



COORDINATION DES ONG  
POUR LES DROITS DE L'ENFANT

Rue du Marché aux Poulets 30  
B-1000 Bruxelles  
T.-F. +32 (0)2 223 75 00  
info@lacode.be | www.lacode.be

#### LES MEMBRES DE LA CODE



#### AVEC LE SOUTIEN DE



Le droit à la participation constitue l'un des quatre piliers de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989<sup>1</sup>. Son article 12 précise que tout enfant a 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 ». Il a également le droit de s'exprimer et d'être informé (art. 13), de penser librement (art. 14) et de s'associer (art.15). De ce fait, l'enfant doit pouvoir donner son avis et participer aux décisions le concernant (directement ou indirectement) à tous les niveaux de la société : à la maison, à l'école, dans la commune, en justice, au sujet de sa santé...

Le fait que l'enfant exprime son opinion ne signifie pas qu'il « décide systématiquement ». Permettre à l'enfant de participer signifie qu'il est informé de manière adaptée à son âge, peut se forger un avis, l'exprimer, qu'il est entendu, et a un impact sur la prise de décision.

Mettre en œuvre le droit à la participation est à la fois simple et complexe. Malgré une représentation de l'enfant en perpétuelle évolution, il existe encore de nombreuses réticences à la participation (manque de confiance dans ses capacités de jugement, peur des excès...)<sup>2</sup>. Les enfants se sentent et sont souvent mis à l'écart des décisions publiques, même lorsqu'ils ont légalement le droit d'être impliqués. Par ailleurs, lorsque des méthodes existent, elles se limitent souvent à écouter symboliquement les opinions des enfants sans les prendre en compte et ne sont pas adaptées<sup>3</sup>. En outre, les professionnels directement en contact avec les enfants bénéficient rarement d'une formation suffisante pour garantir une participation efficace<sup>4</sup>. Pourtant, la contribution des enfants à l'amélioration de la vie en société serait bénéfique tant pour eux que pour les adultes.

La participation des enfants aux décisions publiques commence au plus près de chez eux : dans leur commune. C'est pourquoi la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) choisit, par cette analyse, d'explorer la thématique des Conseils communaux d'enfants et de jeunes de manière approfondie. Ces Conseils sont des assemblées composées de citoyens âgés de moins de 18 ans (Conseils communaux « d'enfants » pour les 9-12 ans et « de jeunes » pour les 13-18 ans) qui échangent leurs opinions, font des propositions et créent des projets en lien avec la vie politique de leur commune.

## La participation de l'enfant au niveau communal

Il est absolument essentiel de permettre aux enfants de participer à la vie de leur commune<sup>5</sup>. Il s'agit de l'essence même du processus démocratique et du rôle de citoyen : chacun doit avoir le droit d'exprimer son opinion, y compris les moins de 18 ans.

En effet, les enfants sont affectés par les décisions prises au niveau communal : elles influencent leur quotidien, que ce soit directement ou indirectement. La participation citoyenne est également un enjeu éducatif : elle permet aux enfants de s'entraîner à débattre, fixer des objectifs, concevoir des projets, prendre des responsabilités, être solidaires...

<sup>1</sup> Avec le droit à la non-discrimination ; le droit à la vie, à la survie et au développement et l'intérêt supérieur de l'enfant.

<sup>2</sup> Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) (2014), « La participation des enfants aux décisions publiques. Pourquoi et comment impliquer les enfants ? », [www.oejaj.cfwb.be](http://www.oejaj.cfwb.be)

<sup>3</sup> CODE (2017), « La participation des enfants ne doit pas être un vœu pieux », [www.lacode.be](http://www.lacode.be)

<sup>4</sup> OEJAJ (2013), « Les politiques communales en matière d'enfance et de jeunesse. Expériences et perspectives ».

