



Les droits de l'enfant ont 20 ans !

Historique et mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989

Analyse CODE Novembre 2009

Le 20 novembre 2009 marque le 20^{ème} anniversaire de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant¹. Ce texte, le plus exhaustif que la communauté internationale ait jamais adopté en matière de droits individuels, a été ratifié par 192 pays, soit le monde entier... hormis la Somalie et les Etats-Unis.

Rédigée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans le but de reconnaître et protéger les droits spécifiques des enfants, cette convention est l'équivalent d'une Déclaration universelle des droits de l'Homme qui concernerait spécifiquement les 0-18 ans.

Aujourd'hui, avec 20 ans de recul, on peut dire que l'adoption de ce texte constitue un événement majeur. Il suppose la reconnaissance de chaque enfant comme détenteur de droits attachés à sa personne : droits de protection, de prestations et de participation.

D'une manière générale, on peut d'ailleurs penser que la Convention relative aux droits de l'enfant a irrémédiablement changé notre représentation de ce dernier, et ce dans la lignée de certaines avancées psychologiques à l'instar de celles initiées par Françoise Dolto, qui soulignait que *l'enfant est une personne*.

D'emblée, il convient aussi de noter que cette convention est un instrument international contraignant au sens où les Etats parties se sont engagés à la mettre en oeuvre. Pourtant, nous y reviendrons, les violations des droits des enfants à travers le monde restent quotidiennes...

Notons également que, même si, depuis le 20 novembre 1989, l'appellation *droits de l'enfant* relève du vocabulaire commun, la Convention reste largement méconnue, y compris par les premiers intéressés, les enfants eux-mêmes². D'ailleurs, nombreux sont ceux, adultes compris, qui pensent -à tort- que les droits évoqués par la Convention sont uniquement associés aux réalités vécues dans les pays en voie de développement. Enfin, d'aucuns s'imaginent qu'en miroir de chaque droit accordé aux enfants se trouve, ou devrait se trouver, un devoir. La Convention suscite de nombreux débats...

Mais en fait... les enfants ont-ils vraiment besoin de droits alors qu'ils vivent dans une société qui leur octroie une large place, de nombreux loisirs, une éducation via l'école qui est

¹ Ci-après : la Convention.

² Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, en collaboration avec le bureau d'études et d'enquête Sonecom, « Enquête sur la participation des enfants et des jeunes de 10 à 18 ans en Communauté française de Belgique », Bruxelles, 2007.

obligatoire et gratuite, etc. ? En Belgique par exemple, le sort de nombreux enfants reste peu enviable : les conditions de vie et le vécu des enfants des familles pauvres, celles des enfants porteurs de handicaps, des enfants migrants, des enfants en conflit avec la loi, etc. peuvent être très difficiles et leurs droits, pas forcément respectés.

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE)³ qui, depuis sa création, il y a aujourd'hui 15 ans, a pour mission première de vérifier la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique et en particulier en Communauté française, souhaite proposer un bilan de l'histoire de la Convention et de ses effets, le temps de la présente analyse.

Pour commencer, nous reviendrons sur l'historique de la Convention, sur les grandes lignes de son contenu, sur son mécanisme de contrôle, ainsi que sur certaines critiques régulièrement formulées à son encontre. Enfin, avant de conclure, sa mise en oeuvre dans le monde, en Belgique, et en particulier en Communauté française, sera évoquée.

I. La Convention relative aux droits de l'enfant

La Convention relative aux droits de l'enfant, qui a donc été signée à New York le 20 novembre 1989, n'a pas été élaborée en un jour. Son historique est retracé ci-après. En 54 articles, elle donne une définition complète des droits de l'enfant, et énonce un ensemble de principes directeurs qui vont avoir une influence fondamentale sur la conception que nous avons des enfants.

La Convention se justifie par le fait que les enfants présentent une spécificité par rapport aux adultes : ils sont mineurs, « en développement », et donc vulnérables, et nécessitent par conséquent une législation internationale particulière. La Convention reconnaît ainsi les droits humains de l'enfant⁴.

a. Historique de la Convention

L'entrée en vigueur de la Convention a marqué l'aboutissement de près de 70 années d'efforts pour faire reconnaître les besoins spécifiques des enfants⁵.

En 1924, la Société des Nations, ancêtre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté la première Déclaration des droits de l'enfant⁶, plus connue sous le nom « Déclaration de Genève », qui précisait notamment que « les hommes et les femmes de toutes les nations reconnaissent que l'humanité doit donner à l'enfant ce qu'elle a de meilleur, affirment leurs devoirs, en dehors de toute considération de race, de nationalité, de croyances ».

Dès 1946, préoccupée par le sort des enfants d'Europe et de Chine dans l'immédiate après-guerre, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé le Fonds des Nations Unies pour

³ Pour plus d'informations, voyez notre site Internet www.lacode.be.

⁴ Notons que tous les droits humains ne sont pas des droits de l'enfant. Ainsi, le droit à la liberté n'est pas présent dans la Convention relative aux droits de l'enfant. En effet, accorder une liberté absolue aux enfants les placerait dans une situation d'insécurité.

