



Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication

Analyse CODE Août 2010

L'année 2010 est une année particulière pour les droits de l'enfant en Belgique. En effet, c'est cette année que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (basé à Genève) a auditionné d'une part les autorités et d'autre part les ONG belges sur leurs rapports respectifs relatifs à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant dans le pays.

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a directement participé à ce processus puisqu'elle a réalisé, en partenariat avec son homologue néerlandophone la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen (KIRECO)¹, un rapport alternatif sur l'application de la Convention, et qu'elle a été entendue à ce sujet. Le rapport commun CODE-KIRECO² est alternatif au rapport officiel quinquennal que la Belgique est tenue de déposer au Comité des droits de l'enfant, compte tenu de sa ratification de la Convention³.

Comité des droits de l'enfant, rapport officiel, dit aussi quinquennal, rapport alternatif, ... Tout ceci pouvant être un peu nébuleux, nous vous proposons d'éclaircir, via cette analyse, ce processus de présentation des rapports et d'audition devant le Comité des droits de l'enfant.

Processus de présentation des rapports officiel, alternatif, etc.

La Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁴ est un instrument juridique majeur émanant des Nations Unies. Il s'agit d'une législation internationale ratifiée par quasi tous les Etats du monde⁵, qui concerne chaque enfant, qu'elle définit, dans son article 1^{er}, comme « toute personne entre 0 et 18 ans ».

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 constitue le fil rouge de la Convention, son principe directeur, et ce quelle que soit la catégorie de droits concernés. On les regroupe généralement en trois catégories (les **3 « P »**) :

- 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 soins, d'éducation, etc. ; et enfin,
- Son droit à la **Participation**.

¹ La Kinderrechtencoalitie Vlaanderen est un réseau de 29 organisations non gouvernementales de défense des droits de l'enfant. Voyez www.kinderrechtencoalitie.be

² Ce rapport est disponible en français, via le site de la CODE www.lacode.be (rubrique Publications/Rapports)

³ Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, approuvée par la Loi du 25 novembre 1991, *M.B.*, 17 janvier 1992

⁴ Ci-après : la Convention.

⁵ Hormis les Etats Unis et la Somalie.

Outre ces trois grandes catégories de droits, la Convention contient également une série d'articles sur sa mise en application et les exigences des Nations Unies vis-à-vis des Etats parties. C'est l'objet de cette analyse. Les Etats ont en effet l'obligation de mettre en œuvre les droits que la Convention promeut et donc de faire en sorte que leurs lois, décrets, etc. soient mis en conformité avec ce qu'elle prescrit.

En effet, l'engagement des Etats parties vis-à-vis de la Convention relative aux droits de l'enfant n'est pas sans conséquence : il doit être suivi d'effets.

C'est le Comité des droits de l'enfant, créé en 1991, qui exerce ce mécanisme de contrôle de la bonne application de la Convention et de ses deux Protocoles facultatifs⁶. Il examine les progrès accomplis dans l'exécution des obligations contractées par les Etats parties.

Pour qu'un contrôle et une évaluation soient assurés, les Etats doivent lui soumettre périodiquement des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux droits reconnus aux enfants, et ce, dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, puis ensuite tous les cinq ans. On parle à ce sujet du **rapport officiel (quinquennal)**⁷.

Il est notamment attendu que ces rapports indiquent les facteurs et les difficultés ayant empêché l'Etat de s'acquitter pleinement de ses obligations. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention⁸.

A côté de cela, toujours pour promouvoir l'application effective de la Convention, le Comité invite les institutions spécialisées (la société civile, les ONG, etc.) à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans des secteurs relevant de leurs domaines d'activités⁹. Il s'agit donc de **rapports alternatifs**, eux aussi quinquennaux. Le Comité confère ainsi aux organisations non gouvernementales (qu'elles soient nationales ou internationales) un rôle de contrôle de l'application de la Convention, puisque ces institutions sont invitées à formuler leurs observations sur l'état du droit et la mise en œuvre de celui-ci afin de compléter le rapport officiel dans les domaines où il n'en fournit pas suffisamment et sur les questions sensibles pour lesquelles les ONG considèrent que l'information officielle transmise est incorrecte et/ou partielle.

Trois mois avant la session au cours de laquelle l'Etat partie est entendu par le Comité, il auditionne les ONG et institutions spécialisées. Aussi parle-t-on de ce moment comme de la **pré-session**. Notons qu'elle n'est pas publique ; il est d'ailleurs explicitement demandé à tous les participants de garder la confidentialité des débats.

⁶ 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; 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.

⁷ Notons que ce délai de 5 ans n'est jamais respecté du fait de l'important retard pris par le Comité dans l'analyse des dossiers.

⁸ Art. 44 § 2 de la Convention.

⁹ Art 45 a. de la Convention.

Fort de toutes les informations récoltées (rapport officiel, alternatifs¹⁰, débats lors de la pré-session, etc.), le Comité envoie à l'Etat une liste de questions sur des points où il considère que des informations complémentaires sont nécessaires. L'Etat a généralement un mois pour y répondre. Il est ensuite entendu par le Comité lors d'une **session** qui, elle, est publique.