<sup>5</sup> L'UNICEF a fondé le concept de « ville amie des enfants » afin de qualifier les communes se consacrant à l'accomplissement des droits des enfants, y compris en termes de participation, [www.unicef.fr](http://www.unicef.fr)

Lorsque les enfants participent à l'évolution de la communauté locale, tout le monde en bénéficie<sup>6</sup>. Les adultes (autorités, élus) profitent de regards jeunes et neufs, et sont guidés dans l'application de certaines décisions à destination des enfants. Les enfants se sentent écoutés et pris au sérieux, ils s'investissent donc en tant que citoyens et se responsabilisent. Le reste de la communauté est sensibilisé au besoin de prendre tous les avis en compte et bénéficie des projets mis en place pour l'intérêt de tous. Pourtant, malgré ces constats, il est encore rare que les enfants soient impliqués dans les décisions politiques, surtout lorsqu'elles concernent d'autres sujets que la jeunesse et les loisirs<sup>7</sup>.

Le plus souvent, les communes ne sont pas opposées à la participation des enfants mais sont désarmées, manquent de cadres légaux, ignorent par quoi commencer... Il est essentiel que les mandataires réfléchissent, en accord avec les autres acteurs locaux de l'enfance, à la fois aux implications éventuelles de leurs décisions dans la vie des enfants, et aux moyens de favoriser leur participation active.

Il existe de nombreux moyens de permettre aux enfants de participer à la vie politique de leur commune : sondages, événements dédiés à la politique locale adaptés aux enfants, plateformes de consultation, concertation avec des associations... Les Conseils communaux d'enfants et de jeunes en font partie.

### Les Conseils communaux d'enfants et de jeunes en Fédération Wallonie-Bruxelles

Les Conseils communaux d'enfants et de jeunes (CCEJ) sont des instruments de participation active à la vie locale. Ils se composent d'un nombre défini d'enfants (très variable d'une commune à l'autre) qui se réunissent (en moyenne 3 fois par an pour les réunions plénières présidées ou assistées par un élu local, et de 1 à 2 fois par mois pour les réunions de préparation<sup>8</sup>) afin d'exprimer leurs opinions sur la vie citoyenne au niveau communal. Cela permet théoriquement aux enfants d'acquérir un espace de parole et de donner des avis sur différentes thématiques qui les concernent (école, loisirs, famille, aménagement du territoire, environnement...). Les CCEJ permettent de transformer ces échanges d'opinions en propositions, par les enfants, de projets concrets d'intérêt collectif pour la commune.

Le plus souvent, c'est aux autorités locales que revient la responsabilité de créer un CCEJ. Il est ensuite encadré par une ou plusieurs personnes (membres du Conseil communal, enseignant, éducateur, responsable local...) qui animent les réunions et font le lien avec le reste des citoyens.

Comme tout processus de participation, la création d'un CCEJ s'articule autour d'une analyse des besoins (pourquoi créer ce Conseil, à quelles décisions peut-il prendre part ?), d'une planification claire (quand son travail doit-il démarrer ? se terminer ?) et, après sa mise en œuvre, d'une évaluation (les enfants se sont-ils sentis écoutés ? leur voix a-t-elle impacté les décisions ?)<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> OEJAJ (2014), op.cit.

<sup>7</sup> CODE (2018), « Place aux enfants ! Feuille de route pour des communes respectueuses des droits de l'enfant ».

<sup>8</sup> CRECCIDE (2010), « Participation citoyenne : mode d'emploi, Guide pour la mise en place et le suivi des structures participatives pour enfants et jeunes », [www.creccide.be](http://www.creccide.be)

<sup>9</sup> Un exemple d'exigences à respecter afin d'évaluer un Conseil communal d'enfants est disponible dans OEJAJ (2014), op.cit.

Les enfants membres de ces Conseils sont désignés de différentes façons : élus par d'autres enfants, tirés au sort... Leur mandat correspond souvent à une, deux ou trois années scolaires. Les modes de fonctionnement des CCEJ varient sensiblement en fonction des communes.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, il n'existe pas de mise en place systématique de CCEJ. Néanmoins, de nombreuses communes ont décidé d'en créer (160 Conseils de 9-12 ans et 40 Conseils de 13-18 ans)<sup>10</sup>.