⁵ Cette section repose notamment sur l'intervention de Nigel Cantwell, Consultant en politiques de protection de l'enfance, dans le cadre de la formation 2008-2009 « Approche interdisciplinaire des droits de l'enfant » du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant.

⁶ Déclaration des droits de l'enfant du 26 septembre 1924.

l'Enfance (UNICEF), en lui donnant pour mission de coopérer avec les gouvernements afin d'assurer la survie, la protection et le développement de l'enfant dans le monde entier.

Deux ans plus tard, en son article 25, la Déclaration universelle des droits de l'homme⁷ invitait les Etats à accorder une aide et des soins spécialisés à l'enfance.

En 1959, afin de répondre pleinement aux besoins spécifiques de l'enfance, la communauté internationale s'est dotée d'une nouvelle Déclaration des droits de l'enfant⁸. Sans valeur juridique contraignante, celle-ci constituait un code, une référence pour le bien-être de tous les enfants. La Déclaration contenait des droits reconnus à tous les enfants. Elle précisait notamment que l'intérêt de l'enfant doit être la considération déterminante dans l'adoption de lois.

Plus tard, en 1979, s'est déroulée l'Année internationale de l'Enfance, sous l'égide des Nations Unies. Elle connut une mobilisation exceptionnelle. C'est dans ce contexte que, dès 1978, la Pologne proposa un projet de convention des droits de l'enfant aux Nations Unies se basant sur le texte de la Déclaration de 1959. La démarche du Gouvernement polonais tenait compte d'une double préoccupation : d'une part, la situation dramatique des enfants dans ce pays au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et d'autre part, la reconnaissance du médecin et pédagogue visionnaire Janusz Korczak⁹ qui fut le premier, dans les années 1920, à affirmer les droits spécifiques des enfants et à réclamer, pour eux, auprès de la Société des Nations, une charte énonçant leurs droits.

En 1979, un groupe de travail se mit donc en place sous la présidence de la Pologne. Ce groupe fit l'objet d'une faible priorité au départ et travailla une semaine par an pendant 10 années, excepté à la fin du processus. Les débats furent vifs et les négociations, longues. Le texte est *in fine* le fruit d'un consensus entre des pays de cultures, de niveaux économiques et de systèmes politiques parfois très différents. La prise de décision par consensus nécessita beaucoup de temps, mais donna une grande force au texte adopté.

Il est utile de savoir qu'au même moment, divers autres instruments internationaux étaient également en cours d'élaboration (sur la torture, la justice pour mineurs, le placement familial et l'adoption, y compris l'adoption internationale, etc.), ce qui eut certainement un impact sur le contenu de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Les ONG participèrent au débat. Au départ, elles n'avaient pas le droit de parole et n'étaient pas coordonnées entre elles. En 1983, elles se structurèrent en créant un « Groupe ad hoc » qui rassemblait des ONG travaillant dans le domaine des enfants et des droits de l'Homme, sous la coordination de Nigel Cantwell. A partir de 1984, le groupe fit des propositions de textes et ses interventions furent bientôt systématiquement admises. *In fine*, les ONG eurent une influence sans précédent sur le texte. La Convention est le fruit d'une large collaboration pluridisciplinaire.

Une participation majoritaire des pays du « Nord » est à signaler. Néanmoins, Nigel Cantwell confirme l'impact des pays du « Sud »¹⁰. L'Amérique latine était bien représentée avec la

⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

⁸ Déclaration des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale le 20 novembre 1959.

⁹ Korczak, J., « Comment aimer un enfant » suivi de « Le droit de l'enfant au respect », Paris, Robert Laffont, 2006 (réédition).

¹⁰ Informations et commentaires recueillis auprès de Nigel Cantwell, Genève, 2 septembre 2009.

participation du Venezuela, de l'Argentine, du Mexique, du Brésil et de la Colombie. L'Asie était également bien présente : l'Inde, le Bangladesh, la Chine, les Philippines ont notamment joué des rôles importants. L'Afrique du nord était bien représentée, essentiellement par l'Algérie, le Maroc et l'Égypte, l'Algérie ayant défendu ardemment et avec succès les intérêts et besoins des pays en développement en général et de la nécessité de coopération internationale. L'Afrique sub-saharienne, par contre, était nettement sous-représentée. Son porte-parole « officieux » était souvent le Sénégal, dont le délégué a néanmoins influé sur bien des questions (parmi lesquelles les pratiques traditionnelles dangereuses pour la santé). Ce n'est que vers la fin de l'élaboration du texte de la Convention que se sont manifestés en masse les pays de droit islamique qui ont influencé le texte de plusieurs dispositions (l'adoption et la *kafala*¹¹, la question du choix de la religion, etc.).

Notons que les enfants et les jeunes n'ont pas participé de manière directe à la rédaction de la Convention. Par contre, leur voix a été entendue à travers les ONG spécialisées.

Nigel Cantwell souligne aussi que la grande majorité des droits contenus dans la Convention n'étaient pas « nouveaux », mais étaient pour la plupart inspirés en tout ou en partie des droits énoncés dans les deux Pactes et autres instruments (travail des enfants, justice pour mineurs, etc.). Ils étaient donc déjà largement acceptés formellement par la communauté internationale. Nigel Cantwell témoigne par ailleurs de ce que le problème majeur dans l'élaboration de la Convention fût la reconnaissance de ces droits pour les enfants, et en particulier le droit à la participation prescrit par l'article 12 du texte.

