devrait être signé par les Etats membres de l'Union élargie le plus rapidement possible avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, date envisagée pour l'élargissement.

### **Qui participe à la CIG?**

La conférence intergouvernementale sera dirigée par les chefs d'Etat ou de gouvernement, assistés des membres du Conseil des affaires générales et des relations extérieures. Les représentants de la Commission participeront à la conférence. Les 10 futurs Etats membres participeront pleinement à la conférence intergouvernementale sur pied d'égalité avec les Etats membres actuels. Le Parlement européen sera étroitement associé et impliqué dans les travaux de la conférence. Les trois pays candidats (la Bulgarie et la Roumanie dont les négociations d'adhésion sont en cours ainsi que la Turquie) prendront part aux réunions de la conférence en qualité d'observateurs.

## **Positions des différents Etats membres de l'Union préalablement au lancement de la CIG**

**Le Premier ministre italien Silvio Berlusconi**, qui présidera la CIG, a promis qu'il veillerait à ce que la proposition de la Convention ne fasse l'objet d'aucun changement radical.

**L'Irlande, qui reprendra la présidence européenne après l'Italie**, a déclaré que la CIG se poursuivrait vraisemblablement en 2004. Le ministre irlandais des Affaires européennes, Dick Roche, a fait part de ses doutes quant au respect par la CIG de l'échéancier de la présidence italienne. Il a déclaré qu'il était 'hautement probable' que la CIG se poursuive durant la présidence irlandaise lors du premier semestre 2004.

**Plusieurs des actuels et futurs petits pays membres** ont remis en question l'intention de la présidence italienne de conclure la CIG en moins de trois mois. Plusieurs petits pays ont décrété que les débats étaient trop importants que pour être soumis à un programme aussi serré. Au contraire, plusieurs grands pays souhaiteraient accélérer la CIG craignant que plus la conférence s'éternise, plus grand soit le danger d'effilochage de la proposition de la Convention par les différents pays.

**Le ministre finlandais des Affaires étrangères, Erkki Tuomioja**, a déclaré que la Finlande avait besoin de davantage de temps pour consulter son Parlement qui devrait ratifier le traité constitutionnel. Il a précisé qu'il jugeait « inacceptable d'avoir à démarrer les discussions si prématurément ».

**Le ministre autrichien des Affaires étrangères, Benita Ferrero-Waldner**, a déclaré que de nombreuses questions sensibles n'étaient toujours pas résolues par la Convention, notamment le rôle des petits pays au sein de la Commission et l'abolition de la présidence tournante.

**Le ministre lituanien des Affaires étrangères, Antanas Valionis**, a indiqué que la CIG "devrait prendre tout le temps nécessaire".

**L'Allemagne** se prononcera en faveur de l'extension du vote à la majorité qualifiée aux décisions sur la politique étrangère au contraire de la Grande-Bretagne qui y est farouchement opposée. D'autre part, l'Allemagne insiste sur le droit de veto pour les décisions relevant de la sphère de l'immigration. La Convention a donné à Berlin la garantie qu'elle conserverait le droit de fixer des quotas pour les immigrés légaux cherchant un emploi en Allemagne.

**La Grande-Bretagne** prévoit de rouvrir les négociations sur des volets fondamentaux de la proposition de traité constitutionnel. Le gouvernement britannique publiera un Livre blanc énonçant sa position pour l'ultime cycle de négociations. On s'attend à ce que la Grande-Bretagne insiste sur la suppression de la clause de défense mutuelle qui ébranlerait l'OTAN et susciterait l'antagonisme des Etats-Unis. Elle bloquera également les tentatives d'harmoniser les règles dans le domaine de la fraude fiscale, de l'évasion fiscale et les propositions relatives à un procureur européen. D'autre part, la Grande-Bretagne souhaiterait davantage d'actions communes de l'Union en matière d'immigration.

### **Prochaines étapes: Echancier de la CIG**

Les ministres des affaires étrangères de l'Union ont entamé un débat informel sur le projet de traité constitutionnel lors de leur réunion des 5 et 6 septembre 2003.

La présidence italienne de l'Union lancera la Conférence intergouvernementale le 4 octobre 2003 à Rome.

Trois sessions sont prévues dans le cadre de la sixième CIG qui est censée se conclure avant la fin de la présidence italienne, en l'occurrence le 31 décembre 2003.

L'adoption du texte final de la Constitution par les 25 chefs de gouvernement pour la mi-décembre, selon les prévisions, permettrait que le texte final soit traduit dans les 20 langues officielles de manière à être signé à Rome (Traité de Rome II) au début du mois de mai 2004.

La Constitution doit être signée au début du mois de mai 2004 afin que les électeurs participant à l'élection du Parlement européen sachent dans quel contexte ils se rendent aux urnes.

Entre le mois de mai 2004 et la fin 2005, le traité sera ratifié par les 25 parlements de l'Union, avec, le cas échéant, la tenue de référendums.

L'objectif est que la Constitution entre en vigueur en 2005, mais certaines dispositions entreraient en vigueur en 2009.

## **Rôle des ONG du secteur de l'enfance dans le cadre de la CIG**

La CIG ne sera pas aussi ouverte que la Convention européenne qui avait permis la participation ainsi que la contribution de la société civile. Néanmoins, il s'avère primordial de veiller à ce que les textes actuels sur les droits de l'enfant, en particulier les objectifs internes comme externes de l'Union, subsistent dans le texte final censé être adopté par la CIG. A cette fin, il est vital que les organisations nationales de défense des droits de l'enfant s'informent sur les positions de leurs gouvernements en matière de droits de l'enfant et les convainquent de la nécessité de maintenir les droits de l'enfant dans la nouvelle Constitution de l'Union. L'introduction des droits de l'enfant dans les objectifs de l'Union européenne permettrait finalement que les enfants ne soient plus invisibles et soient également reconnus comme des citoyens européens !

## **EURONET, Le Réseaux Européen des Enfants** **Coordonnées:**

Euronet, le réseau européen des enfants  
C/o Save the Children, Rue Montoyer 39  
B-1000, Bruxelles  
Belgique

Tél. : +32 2 512 4500 or +31 187 481396

Fax : +32 2 513 4903 or +31 187 487390

Email: [mieke.schuurman@tiscali.nl](mailto:mieke.schuurman@tiscali.nl) or  
[europeanchildrennetwork@skynet.be](mailto:europeanchildrennetwork@skynet.be)

Site internet: [www.europeanchildrensnetwork.org](http://www.europeanchildrensnetwork.org)