Les CCEJ sont, le plus souvent, conçus en collaboration avec les écoles locales (le nombre d'écoles impliquées varie en fonction des communes) et, parfois, avec des structures de jeunesse (maisons de jeunes, associations jeunesse...). A priori, cela fait sens étant donné que l'école est le siège du développement de l'éducation civique et sociale. Les écoles doivent, en vertu de la loi, « préparer tous les élèves à être des citoyens responsables »<sup>11</sup>. Elles permettent de proposer aux enfants de s'impliquer au niveau local, de rencontrer des élus, de discuter des projets... Toutefois, une telle collaboration ne permet pas de toucher tous les enfants, étant donné que certains d'entre eux ne sont pas scolarisés dans leur commune, le sont à distance, ne sont pas dans l'enseignement ordinaire...

Par ailleurs, lorsque les CCJE existent, ils ne sont pas toujours ouverts à tous les enfants ni adaptés à leurs besoins. Il est d'ailleurs regrettable qu'il n'y ait que peu de Conseils de jeunes, alors même qu'ils ont la possibilité de voter à partir de 18 ans. Dans certaines communes, cela s'explique par le fait qu'il n'y ait pas d'établissement scolaire secondaire et/ou de structures de jeunesse. Les projets, les compositions et les modes de fonctionnement varient énormément d'un Conseil à l'autre. Ils sont très inégalement répartis sur le territoire (et parfois difficiles d'accès)<sup>12</sup>.

De surcroît, de nombreux projets proposés par des CCEJ sont refusés (exemple !), ce qui est une grande source de découragement pour les enfants. Il en va de même lorsque les projets stagnent ou n'aboutissent pas. Dans d'autres cas, les jeunes eux-mêmes manquent de volonté, parce qu'ils ne sont pas sensibilisés à leurs droits, que l'offre n'est pas adaptée à leur réalité, leur est mal présentée...

Ces dysfonctionnements s'expliquent tout d'abord par l'absence d'un cadre légal systématique, qui permettrait d'harmoniser les méthodologies et d'y adapter les budgets. Par ailleurs, les personnes ayant la responsabilité d'animer les CCEJ manquent bien souvent d'une formation complète et adaptée (outils de participation, standards éthiques, droits de l'enfant...).

A titre de comparaison, en Flandre, les communes sont obligées de créer au moins un CCEJ sur leur territoire<sup>13</sup>. Cela signifie donc que, pour 308 communes, la Flandre compte...308 Conseils ! En Europe et à l'international, le nombre et le fonctionnement des Conseils communaux d'enfants et de jeunes (ou équivalents) varie considérablement en fonction du pays concerné. Chez nos voisins français, par exemple, ils ne sont que peu nombreux (environ 2000 pour 35 357 communes<sup>14</sup>). A l'inverse, la Suisse compte un grand nombre de Conseils d'enfants et de jeunes<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> UFAPEC (2015), « Conseils communaux des enfants et des jeunes. Quelle participation citoyenne ? » [www.ufapec.be](http://www.ufapec.be)

<sup>11</sup> Décret Missions du 24 juillet 1997, [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be)

<sup>12</sup> Conseil de la jeunesse, « Un cadre légal pour les Conseils locaux de jeunes », [www.conseildelajeunesse.be](http://www.conseildelajeunesse.be)

<sup>13</sup> Decreet houdende de ondersteuning en stimuleren van het lokaal jeugdbeleid (2012), [www.sociaalcultureel.be](http://www.sociaalcultureel.be)

<sup>14</sup> Anacej (2017), « Participation et Conseils, les Conseils du territoire », [www.anacej.asso.fr](http://www.anacej.asso.fr)

<sup>15</sup> Youpa, « Parlements des jeunes », [www.parlementsdesjeunes.ch](http://www.parlementsdesjeunes.ch)

## Pistes de garanties d'une participation efficace

Pour que la participation fonctionne, il est nécessaire de mettre en place un dialogue tangible, entre enfants, mais également entre enfants et adultes (parents, professionnels, élus locaux...). Pour cela, il faut commencer par établir un cadre de référence clair pour la participation, assorti d'objectifs réalistes et mesurables et d'un budget proportionnel à ces attentes.