Rappelons que, en Belgique, la Convention est entrée en vigueur le 15 janvier 1992 suite à l'adoption d'une loi et de décrets d'approbation des différentes entités fédérées¹² (le 30 juillet 1991 pour la Communauté française). En ratifiant ce texte, l'Etat s'est engagé à défendre et à garantir les droits des enfants. Il doit répondre de cet engagement devant la communauté internationale.

b. Contenu de la Convention

Tous les droits reconnus par la Convention sont inhérents à la dignité humaine et au développement harmonieux de chaque enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant défendu par l'article 3 constitue le fil rouge du texte¹³. C'est un principe directeur. D'autres notions y sont associées tels que le bien-être et l'intérêt manifeste de l'enfant.

Bien qu'elle reste assez imprécise sur un plan strictement juridique¹⁴, la notion d'intérêt supérieur de l'enfant renvoie notamment au Préambule de la Convention, qui souligne que l'enfant a droit à l'enfance, période de découvertes, de formation et d'initiation à la vie individuelle et sociale. Il a également droit au respect et à la protection que motivent sa vulnérabilité, ainsi que l'espoir et les potentiels qu'il incarne. Le Préambule rappelle enfin que

¹¹ La kafala est une *institution par laquelle une personne, une famille s'engage à entretenir un enfant, à l'éduquer*. Pour plus d'informations, voir l'étude de la CODE « L'adoption d'enfants : vers une humanisation de la législation en Communauté française ? » publiée sur le site www.lacode.be.

¹² Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, *M.B.*, 17 janvier 1992.

¹³ Il dispose que l'intérêt supérieur doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants.

¹⁴ Druant, F., « Intérêt supérieur de l'enfant et dignité humaine, question de définitions », *DEI Bulletin*, n°6, 2000, pp. 8-9 ; Lammerant, I., « L'adoption et les droits de l'homme en droit comparé », Bruxelles, Bruylant, 2001.

la famille est l'unité fondamentale de la société et le milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, et qu'elle doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté.

Classiquement, on regroupe les droits et principes de la Convention en quatre grandes catégories, dont on a en général tendance à retenir les trois premières, la quatrième se rapportant à l'application du texte par les Etats parties. Communément, on dit que les droits de l'enfant renvoient à 3 P, qui sont respectivement :

- La **Protection**, qui est nécessaire à l'enfant étant donné son statut d'être dépendant, en devenir ;
- Les **Prestations** auxquelles il a droit en termes de soin, d'éducation, etc., et enfin,
- Son droit à la **Participation**.

Il faut relever dès à présent le caractère indivisible des droits de l'enfant. La Convention forme un tout, au sens où tous les droits sont liés entre eux et interdépendants. Par exemple, les droits à la santé et à l'éducation sont intimement liés au droit à un niveau de vie suffisant : par exemple, le fait de vivre dans un logement exigu et insalubre aura un impact sur le développement et sur la santé de l'enfant, les problèmes de santé l'empêcheront de fréquenter régulièrement l'école, ce qui pourra avoir pour conséquence un retard scolaire, etc.

b.1) La protection de l'enfant

Le droit à la protection de l'enfant inclut différents droits reconnus par la Convention qui concernent respectivement :

- La vie (art. 6-1), ainsi que la survie et le développement de l'enfant d'une manière générale (art. 6-2) ;
- Son droit à la non-discrimination (art. 2-2) ;
- La protection de sa vie privée (art. 16) ;
- La protection contre les mauvais traitements (art. 19) ainsi que contre toute torture ou privation de liberté (art. 37) ;
- La protection contre toute forme d'exploitation, que ce soit d'ordre économique (art. 32), sexuel (art. 34), ou encore liée à la traite des êtres humains (art. 35), à la consommation et au trafic de drogues (art. 33) et aux conflits armés (art. 38) ;
- Enfin, la Convention attire l'attention sur la protection que nécessitent les enfants les plus vulnérables, notamment les enfants privés de leur milieu familial (art. 20), les enfants réfugiés (art. 22) et les enfants porteurs de handicaps (art. 37).

L'adoption, en 2000, de deux Protocoles facultatifs sur les enfants dans les conflits armés¹⁵ et sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants¹⁶ renforce le volet protectionnel de la Convention.

¹⁵ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, signé à New York le 25 mai 2000, approuvé par la loi du 29 avril 2002, *M.B.*, 17 septembre 2002.

¹⁶ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, signé à New York le 25 mai 2000, approuvé par la loi du 9 février 2006, *M.B.*, 27 mars 2006.

b.2) Des prestations pour l'enfant

Outre les droits fondamentaux en matière de protection, la Convention relève une série d'autres droits qui permettent de garantir à l'enfant les moyens de son développement, via des prestations, c'est-à-dire des aides parfois très concrètes, des soins, etc.

