

Evaluation des mesures prises par la Communauté française en matière de
politique transversale de 2002 à 2004
Septembre 2005

Introduction

La CODE¹ a réalisé une évaluation des mesures prises par la Communauté française en matière de politique transversale de 2002 à 2004 dans le cadre du rapport du Gouvernement de la Communauté française relatif à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Cette analyse va porter sur² :

- Le décret du 20 juin 2002 instituant un Délégué général en Communauté française des droits de l'enfant, ainsi que l'arrêté du 19 décembre 2002 du Gouvernement de la Communauté française relatif au délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant ;
- Le décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant ;
- Le décret du 12 mai 2004 portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse.

1. Décret du 20 juin 2002 instituant un Délégué général en Communauté française des droits de l'enfant

Arrêté du 19 décembre 2002 du Gouvernement de la Communauté française relatif au délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant

La fonction du Délégué général aux droits de l'enfant a été créée dans la foulée des travaux préparatoires et de l'adoption de la Convention des droits de l'enfant³ par l'arrêté du 10 juillet 1991 et instituée dans le décret du 20 juin 2002⁴.

Ainsi, « le décret du 3 juillet 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant⁵, adoptée à New York le 20 novembre 1989, mentionne explicitement qu'en adoptant en première lecture le 15 octobre 1990 l'arrêté instituant un Délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse, le Gouvernement a montré sa volonté de promouvoir pour tous les enfants le respect des droits garantis, entre autres, par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Le décret portant approbation de la

¹ La CODE est un réseau d'associations qui ont pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique et 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. En font partie : Amnesty international, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), Commission Justice et Paix, DEI Belgique, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'homme, la Ligue des familles et UNICEF Belgique. Voir www.lacode.be

² Par ordre chronologique.

³ C. LELIEVRE, « Défenseur des enfants. Extraits du rapport annuel 1999-2000 du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant », Ed. Luc Pire, 1992, pp. 213-217.

⁴ Décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, M.B., 19 juillet 2002.

⁵ Ci-après « la Convention ».

Convention relative aux droits de l'enfant confirme donc les intentions du Gouvernement de voir respecter au maximum les droits de l'enfant et de faire du jeune et de l'enfant des sujets plutôt que des objets de droit »⁶.

La CODE trouve l'adoption de ce décret très positive. En effet, l'institution du délégué général aux droits de l'enfant se justifie par le fait que les enfants sont un groupe de citoyens particulièrement vulnérables et qu'il y a lieu de mettre en place des mécanismes spécifiques pour protéger et promouvoir leurs droits.

Quelle sont les missions du Délégué général ?

« Le Délégué général a pour mission de veiller à la sauvegarde des droits et intérêts de l'enfant.

Dans l'exercice de sa mission, le Délégué général :

1° assure la promotion des droits et intérêts de l'enfant et organise des actions d'information sur ces droits et intérêts et leur respect effectif ;

2° informe les personnes privées, physiques ou morales et les personnes de droit public, des droits et intérêts des enfants ;

3° vérifie l'application correcte des lois, décrets, ordonnances et réglementations qui concernent les enfants ;

4° soumet au Gouvernement, au Conseil et à toute autorité compétente à l'égard des enfants, toute proposition visant à adapter la réglementation en vigueur, en vue d'une protection plus complète et plus efficace des droits des enfants et fait en ces matières toute recommandation nécessaire ;

5° reçoit, de toute personne physique ou morale intéressée, les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants ;

6° mène à la demande du Conseil toutes les investigations sur le fonctionnement des services administratifs de la Communauté française concernés par cette mission »⁷.

Le décret désigne donc implicitement le Délégué général comme gardien de la bonne application des droits défendus par la Convention⁸.

A l'inverse de son homologue néerlandophone nommé par le Parlement flamand, le Délégué général est nommé et placé sous l'autorité du Gouvernement de la Communauté française.

Cette nomination politique diminue, selon nous, incontestablement son indépendance bien que le décret assure qu'il *bénéficie de la liberté d'action et d'expression nécessaire à l'exercice de sa mission (...) et qu'il agit en toute indépendance et ne peut être relevé de sa charge en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de sa mission*⁹.

⁶ Ibidem, p. 216.

⁷ Décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, M.B., 19 juillet 2002, article 3.