D'autres critères sont nécessaires à l'élaboration de méthodologies participatives efficaces<sup>16</sup> :

- **Transparence** : le fonctionnement du Conseil doit être défini dès le départ (rôles de chacun, engagement supposé des enfants, règlement intérieur, objectifs clairs...) et, autant que faire se peut, par les enfants. Les échanges et les projets doivent se faire dans le respect de l'autre et de la démocratie. Pour que la transparence soit complète, il faut permettre aux enfants l'acquisition et la mise en pratique des connaissances nécessaires à la participation citoyenne.
- **Participation libre et volontaire** : la participation des enfants ne doit en aucun cas être contrainte. Les enfants doivent rester libres, y compris dans le choix de leurs domaines d'intervention et de discussion. Tous les partenaires concernés doivent être sincèrement motivés et impliqués pour que la démarche puisse fonctionner. Dans certains cas, l'école n'est pas le meilleur moyen de mobiliser les jeunes. Il faut alors envisager d'autres stratégies (bibliothèques, maisons de jeunes, associations, clubs sportifs...)
- **Encadrement de qualité**<sup>17</sup> : la ou les personnes encadrant le CCEJ doivent faire preuve d'écoute, de neutralité, de respect et de reconnaissance des enfants en tant qu'individus afin de créer un climat de confiance. Elles doivent être formées afin de savoir transmettre les informations utiles de manière accessible, claire et inclusive et de pouvoir guider les jeunes dans l'expression de leurs opinions et la mise en œuvre de leurs projets (ne pas encourager un projet qui n'aboutira pas, expliquer clairement pourquoi un projet a été refusé...). Un encadrement de qualité passe par un soutien au niveau des autorités locales, mais aussi par des rencontres entre pairs, des échanges de bonnes pratiques...
- **Proximité** : pour que tous les enfants aient une chance égale de participer aux CCEJ, il est nécessaire que ceux-ci soient accessibles. Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour faciliter la participation de tous (changement de lieu à chaque session, covoiturages, mise en place de moyens de transports pour s'y rendre...).
- **Adaptation et inclusion** : les informations et méthodes mises en œuvre doivent s'adapter à l'âge, au rythme (par exemple, pas de réunions trop tard le soir) et aux capacités de l'enfant. Il est important que tous les enfants puissent participer, sans discrimination (art. 2 de la Convention) et en privilégiant la diversité. Ces informations et méthodes doivent particulièrement tenir compte des enfants les plus vulnérables (enfants en situation de pauvreté, migrants, en situation de handicap, malades...) en les incluant dans les processus de

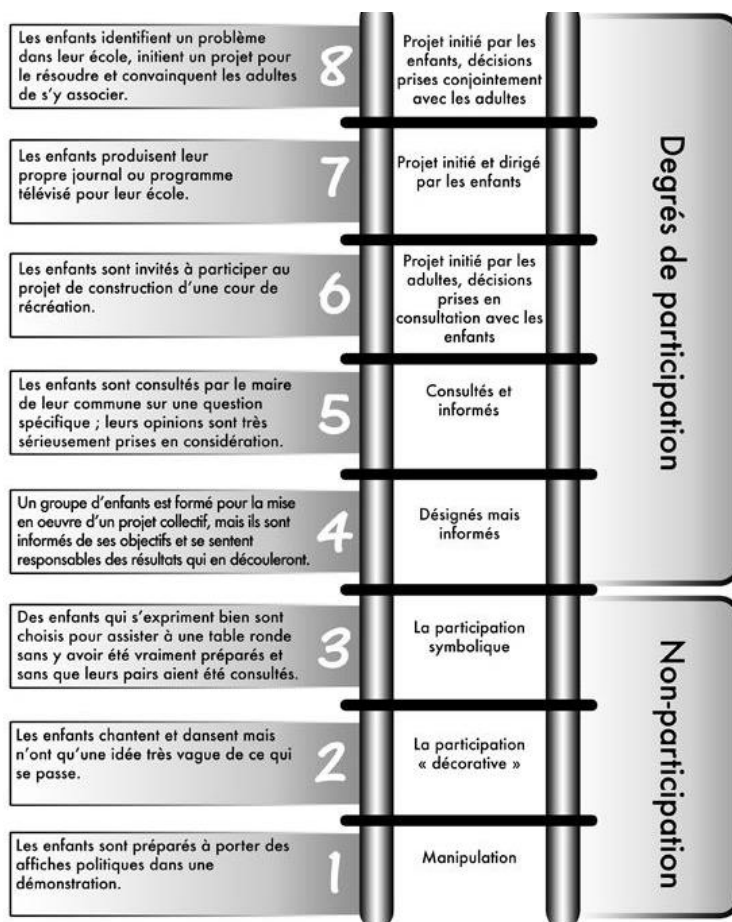
<sup>16</sup> On retrouve la plupart d'entre eux dans OEJAJ (2014), op.cit.