- Premièrement, tout enfant a droit à une identité, c'est-à-dire à un nom et une nationalité (art. 7) ainsi qu'à une famille, et à voir son identité protégée (art. 8) ; concernant plus précisément la dimension familiale de l'identité de l'enfant, l'article 9 de la Convention énonce le droit de vivre avec ses parents (ne pas être séparé d'eux, entretenir des relations personnelles avec eux, etc.) ;
- Les enfants ont également droit à un niveau de vie suffisant susceptible de leur assurer un développement physique, mental, spirituel, moral et social optimal (art. 27) ;
- Notamment, ils ont le droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux (art. 24), voire de soins spéciaux, par exemple lorsque l'enfant est porteur d'un handicap (art. 23) ;
- Le droit à l'éducation pour tout enfant est également un droit important reconnu par la Convention (art. 27). Notamment, l'Etat partie a l'obligation de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit, d'encourager l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire accessibles à tous, et d'assurer l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun (art. 28). De son côté, l'article 42 prévoit le droit à une éducation spécifique aux droits de l'enfant.

b.3) La participation de l'enfant

Bien que les moins de 18 ans représentent souvent plus de 40% des populations au sein desquelles ils vivent¹⁷, ils sont souvent exclus des processus de décisions. Pourtant, la Convention les considère comme des personnes à part entière dont l'avis a de l'importance.

Plusieurs articles de la Convention renvoient spécifiquement à ce droit de participation des enfants¹⁸, qui recèle en réalité plusieurs dimensions. On retrouve en effet la liberté d'opinion (art. 12), la liberté d'expression (art. 13), la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14), ainsi que la liberté d'association (art. 15).

Comme le souligne Jean Zermatten¹⁹, c'est dans ce troisième P, celui de la participation, que « la Convention bouscule nos certitudes ; c'est aussi là que réside la principale avancée de ce texte. Il consacre le nouveau statut à l'enfant qui n'est plus seulement celui à qui l'on accorde des prestations ou celui que l'on protège, mais qui devient aussi celui dont on doit recueillir et écouter la parole et qui peut influencer les décisions qui le concernent ».

c. Le mécanisme de contrôle de la Convention

C'est le Comité des droits de l'enfant, créé en 1991 par les Nations Unies et dont le siège est établi à Genève, qui exerce le mécanisme de contrôle de la bonne application de la Convention dans les Etats parties. Il est constitué d'un groupe d'experts internationaux

¹⁷ Voyez le site Internet de l'association Save the Children : www.savethechildren.net.

¹⁸ Sans pour autant que le mot « participation » ne figure en tant que tel dans la Convention.

¹⁹ Zermatten, J., « La Convention des droits de l'enfant. 20 ans, déjà ! », vol 20, n° 1, 2009, disponible via Internet.

indépendants élus. Leur mission est d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution des obligations contractées par les Etats parties (art. 43)²⁰.

Concrètement, pour qu'un contrôle et une évaluation soient assurés, les Etats doivent soumettre, au Comité, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus, et ce dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, et ensuite tous les cinq ans. On parle à ce sujet du **rapport officiel quinquennal**.

Parallèlement, le Comité examine les informations sur la situation des droits de l'enfant dans les pays concernés qui lui sont fournis non plus par les instances officielles, mais par d'autres sources, comme les ONG expertes en droits de l'enfant²¹. Dans certains Etats, ces informations sont présentées sous la forme d'un ou de plusieurs **rapports alternatifs** qui doivent être transmis au Comité dans les six mois qui suivent le dépôt du rapport officiel²². Ainsi, en Belgique, c'est la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant et la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen qui, ensemble, élaborent ce rapport alternatif et le soumettent au Comité²³. Nous y reviendrons plus loin.

Dans le cadre d'une pré-session, le Comité entend les ONG, les ombudsmen, etc. Il envoie ensuite une liste de questions et de demandes d'informations complémentaires à l'Etat partie. Trois mois après la pré-session, l'Etat partie est entendu sur son rapport.

Suite à ces auditions, le Comité émet des recommandations aux pays, sous la forme d'Observations finales²⁴. Dans un premier temps, il félicite l'Etat pour l'adoption de telle législation ou de telle mesure, la mise en place d'institutions de défense de la Convention, etc. Ensuite, il soumet à l'Etat ses « sujets de préoccupations » tout en l'invitant à se conformer aux principes et droits contenus dans la Convention.

Ces recommandations sont-elles assorties de sanctions ? En réalité, en ratifiant la Convention, les Etats parties prennent deux engagements : respecter les droits énoncés (mais il s'agit là d'un engagement essentiellement moral) et produire un rapport quinquennal sur la situation des droits de l'enfant, et donc sur l'application de la Convention, dans le pays. D'ailleurs, certains Etats prennent soin d'émettre des réserves par rapport à tel ou tel article de la Convention, précisant où leur engagement ne serait pas possible, ou en tous cas difficile²⁵.

²⁰ Il s'appuie sur les services du Haut Commissariat aux Droits de l'homme.

²¹ Notons que de part le monde, il existe des milliers d'organisations non gouvernementales qui ont la Convention pour cadre de référence. Leurs activités sont multiples : information, recherche, documentation, exécution de projets, défense d'intérêts particuliers, plaidoyer, etc. Au niveau international, le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, qui siège à Genève, réunit des organisations non gouvernementales coopérant pour faciliter l'implantation de la Convention. Ce groupe a notamment publié une série de directives aidant les organisations à préparer les rapports –alternatifs– à soumettre au Comité et sert de point de contact entre la société civile et le Comité des droits de l'enfant.