⁸ Notons que le décret flamand du 15 juillet 1997 portant création d'un Commissariat aux droits de l'enfant et instituant la fonction de Commissaire aux droits de l'enfant (M.B., 7 octobre 1997) fait quant à lui une référence claire à la Convention : *Le Commissaire défend les droits et intérêts de l'enfant. A cet effet : 1° il veille au respect de la Convention (article 4) et il veille au contrôle de la conformité à la Convention des lois, décrets, etc...* (article 5).

⁹ Décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, article 6.

Ce concernant, rappelons la recommandation 1286 (1996) du Conseil de l'Europe relative à une stratégie européenne pour les enfants qui prévoit que :

« 7. *L'Assemblée recommande également que le Comité des Ministres invite les Etats réunis au Conseil de l'Europe à faire des droits de l'enfant une priorité politique: (...)*

iv. en instituant un médiateur (ombudsman) pour les enfants ou toute autre structure qui présente les garanties d'indépendance et les compétences requises à une réelle promotion de la condition de l'enfant, et qui soit accessible au public notamment par des relais locaux; ».

Il nous semble dès lors nécessaire de modifier le décret du 20 juin 2002¹⁰.

Quoi qu'il en soit, le Délégué général et tout le service qui l'entoure réalisent de nombreuses actions et campagnes en faveur des droits de l'enfant qui visent notamment à sensibiliser le grand public à un meilleur respect des droits de l'enfant conformément à l'article 42 de la Convention relatif sa diffusion.

Cette diffusion est fondamentale puisqu'il n'y a pas de droits sans connaissance de ceux-ci. La nécessité de diffuser la Convention est d'ailleurs un de ses concepts les plus importants, tel qu'en témoigne plusieurs articles qui prévoient l'obligation des Etats de la promouvoir.

Le Délégué général publie divers documents, livres destinés aux enfants et outils pédagogiques à cet effet (voir site internet¹¹).

Le Délégué général et son service s'occupent de nombreuses situations individuelles d'enfants et notamment de recevoir des demandes de médiation.

Le Délégué a en outre un pouvoir d'interpellation et d'investigation, ce qui lui permet par exemple de visiter les centres fermés pour étrangers. Lors d'une visite en 2005, il n'a pas manqué de rappeler que ces lieux étaient inadaptes et inadéquats pour accueillir des enfants.

Enfin, le 20 novembre de chaque année, le Délégué général publie un rapport. Ce rapport fait un état de ses activités et fait également un bilan de la situation des droits de l'enfant durant l'année écoulée¹².

2. Décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant

Les ONG se réjouissent de l'adoption d'un décret de la Communauté française du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention tous les 3 ans¹³.

Toutefois, les ONG s'interrogent sur le délai des 3 ans choisi par la Communauté française, lequel ne permettra pas de mener un processus continu de rapportage et de récolte des données

¹⁰ En y insérant une disposition semblable à celle qui existe dans le décret du 15 juillet 1997 de la Communauté flamande qui prévoit dans son article 8 que le Commissaire ne peut avoir exercé un mandat public conféré par élections pendant les trois années qui précèdent sa nomination et qu'il ne peut être candidat à un mandat public conféré par élections pendant les trois années qui suivent l'exercice de sa fonction.

¹¹ Voir www.cfwb/dgde.

¹² Le rapport du Délégué général peut être consulté en ligne via le site internet du Délégué général aux droits de l'enfant, www.cfwb.be/dgde.

¹³ Décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant, M.B., 17 février 2004.

relatives aux enfants tel que le recommande le Comité des droits de l'enfant dans ses Observations finales du 7 juin 2002.

Ce rapport se compose de trois parties :

- A. Evaluation des dispositions législatives et initiatives prises les trois années antérieures ;
- B. Notes ministérielles ;
- C. Plan d'action global du gouvernement de la Communauté française.

L'article 2 du décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application de la Convention¹⁴ prévoit donc une évaluation des mesures prises, cette évaluation étant de toute importance pour la définition des politiques menées. La CODE a été invitée à participer à cette évaluation qui a fait l'objet d'une annexe au rapport¹⁵.

Nous espérons que l'établissement de ce rapport va permettre à terme la mise sur pied d'une politique coordonnée en faveur d'un meilleur respect des enfants aux niveaux national et international.