Le Comité fait ensuite part de ses sujets de préoccupation et de ses recommandations à l'attention de l'Etat partie, sous la forme d'**Observations finales**, remises par écrit¹¹.

Dans ce cadre, il émet des suggestions sur les moyens d'atteindre les objectifs de la Convention par le pays concerné. Les Observations finales sont considérées comme d'importants instruments de plaidoyer.

L'agenda belge

L'Etat belge a déposé son rapport en juillet 2008. Ce rapport national fut pour la première fois coordonné par la Commission nationale pour les droits de l'enfant¹². Les ONG furent associées à ce processus, à travers divers groupes de travail¹³. Le rapport officiel a porté sur l'application de la Convention selon un plan prédéfini par le Comité. Il était notamment attendu de mettre l'accent sur les éventuels changements (avancées législatives, nouvelles pratiques, etc.) depuis ses dernières Observations finales de 2002¹⁴.

Dans un second temps, et pour la troisième fois, la CODE et la Kinderrechtencoalitie ont déposé leur rapport alternatif commun le 4 mars 2010 au Comité dans une version anglaise (sur base de textes en français et en néerlandais)¹⁵. Il était demandé de fournir un rapport synthétique¹⁶ et de mettre l'accent sur les sujets de préoccupation et les recommandations.

Il faut savoir que la date du dépôt des rapports alternatifs est conditionnée par la date de la session plus que par la date du dépôt du rapport officiel. En effet, le Comité des droits de l'enfant a accumulé beaucoup de retard dans l'examen des rapports quinquennaux. De ce fait, les ONG sont invitées à déposer leurs rapports 6 mois avant la date annoncée de la session du Comité.

Dans leur 3^{ème} Rapport alternatif¹⁷, les ONG se sont données pour objectif d'analyser la conformité de la législation et des pratiques belges au regard de la Convention. L'idée était bien de donner une image la plus précise et la plus correcte possible de sa mise en pratique en Belgique et de la situation des enfants qui y vivent. Pour ce faire, les ONG francophones et néerlandophones ont travaillé de concert. Leur rapport s'appuie sur un travail collectif.

¹⁰ Plus précisément, il existe plusieurs rapports que l'on peut qualifier d'alternatifs : ceux des ONG (coordonné par la CODE et la KIRECO), mais aussi celui des ombudsmen aux droits de l'enfant (Délégué général pour la Communauté française ; Kinderrechtcommissaris pour la Communauté flamande), et des enfants (UNICEF). Pour plus de précisions, voyez la section suivante.

¹¹ « Concluding information », en anglais.

¹² www.cnde.be.

¹³ Toutefois, les ONG ont regretté le faible impact de leur apport.

¹⁴ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 13/06/2002, CRC/C/15/add. 178.

¹⁵ Ce rapport, dont les données sont à jour au 15 janvier 2010, est disponible via le site des ONG (www.lacode.be, www.kinderrechtencoalitie) ainsi que via le réseau mondial d'information des droits de l'enfant CRIN (« Child Rights Information Network ») www.crin.org.

¹⁶ 30 pages.

¹⁷ Respectivement en 1994 et en 2001, la CODE et la KIRECO ont réalisé un Rapport alternatif à l'attention du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, suite au dépôt des 1^{er} et 2^{ème} Rapports officiels de l'Etat belge.

Concernant la méthodologie choisie pour réaliser leur rapport, les ONG ont récolté des informations auprès des associations qui les constituent, mais également par l'intermédiaire d'autres partenaires ayant une expertise pertinente. Ceux-ci sont principalement acteurs du monde associatif et universitaire.

Un rapport constitué des préoccupations des enfants, intitulé « Voilà ce que nous en pensons¹⁸ ! » a également été déposé. Ce rapport a été coordonné par le programme de participation « What do you think ? » d'UNICEF Belgique.

Enfin, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris ont également déposé un rapport alternatif commun¹⁹.

Initialement, les différents organes alternatifs (coordinations d'ONG, ombudsmen, UNICEF) avaient été invités à déposer leurs rapports en mars 2010, soit effectivement 6 mois avant la session de septembre 2010. Toutefois, le Comité a souhaité changé l'agenda, et déplacer la session en juin, et la pré-session en février.

Par conséquent, le 5 janvier 2010, la CODE a déposé une note synthétique relative à ses sujets de préoccupation principaux en vue de la pré-session²⁰. La KIRECO a fait de même. En effet, il n'aurait pas été possible que soit déposé leur rapport alternatif (initialement écrit en deux langues : français et néerlandais), qui était alors en cours de traduction vers l'anglais. Le rapport alternatif a finalement été déposé en mars 2010.

Donc, le 1er février 2010, le Comité a entendu dans le cadre d'une **pré-session** la CODE, la Kinderrechtencoalitie, UNICEF Belgique, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris sur leurs rapports alternatifs. Un film réalisé par les jeunes du projet « What do you think ? » a été présenté. D'intéressants échanges ont eu lieu, et le Comité a particulièrement apprécié le fait que nous avons parlé d'une seule voix, en nous répartissant le travail. En effet, chaque coalition ou association a présenté un sujet de préoccupation défini préalablement. Ces sujets ont été les suivants : promotion de la Convention et nécessité de coordination au plan national, santé et bien-être, pauvreté infantile, violence à l'égard des enfants, justice juvénile et participation. Ensuite, le Comité a posé diverses questions et un intéressant débat s'en est suivi. Ce débat étant confidentiel, nous ne vous en dirons pas plus sur le sujet...