²² Ou plus tard, en cas de retard du Comité.

²³ Le prochain rapport alternatif sera déposé au Comité début 2010.

²⁴ Les dernières Observations finales du Comité des droits de l'enfant à l'attention de l'Etat belge ont été publiées le 13 juin 2002. Elles contiennent des recommandations sur base du contenu du rapport officiel déposé le 7 mai 1999 par le Gouvernement belge. Quant au dernier rapport officiel belge, il a été déposé en juin 2008.

²⁵ A titre d'illustration, notons que la Belgique a émis des réserves concernant les articles 2 (politique générale) et 40 (justice juvénile) de la Convention. Il est intéressant de constater que, petit à petit, les réserves notifiées lors de la ratification ont tendance à être retirées – donc, un lent retour vers le consensus d'origine. Notons que les réserves les plus importantes encore maintenues par les « pays en développement » concernent des problèmes éventuels de compatibilité entre la CRC et le droit islamique.

De cette absence de sanction, qui prévaut dans toutes les instances des Nations Unies, il s'ensuit que le travail du Comité est souvent décrié²⁶. Pourtant, son action critique à l'égard des Etats parties reste précieuse, tout comme son analyse continue des articles de la Convention²⁷. Il est bel et bien le gardien de la Convention. Il est également « une caisse de résonance non négligeable pour les ONG qui militent dans le domaine des droits de l'enfant et des droits de l'Homme²⁸ », les Observations finales constituant un instrument de plaidoyer essentiel pour les ONG.

Il est utile de préciser qu'au niveau international, diverses ONG coordonnées par le Groupe des ONG ont milité afin que la Convention comporte un mécanisme de plainte. Ce lobby a été efficace puisque le 17 juin 2009, le Conseil des droits de l'homme a adopté par consensus une résolution établissant un groupe de travail à composition non-limitée qui « examinera la possibilité d'élaborer un protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE) visant à établir une procédure de présentation de communications (plaintes) complémentaire à la procédure de présentation de rapports au titre de la Convention²⁹ ».

d. Lecture critique de la Convention

La Convention relative aux droits de l'enfant n'est pas un outil parfait. Diverses critiques peuvent être émises ; nous en reprenons quelques unes.

Comme nous venons de le voir, certains lui reprochent notamment l'absence de sanction prise à l'encontre des Etats qui ne respectent pas leurs engagements en faveur des droits de l'enfant. Notons toutefois que le mécanisme de contrôle actuel et les recommandations qui en découlent constituent des outils utiles pour le plaidoyer des défenseurs des enfants.

Par ailleurs, la question de son applicabilité devant les tribunaux a fait l'objet de controverses et ne peut donner lieu à une réponse unique. En effet, certains articles peuvent être considérés comme directement applicables parce que les termes de ceux-ci n'appellent de mesures internes de mise en œuvre et d'autres nécessitent l'intervention du législateur. Les jurisprudences ne sont certainement pas unanimes sur le sujet.

De plus, le débat droits/devoirs de l'enfant reste vif. A ce sujet, Philippe Meirieu³⁰ rappelle que, effectivement, la Convention est loin de faire l'unanimité en ce qu'elle soulève de nombreuses questions qu'il n'est pas possible d'éviter. Ainsi, la Convention jouerait sur deux registres qui sont plus précisément deux exigences difficilement conciliables : d'une part, il y a cette nécessité de protéger l'enfant en raison de sa fragilité particulière ; d'autre part, on y retrouve la nécessité de lui reconnaître le droit à la liberté d'expression et de « le traiter comme un être responsable capable de penser par lui-même... ce que précisément, il n'est pas encore ».

²⁶ Quand il n'est pas méconnu...

²⁷ Chaque année, le Comité des droits de l'enfant organise une journée thématique de débat général. Il formule aussi des observations générales, voir <http://www2.ohchr.org/french/bodies/crc/>

²⁸ Van der Meerschen, B., « Le Comité des droits de l'enfant, un outil à ne pas négliger », Nouvelle Tribune Internationale des droits de l'enfant, n° 7, novembre 2004, p. 1.

²⁹ Résolution A/HRC/11/L.3

³⁰ Meirieu, P., « Le pédagogue et les droits de l'enfant : Histoire d'un malentendu ? », Paris, Editions du Tri, 2002.

De fait, dès lors qu'il est question de droits de l'enfant, qui n'a jamais entendu : « Ne ferait-on pas mieux de parler d'abord des devoirs de l'enfant ? », « Tous les droits ne sont-ils ou ne devraient-ils pas être gagés de devoirs ? », ou encore : « Nos enfants, qui ont déjà tout, ont-ils vraiment besoin de droits ? »...

En réalité, opposer les droits de l'enfant aux droits des parents est un faux débat. Ces droits ne sont pas en contradiction. Donner des droits aux enfants ne leur permet pas de faire tout et n'importe quoi ; la Convention prévoit d'ailleurs que l'enfant a le droit d'être éduqué (article 28), et aussi que l'éducation de l'enfant doit notamment viser à lui inculquer le respect de ses parents (art. 29).