En ce qui concerne le plan d'action inclus dans le projet de rapport triennal présenté lors de la réunion de l'Observatoire du 23 juin 2005 et qui reprend en grande partie ce qui avait été prévu par la Communauté française dans le Plan d'action national pour les enfants de suivi de la Session spéciale des Nations Unies consacrée aux enfants, nous nous permettons de vous rappeler les commentaires que nous avons formulés lors de la table ronde du 6 mai 2004¹⁶, à savoir que :

- Le plan d'action fait davantage état des mesures déjà prises ou en cours de réalisation ;
- Il manque une vision intégrée et à long terme ;
- Il comprend peu d'actions mesurables, peu de délais de mise en œuvre, de budgets réservés aux projets et de mesures d'évaluation des politiques proposées.

Enfin, conformément aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, il nous semble utile de rappeler la nécessité de rassembler des données précises permettant une bonne connaissance de la situation des enfants afin de définir des politiques adaptées et conformes aux principes de la Convention relative aux droits de l'enfant et de pouvoir utilement évaluer les mesures prises.

3. Décret du 12 mai 2004 portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse

L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse a été créé pour construire un outil transversal et commun à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), l'enseignement, l'Aide à la Jeunesse, la Jeunesse, le Délégué général aux droits de l'enfant,

¹⁴ L'article 2, alinéa 2 stipule en effet que « Le rapport qui est présenté comprend une **évaluation** des mesures qui auront été prises les années précédentes et des notes présentant la manière dont chaque ministre applique, au niveau de son action politique, les principes retenus dans la Déclaration internationale des droits de l'enfant ainsi qu'un plan d'action global... ».

¹⁵ Voir www.lacode.be, rubrique Dossiers.

¹⁶ Table ronde organisée par le SPF Justice pour permettre à la société civile de faire ses commentaires sur le projet de plan d'action national en faveur des enfants de suivi de la Session spéciale des Nations Unies pour les enfants qui s'est déroulée à New York en mai 2002 et au cours de laquelle les Etats ont adopté un plan d'action mondial « Un monde digne des enfants ». Chaque Etat s'était alors engagé à réaliser un plan d'action national. Le plan d'action national belge a été adopté le 24 juin 2005 par le Conseil des Ministres.

les services culturels, sportifs ou de la santé. En effet, le Gouvernement de la Communauté française a souhaité la création d'une structure qui pourrait jouer un rôle d'interface entre les différentes politiques menées en matière d'enfance et de jeunesse¹⁷.

D'abord créé dans le cadre d'un arrêté¹⁸, l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse a été institué dans le cadre du décret du 12 mai 2004 qui lui assure une permanence.

Ses missions sont des suivantes :

« 1° Dresser un inventaire permanent :

a) *des politiques et des données sociales en matière d'enfance, de jeunesse et d'aide à la jeunesse notamment en ce qui concerne la santé, les loisirs, les modes d'expression et de participation, l'accueil des enfants et des jeunes, le décrochage scolaire, l'adoption ainsi que les matières visées à l'article 2 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse;*

b) *des institutions et des associations compétentes dans les matières de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, de leur utilisation et de leur accessibilité ;*

2° *Elaborer des indicateurs en lien avec les données sociales visées sous 1° ;*

3° *Emettre des avis sur toute question relative aux matières qu'il traite, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, d'un membre de celui-ci, du (de la) Secrétaire général(e) ou de l'Administrateur(trice) général(e) de l'ONE ;*

4° *Réaliser ou faire réaliser des études et recherches scientifiques relatives aux matières qu'il traite, (...);*

5° *Mettre en œuvre pour la Communauté française les dispositions contenues aux articles 42 et 44 de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant ;*

6° *Promouvoir et de faire connaître toute initiative dont l'objectif est d'améliorer la situation des enfants et des jeunes en Communauté française ;*

7° *Faire des recommandations visant à favoriser la collaboration entre l'O.N.E. et les services du gouvernement ainsi qu'entre ceux-ci et les associations »¹⁹.*

Le décret donne donc explicitement à l'Observatoire la mission de rassembler les informations relatives à la partie « Communauté française » du rapport national que les autorités belges doivent remettre tous les 5 ans au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies conformément à l'article 44 de la Convention.

A cet effet, l'Observatoire réunit régulièrement un Groupe permanent de suivi de la Convention relative aux droits de l'enfance qui rassemble des membres de toutes les administrations de l'enfance, la jeunesse et l'aide à la jeunesse. Ce groupe permanent de suivi nous apparaît comme étant un lieu transversal d'échange et de partage d'information important entre divers acteurs actifs en matière d'enfance, de jeunesse et d'aide à la jeunesse. Nous sommes en particulier heureux de ce que les organisations non gouvernementales actives en matière de droits de l'enfant y soient spécifiquement inscrites. La CODE y est également associée depuis sa création.