<sup>17</sup> Pour aider à l'accompagnement des CCEJ, plusieurs acteurs spécialisés proposent leurs services, notamment le CRECCIDE, [www.creccide.be](http://www.creccide.be)

participation de manière durable et adaptée (par exemple, prévoir l'accès aux chaises roulantes). Pour que la participation soit la plus adaptée possible, les méthodes utilisées doivent être *child friendly* et donner des points de départ concrets aux enfants. Par exemple, au Pays de Galles, des jeunes de 11 à 18 ans ont été consultés sur différentes questions locales et ont reçu un appareil photo afin de photographier ce qui était important pour eux dans leur communauté locale. Les photos ont ensuite été utilisées pour lancer le débat<sup>18</sup>.

- **Protection** : pour que les enfants puissent participer librement, il est essentiel de veiller à leur bien-être et à les protéger (art. 19 de la Convention) sans pour autant les surprotéger. Cela passe notamment par le respect de leur vie privée (confidentialité, droit à l'image...).
- **Evaluation de la participation** : il est essentiel que les responsables des CCEJ permettent aux enfants de recevoir un retour sur leur travail de participation, en l'analysant en vue d'apporter des améliorations (avant, pendant et après). Cela peut être fait par le biais de questions, mais également de manière plus ludique (utilisation de smileys, petits panneaux avec des notes<sup>19</sup>...).

À cet égard, l'échelle de Hart<sup>20</sup> illustre bien la différence entre une « fausse » participation des enfants et une participation réelle de ceux-ci (à des degrés divers), que ce soit au niveau communal ou de manière générale. S'il n'est pas forcément aisé d'atteindre le degré de participation le plus élevé (8<sup>ème</sup> échelon) dès la mise en place d'un projet, il est essentiel de chercher à s'en approcher au maximum.



<sup>18</sup> OEJAJ (2014), op.cit.

<sup>19</sup> Plus d'idées dans OEJAJ (2014), op.cit.

<sup>20</sup> La version proposée a été élaborée par Repères Junior, [www.eycb.coe.int](http://www.eycb.coe.int)

Mettre en œuvre le droit à la participation des enfants au niveau local peut sembler ardu. Mais le jeu en vaut la chandelle ! Les Conseils communaux d'enfants et de jeunes apportent une dimension concrète à la participation des enfants, mais bénéficient aussi à tous les citoyens locaux. Ils favorisent l'échange, le dialogue, la réflexion sur la vie de la commune. Ils permettent à l'enfant de développer une citoyenneté active et responsable, sa confiance en soi, sa curiosité, son ouverture d'esprit... S'ils sont bien structurés, ils garantissent une pleine application du droit à la participation au niveau communal...et au-delà !

Cette analyse de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a été réalisée par Emmanuelle Vacher. Elle représente la position de la majorité de ses membres. Pour la citer : Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (2018), « Ma commune, mon avis ! Les Conseils communaux d'enfants et de jeunes », [www.lacode.be](http://www.lacode.be)