Ce qui est clair, c'est que la vision participative de l'enfant défendue par la Convention a pu mettre, et met encore, certains adultes « mal à l'aise », parfois jusqu'à la réticence voire l'opposition. La crainte de l'enfant-roi est en effet bien présente –en tous cas dans les esprits-, l'idée étant que l'on risque fort de « pourrir nos enfants avec leurs droits »³¹ et donc, in fine, d'être dépassés par eux, en tout ou en partie. Les freins à une bonne application de la Convention sont donc nombreux, à tous les niveaux.

Ensuite, certains critiquent le fait que la Convention est un instrument du Nord qui est peu représentatif des réalités et des besoins des pays en voie de développement. Ce concernant, Nigel Cantwell note que les pays du Sud ont également contribué activement à sa rédaction (voir l'historique ci-dessus) et que la Charte africaine, élaborée immédiatement après l'adoption de la Convention, ne met en cause aucune disposition de celle-ci. Au contraire, elle va plus loin dans certains cas (participation aux conflits armés, enfants en prison avec leur(s) parent(s), etc.), tout en prenant en compte des considérations plus spécifiques à la situation du continent africain.

D'autres critiquent le caractère individualiste de la Convention. En effet, elle proclame les droits de l'enfant comme attachés à sa personne et manque d'une dimension collective. En particulier, les droits de l'enfant sont intimement liés à ceux de sa famille et son intérêt ne peut être dissocié de celui de ses parents. En même temps, à l'image de droits de l'Homme, l'intitulé « droits de l'enfant » souligne le fait que chaque individu doit bénéficier des droits, ce qui suppose également des droits collectifs.

En ce qui concerne le contenu de la Convention, il faut regretter l'absence de mention explicite de certaines problématiques parmi lesquelles le châtement corporel (beaucoup d'Etats, aujourd'hui encore, ne sont pas prêts à le bannir complètement), le mariage précoce (couvert en principe par la référence aux pratiques traditionnelles nuisibles à la santé) ou encore, l'expérimentation médicale (couvert par l'art. 36³²). Par ailleurs, certains droits spécifiques liés à certains « groupes » n'y figurent pas explicitement : enfants migrants, enfants déplacés dans leur pays, enfants chef-de-famille, enfants de la rue... Notons qu'il s'agissait souvent de situations peu connues ou reconnues dans les années 80³³.

³¹ Rosenczweig, J.-P., « Droits et devoirs de l'enfant », Le Monde, 13 mars 2006.

³² Les Etats parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciable à tout aspect de son bien-être.

³³ Notons qu'en ce qui concerne les enfants « de » la rue, par contre, l'Assemblée générale des NU avait demandé en 1992 déjà que le Comité prépare une Observation générale sur la nature précise des obligations des Etats à leur égard, mais le Comité n'y a pas donné suite jusqu'ici.

Enfin, rappelons que la Convention est un compromis, comme l'est tout traité international, compromis entre les Etats, mais aussi entre ce qui serait souhaitable (du moins pour certains) et ce pour quoi les Etats se sentent en mesure de s'engager absolument et juridiquement. Ce compromis constitue une excellente base pour la défense des droits humains des enfants. Et comme l'adoption des deux protocoles additionnels susmentionnés le démontre, on peut bâtir sur le texte pour l'améliorer ou en améliorer l'application. Autrement dit, « la Convention marque le début plutôt que la fin (ou le dernier mot) de la promotion des droits humains de l'enfant³⁴ ».

II. La mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant

Dans les lignes qui suivent, nous faisons un bilan synthétique des avancées et du chemin encore à parcourir en matière de droits de l'enfant dans le monde, et en Belgique.

a. Mise en oeuvre de la Convention dans le monde

L'adoption de la Convention il y a 20 ans, et sa ratification par quasi tous les Etats des Nations Unies depuis lors, ont donné l'impulsion de diverses avancées en faveur d'un meilleur respect des droits des enfants. Concrètement, elle a inspiré un processus d'application national et de changement social dans toutes les régions du monde, qui a notamment abouti à :

- Intégrer les principes relatifs aux droits humains en général, et aux droits de l'enfant en particulier à diverses législations ;
- Instituer des organes interministériels et pluridisciplinaires ;
- Elaborer des programmes nationaux en faveur des enfants ;
- Renforcer les partenariats et les réseaux en faveur des enfants ;
- Instituer des médiateurs ou des commissions de défense des droits des enfants ;
- Faire des études d'impact des mesures prises sur les enfants ;
- Restructurer les allocations budgétaires ;
- Mettre l'accent sur la survie et le développement de l'enfant ;
- Faire appliquer le principe de non-discrimination ;
- Etre à l'écoute des enfants ; et
- Mettre en place des systèmes de justice pour les mineurs³⁵.

Il faut également relever que les violations des droits des enfants ont été largement dénoncées ces 20 dernières années.

D'une manière générale, le seul fait de considérer l'enfant comme un être humain à part entière, sujet de droits comme l'adulte, est un principe fort et récent à la fois, qui découle directement de la Convention, et qui a un impact certain aujourd'hui.