¹⁷ Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, « La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant... dix ans déjà », Bruxelles, 1991.

¹⁸ Arrêté du 8 juin 1998 relatif à l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, M.B., 27 juin 1998.

¹⁹ Décret du 12 mai 2004, article 3.

Le décret précise également que l'Observatoire assure une analyse et un suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant, notamment l'élaboration d'un plan communautaire d'action relatif aux droits de l'enfant.

L'Observatoire s'est chargé de la coordination de la partie Communauté française du plan national d'action de suivi de la Session extraordinaire des Nations Unies de mai 2002. Il a également assuré la coordination de la réalisation du rapport du Gouvernement de la Communauté française sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant (voir point 2 ci-dessus).

L'Observatoire est un outil d'information qui met à la disposition de tous un inventaire des politiques et des institutions que la Communauté française soutient dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des informations de type socio-économique susceptibles d'éclairer ces politiques. Répondant à une recommandation du Comité des droits de l'enfant, l'Observatoire a notamment réalisé une base de données « Droits de l'enfant » destinée tant aux enfants qu'aux professionnels de l'enfance²⁰.

Nous relevons enfin que le décret mentionne que l'Observatoire assure la prise en compte de la parole des enfants. Nous réjouissons de cette mention et nous sommes heureux de savoir que des organisations telles que le CRECCIDE, l'UNICEF (Projet What Do You Think ?) et le CJEF soient invités à participer au groupe permanent de suivi de la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous recommandons toutefois à l'Observatoire de l'enfance de faire du plaidoyer auprès des responsables politiques et du grand public pour que la participation des enfants et des jeunes, y compris les plus vulnérables, devienne une réalité.

Conclusion

Les institutions du Délégué général aux droits de l'enfant et de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse ainsi que la réalisation d'un rapport sur l'application de la Convention en Communauté française ont été créées conformément à l'article 4 de la Convention qui recommande aux Etats parties de prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention et par conséquent de mettre en place *“les mécanismes à l'échelle nationale ou locale en vue de coordonner l'action en faveur de l'enfance et de surveiller la mise en œuvre de la Convention”*²¹.

Ils sont des outils fondamentaux de défense et de promotion des droits de l'enfant en Communauté française.

Rappelons toutefois qu'en Belgique, les droits de l'enfant relèvent des compétences fédérales et fédérées et qu'une politique nationale pour les droits de l'enfant doit être coordonnée à tous les niveaux de pouvoir.

Nous concluons dès lors par la nécessité de la création d'un mécanisme fédéral chargé de centraliser toutes les questions de droit de l'enfant.

²⁰ Ces études réalisées par l'Observatoire sont accessibles sur leur site internet, www.cfwb.be/oejaj.

²¹ Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux que les Etats doivent présenter conformément au paragraphe 1 de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Cette absence est d'ailleurs regrettée par le Comité des droits de l'enfant²² depuis 1995, date de la présentation du premier rapport belge sur la situation des droits de l'enfant conformément à l'article 44 de la Convention. En juin 2001, le Comité a réitéré cette observation et s'est déclaré préoccupé par le fait que "l'absence d'un mécanisme central chargé de coordonner la mise en œuvre de la Convention en Belgique fait obstacle à la définition d'une politique globale et cohérente en matière de droits de l'enfant"²³.

La création d'une Commission nationale est également une revendication de la CODE depuis de longues années. Nous attendons avec impatience sa création²⁴.

Analyse réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française

Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente

²² Pour rappel, le Comité des droits de l'enfant est l'instance des Nations Unies qui veille à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant et analyse les rapports que les Etats sont tenus de lui remettre du fait de leur ratification, d'abord deux ans plus tard, puis tous les cinq ans. Suite à la présentation de ces rapports, le Comité publie ses « Observations finales ». Pour consulter les Observations finales du Comité adressées aux autorités belges (20 juin 1995 et 13 juin 2002), voyez le site du Comité des droits de l'enfant, www.unhcr.ch/html/menu2/6/CRC sous « Past sessions ».

²³ Comité des droits de l'enfant, Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales du Comité des droits de l'enfant, Belgique, CRC/C/15/Add. 178, 13 juin 2002, paragraphe 10.

²⁴ Un accord de coopération a été signé le 19 septembre 2005 entre l'Etat, la Communauté flamande, le Région flamande, le Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, le Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatif à la création d'une Commission nationale pour les droits de l'enfant. Il est actuellement soumis à approbation des divers parlements.