A leur retour de Genève, le 4 février, le Délégué général aux droits de l'enfant, le Kinderrechtencommissaris, la CODE, la Kinderrechtencoalitie et UNICEF Belgique ont réalisé une conférence de presse commune qui connut un bon succès.

Suite à cette pré-session, le Comité a constitué une liste de questions²¹ à l'attention des autorités belges qui ont été tenues d'y répondre dans un délai d'environ un mois.

¹⁸ UNICEF Belgique, « Voilà ce que nous en pensons ! », Deuxième rapport des enfants de Belgique à l'attention du Comité des droits de l'enfant, Bruxelles, 2009.

¹⁹ « Rapport au Comité des droits de l'enfant. Rapport du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et du Commissaire aux droits de l'enfant du Parlement flamand relatif aux troisième et quatrième rapport de la Belgique », Pré-session janvier-février 2010.

²⁰ Principaux sujets de préoccupation de la CODE, Analyse, janvier 2010. Disponible sur www.lacode.be

²¹ « List of issues », en anglais.

Puis, le 2 juin 2010, lors d'une session publique, le Comité a entendu les autorités belges. Ces dernières y furent représentées par diverses entités nationales fédérales et fédérées. En outre, plusieurs observateurs, dont certains avaient participé à la pré-session de février, furent présents : la CODE, DEI, la Ligue des familles, UNICEF Belgique, etc.

Comme lors de la pré-session, des questions sur les sujets les plus divers ont été posées par les membres du Comité aux représentants des autorités belges²². Voici une liste non-exhaustive des questions, classées par sous-thèmes dans un souci de lisibilité, à l'instar du plan de notre rapport alternatif.

1. Politique générale des droits de l'enfant et suivi des Observations finales du Comité : coordination générale, mécanisme de contrôle (rôle du médiateur fédéral), données (quels indicateurs communs ?), budgets affectés aux enfants et au plan d'action national, diffusion de la Convention (vers les enfants, les adultes et les professionnels, version *childfriendly*, c'est-à-dire adaptée aux enfants), droits de l'enfant en Communauté germanophone, formation des professionnels, éducation aux droits de l'enfant à l'école, coopération ONG/société civile et Commission nationale, non-discrimination, applicabilité directe de la Convention.
2. Pauvreté : situation belge tout à fait inadmissible (taux de pauvreté de 17% malgré un PIB élevé), mesures pour contrer les effets de la crise économique sur les enfants, plan d'action national.
3. Participation : cas particulier des placements ou des hospitalisations, diminution des budgets affectés à la participation, droit d'être entendu (pas d'obligation sauf en cas d'adoption, projets en la matière ?), projet de tribunal de la famille.
4. Violence : mesures prises pour lutter contre la violence (pauvreté comme violence structurelle, santé, accidents de la route, harcèlements, violence psychologique, violences dans les institutions), législation sur les punitions corporelles.
5. Justice juvénile : dessaisissement, enfermements trop nombreux, sanctions administratives.
6. Migration : mineurs étrangers non accompagnés (MENA : crise de l'accueil, perte de protection des MENA européens, etc.), enfants migrants (ratification de la Convention relative aux travailleurs migrants et à leur famille).
7. Enseignement et temps libre : prévention de l'abandon scolaire, enseignement inclusif des enfants porteurs de handicaps.
8. Aide à la jeunesse, soutien à la parentalité et filiation : adoption (information des familles d'origine, nombre d'adoptions respectivement nationales et internationales), alternatives au placement institutionnel, accès aux services d'accueil (notamment pour les non-travailleurs), soutien à la parentalité.

²² Eux seuls ont pu répondre aux questions posées.

9. Santé : allaitement maternel (code international à adopter), VIH sida, obésité, drogues, mutilations génitales féminines, handicap, psychiatrie (alternatives à l'institutionnalisation et à la surveillance pour favoriser le droit de vivre en famille et le droit à la vie privée).

10. Coopération au développement : enfants soldats, commerce des armes.

Le Comité des droits de l'enfant a publié ses **Observations finales le 11 juin 2010**. Il s'agit d'un important document qui reprend diverses recommandations des ONG. Une analyse de la CODE y sera spécifiquement consacrée.

Nous espérons que les Observations finales du Comité à l'attention de la Belgique permettront de faire avancer le respect des droits de l'enfant en Belgique.

En particulier, nous demandons qu'une attention spécifique soit davantage consacrée à l'accès aux droits des enfants issus des groupes les plus vulnérables : les enfants de familles pauvres, les enfants en migration, les enfants en conflit avec la loi, les enfants handicapés, malades et/ou hospitalisés, notamment dans les services psychiatriques.

Cette analyse a été réalisée par la Coopération 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. .