Toutefois, de nombreux droits d'enfants sont bafoués au travers le monde, et on n'osera guère dire que la Convention est « efficace ». En attestent notamment les enfants impliqués dans des conflits armés ; la pauvreté des enfants à travers le monde, y compris en Belgique ; la traite des enfants et la prostitution infantile ; des situations d'enfants en conflit avec la loi, parfois jugés comme des adultes ; les enfants migrants, accompagnant ou non leurs parents ; la santé maternelle et néonatale en divers endroits de la planète ; la non-gratuité de l'enseignement dans le monde, à quelques rares exceptions près ; etc.

³⁴ Informations et commentaires recueillis auprès de Nigel Cantwell, Genève, 2 septembre 2009.

³⁵ Ce bilan synthétique est proposé par l'UNICEF. Voyez www.unicef.org.

Et en Europe en particulier ? En 2006, une intéressante étude de Child on Europe³⁶ a comparé les avancées en matière de droits de l'enfant des pays de l'Union. Plus précisément, l'association a proposé une analyse comparative des Observations finales du Comité des droits de l'enfant à l'attention des 29 Etats concernés³⁷, en identifiant les thèmes les plus étudiés, ainsi que les points de force et de faiblesse de la mise en application de la Convention dans les politiques mises en place. Il en ressort que des recommandations en matière de politique générale des droits de l'enfant (coordination, politique transversale, collecte des données, diffusion de la Convention, etc.) ont du être adressées à l'ensemble des Etats membres ou candidats. Au-delà de cela, on remarque que plusieurs articles de la Convention sont généralement peu suffisamment respectés par les pays analysés par Child on Europe. Ils concernent la santé (art. 23, 24 et 33), la participation (art. 12), les abus et exploitations (art. 19, 34 et 35), l'éducation (art. 28 et 29), la justice juvénile (art. 37, 39 et 40), ainsi que les enfants en situation de migration et/ou appartenant à des groupes minoritaires (art. 22 et 30). Sans compter les autres articles de la Convention, aucun n'étant respecté par tous.

Afin de se pencher sur les objectifs non encore atteints en matière de respect des droits de l'enfant, les Nations Unies ont organisé en mai 2002 une session extraordinaire consacrée aux enfants, qui a abouti à l'élaboration d'un texte intitulé « Un monde digne des enfants³⁸ ». Il décrit les engagements des 180 pays présents pour offrir une vie meilleure aux enfants, et met l'accent sur cinq thématiques cruciales : la santé, l'éducation, la lutte contre le VIH/SIDA, ainsi que la protection des enfants contre la violence, les mauvais traitements et l'exploitation. C'est dire si le travail restant à accomplir est conséquent...

Par ailleurs, ce qui semble clair, c'est que, en matière de droits de l'enfant, rien n'est jamais acquis définitivement. L'effort doit donc viser le long terme.

b. Mise en oeuvre de la Convention en Belgique et en Communauté française

Maintenant, que penser de la mise en oeuvre de la Convention en Belgique, et en particulier en Communauté française ?

Depuis la ratification de la Convention en 1992, il convient certainement de se réjouir de diverses mesures prises en faveur des droits de l'enfant, dans différents domaines³⁹.

Au niveau institutionnel, citons la création respectivement du service du Délégué général aux droits de l'enfant⁴⁰, de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse⁴¹ en Communauté française et plus récemment, de la Commission nationale pour les droits de

³⁶ Child On Europe, « Survey on the CRC Committees Concluding Observations on the last EU countries Reports », Juin 2006. L'étude est téléchargeable via www.childoneurope.com.

³⁷ 25 pays membres et 4 pays adhérents/candidats.

³⁸ Pour plus de précisions, voyez le site Internet www.unmondedigne.org.

³⁹ Pour plus de détails sur les récentes mesures prises en Communauté française, voyez l'évaluation du rapport triennal de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant pour la période 2005-2007, coordonnée par la CODE, et notamment disponible sur notre site Internet www.lacode.be. Concernant la situation en Belgique, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à notre site, à partir de 2010. Nous y publierons notre rapport alternatif, qui est actuellement en cours d'élaboration, et sera transmis au Comité des droits de l'enfant de Genève en mars 2010.

⁴⁰ Décret du 20 juin 2002 de la Communauté française qui institue un délégué général aux droits de l'enfant, *M.B.*, 19 juillet 2002.

⁴¹ Décret du 12 mai 2004 portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, *M.B.*, 18 juin 2004.

l'enfant⁴², organe destiné à réunir les divers acteurs institutionnels et non institutionnels en matière de droits de l'enfant au niveau national.

En Communauté française, il faut en particulier saluer la création d'un groupe de suivi de la Convention au sein de l'OEJAJ⁴³, et l'instauration d'un rapport triennal sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant⁴⁴.

Pour rappel, le législateur belge est tenu d'adapter sa législation conformément aux principes et droits contenus dans la Convention. Citons notamment⁴⁵, de manière chronologique, le décret de l'aide à la jeunesse⁴⁶, l'interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans⁴⁷, la prise en compte de la parole de l'enfant dans certaines procédures qui le concernent⁴⁸, le principe de l'autorité parentale conjointe⁴⁹, la possibilité d'introduire des actions en justice dans certaines matières (obligations alimentaires, droit à l'aide sociale, etc.), l'adoption du Décret missions⁵⁰ qui rappelle les objectifs fondamentaux de l'enseignement, l'adoption du décret relatif aux enfants victimes de maltraitance⁵¹, l'adoption de l'article 22 bis de la Constitution qui garantit le respect de l'intégrité physique, psychique, morale et sexuelle de l'enfant, la réforme de l'adoption⁵², etc.

Toutefois, les manquements restent importants : absence de politique transversale et manque de vision intégrée et à long terme des politiques en matière de droits de l'enfant ; pauvreté touchant de nombreux enfants (17% des enfants d'après les derniers chiffres disponibles⁵³) avec des répercussions sur tous leurs droits (vie en famille, santé, scolarité, etc.) ; justice des mineurs trop répressive (dessaisissement, enfermements trop nombreux, etc.) ; détention de mineurs étrangers dans les centres fermés ; inégalités et échecs scolaires ; actions insuffisantes pour faire connaître la Convention aux adultes comme aux enfants ; manque de données portant sur les enfants ; insuffisance de structures d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité ; faible intégration des enfants porteurs de handicaps dans notre société ; propositions de loi pour un accouchement dans la discrétion ; situation difficile des enfants dont le ou les parents sont détenus en prison ; manque de participation des enfants à divers niveaux, etc.

⁴² Loi du 1^{er} mai 2006 portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française portant création d'une Commission nationale pour les droits de l'enfant, conclu à Bruxelles, le 19 septembre 2005, *M.B.*, 10 novembre 2006.

⁴³ Décret du 12 mai 2004 qui crée un groupe de suivi de la CIDE au sein de l'OEJAJ, *M.B.*, 18 juin 2004.

⁴⁴ Décret du 28 janvier 2004 de la Communauté française instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la CIDE, *M.B.*, 17 février 2004.

⁴⁵ Cette énumération est proposée par Doulliez, V. et Nzeyimana, M., « La Convention internationale relative aux droits de l'enfant en questions », DEI Belgique, Editions Jeunesse et Droit, Liège, 2002, pp. 79-81.

⁴⁶ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *M.B.*, 12 juin 1991.

⁴⁷ Loi du 5 août 1992 relative au travail des enfants, *M.B.*, 28 août 1992.

⁴⁸ Loi du 30 juin 1994 modifiant le Code judiciaire qui permet à l'enfant doué de discernement de demander à être entendu dans toute procédure le concernant, *M.B.*, 21 juillet 1994.

⁴⁹ Loi du 13 avril 1995 relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (*M.B.*, 24 mai 1995) qui pose le principe de l'autorité conjointe et qui renvoie à l'article 18 de la Convention.

⁵⁰ Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *M.B.*, 23 septembre 1997.

⁵¹ Décret du 16 mars 1998 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, *M.B.*, 23 avril 1998.

⁵² Loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption, loi du 13 mars 2003 modifiant le Code judiciaire, décret du 31 mars 2004 relatif à l'adoption. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir l'étude de la CODE « L'adoption d'enfants : vers une humanisation de la législation en Communauté française ? » publiée sur le site www.lacode.be.

⁵³ SPP Intégration sociale, Plan d'action national Inclusion 2006-2008, p. 8.

III. Conclusion

La Convention relative aux droits de l'enfant reconnaît les droits humains de l'enfant. Grâce à elle, toute personne entre 0 et 18 ans dispose de droits fondamentaux similaires à ceux prescrits par la Déclaration universelle des droits de l'homme (droits civils, économiques, sociaux et politiques). S'y ajoutent des droits de protection et d'aide (ou prestations). Ces droits fondamentaux sont indivisibles et universels.

La Convention est le fruit d'un long travail de consensus et d'une large concertation pluridisciplinaire.

Le grand apport de la Convention est d'avoir conféré à l'enfant des droits de participation. C'est ce qui fait l'originalité du texte puisque pour la première fois, l'enfant est considéré comme un sujet de droits à part entière, qui ne doit plus seulement être nourri, élevé, protégé, mais qui doit être vu comme un individu acteur de la société. Cela n'a pas toujours été le cas : il aura fallu des siècles pour reconnaître que l'enfant est une personne qui, à l'instar de l'adulte, doit être respectée.

Notons qu'il est crucial d'adopter une perspective générale et globale des droits de l'enfant, et non un point de vue individuel qui consisterait à ne considérer que ses droits propres. Les droits de l'enfant sont intimement liés aux droits de sa famille.

D'une manière générale, la CODE constate que 20 ans après l'adoption de la Convention, tant à l'échelle du monde qu'en Belgique, les manquements en terme de droits de l'enfant restent très importants, et les droits des enfants les plus vulnérables restent insuffisamment respectés. Les droits de l'enfant ont donc encore bel et bien du chemin à parcourir... Poursuivre ce combat toujours d'actualité ne peut se faire, d'après nous, qu'en adoptant une perspective positive : la Convention marque le début plutôt que la fin de la promotion des droits humains de l'enfant.

La Convention est un outil de plaidoyer dynamique important. C'est un effort qui continue et doit être poursuivi. Nous avons tous, gouvernements et société civile, une responsabilité en la matière.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site. www.lacode.be

Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles

www.lacode.be

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française. Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente.