



COORDINATION DES ONG  
POUR LES DROITS DE L'ENFANT

## 3<sup>e</sup> Protocole additionnel à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant :

### Vers une ratification par la Belgique ?

Analyse

Avril 2012

---

Le 19 décembre 2011, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait le nouveau Protocole facultatif à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) établissant une procédure de plaintes (on parle aussi de « communication »)<sup>1</sup>.

Avec ce nouveau protocole, la communauté internationale a mis « les droits de l'enfant au même rang que les autres droits humains et a reconnu que les enfants aussi ont le droit de faire appel à un mécanisme international, tout comme les adultes »<sup>2</sup>. Elle garantit enfin la possibilité de recours légaux pour les enfants à un niveau international.

Pour rappel, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant a été adoptée en 1989<sup>3</sup>. Deux protocoles additionnels ont été adoptés par la suite, l'un sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et l'autre sur l'implication d'enfants dans les conflits armés. Le Comité<sup>4</sup> des droits de l'enfant a été institué afin de veiller à la mise en œuvre et à la bonne application de la Convention ainsi que de ses deux Protocoles additionnels. Jusqu'ici, et à la différence d'autres comités des Nations Unies<sup>5</sup>, il ne dispose cependant que de peu de moyens de contrôle puisqu'à ce jour, il ne possède que le processus de rapportage<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Le texte complet du Protocole se trouve dans une fiche pédagogique réalisée par DEI-Belgique : [http://www.dei-belgique.be/docs\\_outils/Fiche%202011-02%20-%20Mecanisme%20plainte%20-%20DEF.pdf](http://www.dei-belgique.be/docs_outils/Fiche%202011-02%20-%20Mecanisme%20plainte%20-%20DEF.pdf)

<sup>2</sup> Défense des Enfants International (DEI) Belgique section francophone, *Communiqué de presse. Les ONG de défense des droits de l'enfant accueillent avec satisfaction la décision de l'ONU de créer une voie de recours internationale pour les enfants*, 19 décembre 2011, [www.dei-belgique.be](http://www.dei-belgique.be)

<sup>3</sup> Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, M.B., 17 janvier 1992

<sup>4</sup> Un comité consiste en un « groupe d'experts indépendants désignés pour surveiller la mise en application d'un traité international de droits l'homme » (Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traité de l'ONU*, 2010, p. 61).

<sup>5</sup> Le Comité des droits de l'homme, des droits économiques, sociaux et culturels, contre la torture, pour l'élimination de la discrimination raciale, ... (il y a 8 comités chargés de contrôler les différents traités des Nations Unies en matière de droits fondamentaux).

<sup>6</sup> Voyez à ce sujet l'analyse CODE, *Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication*, Bruxelles, 2011, [www.lacode.be](http://www.lacode.be)

En tant qu'association veillant à la bonne application de la Convention et de ses Protocoles en Belgique et plus précisément en Fédération Wallonie-Bruxelles, la CODE (Coordination des ONG pour les droits de l'enfant) a souhaité faire le point sur le sujet. L'occasion nous est également donnée de faire connaître un nouveau processus de recours légal auquel les enfants pourront faire appel.

### **Que prévoit ce 3<sup>ème</sup> Protocole ?**

Le Protocole facultatif à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant instituant une procédure de plainte consacre la compétence du Comité des droits de l'enfant de recevoir et d'examiner les plaintes individuelles d'enfants pour violation de leurs droits, les communications interétatiques<sup>7</sup> et la possibilité de mener des procédures d'enquête en cas de violations systématiques des droits<sup>8</sup>.

Notons que chaque Etat doit signer et ratifier le Protocole afin de permettre sa mise en œuvre dans le pays<sup>9</sup>.

Détaillons dès à présent ces différentes compétences.

La **procédure de plainte individuelle** devant le Comité sera possible lorsqu'un enfant aura déjà épuisé l'ensemble des voies de recours internes<sup>10</sup>. Il pourra alors introduire une plainte auprès du Comité des droits de l'enfant s'il considère faire l'objet d'une violation d'un droit défendu dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ou dans l'un de ses deux Protocoles additionnels. Soulignons cependant que l'examen d'une telle plainte ne peut avoir lieu que si l'Etat contre qui la plainte est portée a reconnu la compétence du Comité en la matière. Une plainte pourra donc être déposée par ou au nom d'un particulier (ou d'un groupe de particuliers).

D'autres critères s'ajoutent afin que la plainte soit recevable :

- Elle ne doit pas être anonyme, ni constituer un abus de droits, ni être mal fondée ;
- Elle doit suivre la règle de l'exception des recours parallèles ou successifs<sup>11</sup> et la règle de non-rétroactivité<sup>12</sup> ;

---

<sup>7</sup> Les termes « plaintes » et « communications » sont synonymes dans ce contexte.

<sup>8</sup> Pour plus d'informations, voyez l'analyse CODE, *Tour d'horizon des mécanismes de contrôle dont disposent les Comités des Nations Unies en matière de droits de l'enfant*, Bruxelles, novembre 2011, [www.lacode.be](http://www.lacode.be)

<sup>9</sup> Il faut en outre 10 Etats qui le ratifient pour que le Protocole rentre en vigueur au niveau international.

<sup>10</sup> Avoir épuisé les voies de recours interne consiste à avoir exercé « tous les mécanismes nationaux disponibles, telles les cours locales ou d'autres procédures de plaintes, pour obtenir une réparation face à des violations des droits de l'homme » (Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traité de l'ONU*, 2010, p. 60).

<sup>11</sup> La règle de l'exception des recours parallèles ou successifs interdit l'examen par le Comité d'une communication déjà examinée ou en cours d'examen selon une autre procédure ou un autre Comité.

- La communication doit être présentée dans l'année suivant l'épuisement des voies de recours internes ;
- La plainte doit être faite par écrit.

Notons que pour le reste, le Protocole prévoit que le Comité adopte des règles de procédure relatives à ce recours en prenant aussi en considération les droits et l'opinion de l'enfant, en accordant à celle-ci le poids voulu en fonction de l'âge et du degré de maturité de l'enfant (art. 2 et 3 du Protocole).

Il faut savoir « tout au long des négociations, les ONG et les experts ont insisté afin que la procédure soit 'child-sensitive'<sup>13</sup>. Cette proposition a été rayée du texte final, réduisant la place de l'enfant dans la procédure de présentation de plaintes individuelles »<sup>14</sup>.

La procédure est la suivante : lorsque le Comité reçoit la plainte et que cette dernière est recevable, il informe l'Etat de l'existence de celle-ci. « L'Etat dispose alors d'un laps de temps pour réagir et pour éventuellement clarifier quelques actions qu'il a entreprises. Le Comité essaie ensuite de procéder par médiation et d'établir un règlement amiable. Si cela échoue, le Comité communique, le cas échéant ses recommandations à l'Etat »<sup>15</sup>.

Par le biais des **communications inter-étatiques**, un Etat pourra déposer une plainte auprès du Comité des droits de l'enfant s'il estime qu'un autre Etat a violé la Convention ou l'un de ses protocoles additionnels. Précisons que pour pouvoir réaliser une telle démarche, les deux Etats doivent avoir ratifié la Convention et/ou les Protocoles. En outre, « les Etats doivent faire une déclaration pour reconnaître la compétence du Comité de recevoir et examiner les plaintes interétatiques »<sup>16</sup>.

Enfin, concernant la **procédure d'enquête**, le Comité pourra ouvrir une enquête lorsqu'il possède des informations fiables qu'un Etat partie viole la Convention ou un de ses deux Protocoles additionnels de manière grave, sérieuse ou systématique. Cette procédure restera confidentielle et le Comité cherchera à collaborer avec l'Etat visé par la procédure. Soulignons à nouveau que cette procédure ne peut être mise en œuvre que si l'Etat a

---

<sup>12</sup> La règle de non-rétroactivité prévoit que les faits qui font l'objet de la communication ne peuvent être antérieurs à la date d'entrée en vigueur du Protocole à l'égard de l'Etat partie intéressé, à moins que ces faits ne persistent après cette date.

<sup>13</sup> Adaptée, accessible aux enfants.

<sup>14</sup> Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *Nouveau Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Améliorer le respect des droits de l'enfant grâce à une procédure de recours individuelle*, p. 2, <http://www.skmr.ch/frz/domaines/enfance/gesammelte-artikel/protocole-facultatif.html>

<sup>15</sup> Le Délégué général aux droits de l'enfant, le Kinderrechten Commissariaat, le Conseil de la Jeunesse, le Vlaams jeugdraad, l'OEJAJ, la KIRECO, la CODE, UNICEF Belgique, le KEKI, *Avis sur le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant instituant une procédure de plainte*, Bruxelles, 25 janvier 2011, p. 2.

<sup>16</sup> Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *op. cit.*, p. 2.

reconnu cette compétence<sup>17</sup> au Comité des droits de l'enfant<sup>18</sup>. Remarquons enfin que « si les procédures d'enquête sont considérées par les experts et les ONG comme un outil complémentaire aux communications individuelles, faisant partie d'un même ensemble, beaucoup d'Etats ont cependant exprimé leurs réticences face à cette procédure. Ces délégations ont essayé de limiter au maximum l'implication de cette procédure, en maintenant son caractère facultatif et la possibilité pour les Etats de ne pas la reconnaître. Ceci par le biais d'une clause opt-out<sup>19</sup>, qui fragilise l'ensemble du mécanisme d'enquête »<sup>20</sup>.

Précisons finalement que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant est le dernier traité à prévoir une procédure de plaintes. En effet, tous les autres Comités des Nations Unies disposent déjà d'une telle procédure.

## **De la campagne pour l'adoption du Protocole à sa ratification**

Le 17 juin 2011, le Conseil des droits de l'homme<sup>21</sup> adoptait une résolution demandant à l'Assemblée générale des Nations Unies de consacrer la compétence du Comité des droits de l'enfant de recevoir et d'examiner des plaintes individuelles d'enfants pour violation de leurs droits, mais également des communications interétatiques et de mener des enquêtes lors de violations systématiques des droits. L'Assemblée générale de l'ONU adoptait quant à elle le Protocole instituant une procédure de plainte le 19 décembre 2011.

Faisons à présent un retour sur les événements qui ont précédé une telle adoption.

Suite à l'adoption de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant a parallèlement été mis sur pied afin de veiller à la bonne application de la Convention par les Etats parties. A l'heure actuelle, la principale tâche assignée au Comité consiste en l'examen des rapports périodiques des Etats parties. Le Comité des droits de l'enfant est d'ailleurs le seul organe de traité<sup>22</sup> à se trouver dans une telle situation.

Depuis le début de la mise en place du Comité, la volonté était cependant vive notamment du côté des ONG de mettre en place un système de communications individuelles et étatiques et de procédures d'enquête (l'idée de cette procédure fut d'ailleurs abordée lors du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Convention). Cependant, les Etats n'ont pas fait écho à cette

---

<sup>17</sup> L'Etat doit non seulement avoir ratifié le protocole additionnel et celui-ci doit être en vigueur, mais l'Etat doit aussi avoir explicitement marqué son accord sur le système d'enquête.

<sup>18</sup> Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traité de l'ONU*, 2010, p. 33.

<sup>19</sup> Il s'agit de la possibilité pour un Etat d'émettre des réserves lors de la ratification d'un traité.

<sup>20</sup> Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *op. cit.*, p. 2.

<sup>21</sup> Le Conseil des droits de l'homme est un organe intergouvernemental des Nations Unies (composé de 47 Etats) qui ont la responsabilité de renforcer la promotion et la protection des droits de l'homme dans le monde.

<sup>22</sup> Le terme « organe de traité » est synonyme à celui de « comité ».

demande. En outre, le Comité n'était à ce moment-là pas convaincu de la nécessité d'un tel mécanisme et aucune initiative ne fut alors entreprise.

En 2006, les discussions pour une procédure de plaintes ont cependant repris, à l'initiative de diverses ONG spécialisées en droits de l'enfant. Dès ce moment, la campagne pour un 3<sup>e</sup> protocole fut lancée et s'amplifia progressivement. En effet, la coalition internationale qui regroupe plus de 80 ONG nationales et internationales, coordonnée par le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, a fait activement campagne depuis 2006 pour l'établissement d'une telle procédure par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>23</sup>. C'est ainsi que « plus de 600 organisations du monde entier ont rejoint un appel au renforcement de la (...) [Convention] par l'adoption d'un mécanisme de plaintes »<sup>24</sup>.

Il ressort d'une journée organisée en mai 2008 par le Comité des droits de l'enfant sur l'opportunité de l'adoption de ce Protocole, que le principal souci du Comité était de s'assurer qu'un tel mécanisme puisse être approprié aux enfants et réalisable. Au terme de cette discussion, le Comité décida unanimement de soutenir le projet d'instaurer une procédure de communications<sup>25</sup>. Lors de la session de janvier 2009 du Conseil des droits de l'homme, un groupe de travail s'est constitué pour traiter de la question de ce protocole facultatif. En juin de cette même année, le Conseil « a adopté par consensus une résolution établissant un groupe de travail à composition non-limitée pour examiner la possibilité d'élaborer un protocole facultatif à la Convention »<sup>26</sup>. Un texte est ressorti de ce groupe de travail et a fait l'objet de nombreuses négociations. Il a finalement été adopté par le groupe de travail même si on pouvait observer quelques réticences de la part d'experts, d'ONG et de quelques membres du Comité<sup>27</sup>.

Le rapport du Groupe de travail et le projet soumis pour adoption n'ont été transmis qu'en avril 2011 et n'ont été débattus par le Conseil qu'à la session de juin 2011<sup>28</sup>. Le projet fut adopté par le Conseil des droits de l'homme le 17 juin 2011. Une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2011 a finalement ouvert le protocole à la signature puis à la ratification<sup>29</sup> par les Etats. La première étape du processus de ratification démarra le 28 février 2012 par la cérémonie officielle de signature qui ouvre le Protocole à la signature et à la ratification. A cette occasion, 20 Etats, dont la Belgique, ont signé

---

<sup>23</sup> Défense des Enfants International, *op. cit.*

<sup>24</sup> Child rights information network (CRIN), *CRINMAIL 152 : Un nouveau mécanisme de plainte pour les enfants*, [www.crin.org](http://www.crin.org)

<sup>25</sup> Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *op. cit.*, p. 1.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Un Etat partie est un « Etat qui a ratifié ou exprimé autrement son consentement à être lié par un traité international » (Service international pour les droits de l'homme, *Guide simple sur les organes de traité de l'ONU*, 2010, p. 60).

solennellement le Protocole ; chaque Etat peut donc maintenant démarrer le processus de ratification interne.

Le Protocole n'entrera en vigueur qu'après la ratification du 10<sup>e</sup> Etat. Soulignons en outre que les processus de ratification varie selon les Etats mais requiert en général une loi qui approuve le Protocole et peuvent dans certains cas, prendre plusieurs années<sup>30</sup>.

### Quelques lacunes...

Dans le texte adopté par les Nations Unies, certaines demandes émanant principalement de la société civile n'ont malheureusement pas été entendues. Deux éléments principaux sont à relever.

D'une part, les discussions n'ont pas permis d'aboutir à la possibilité d'introduire des plaintes collectives<sup>31</sup>, ce qui aurait constitué une grande première au niveau des comités des Nations Unies. Pourtant, plusieurs défenseurs des droits de l'enfant belges ont souligné que « les enfants ont droit à des voies de recours effectives et à des solutions en cas de violation de leurs droits. Et cela également au niveau international. Mais les enfants se retrouvent souvent dans une position de dépendance dans laquelle ils ont du mal à trouver une solution effective lorsque leurs droits sont violés. Ils ont difficile à s'adresser eux-mêmes au Comité. C'est pourquoi il est indispensable d'envisager une plainte collective en plus de la plainte individuelle »<sup>32</sup>.

D'autre part, la possibilité d'émettre des réserves (le « opt-out ») a été retenue, malgré ce qui prévaut par exemple pour le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>33</sup>. Les défenseurs des droits de l'enfant mettent en avant que « cette échappatoire est regrettable<sup>34</sup>. Comme il s'agit justement de mineurs, un Etat doit prendre ses responsabilités. La non-reconnaissance du pouvoir d'enquête du Comité va à l'encontre des intérêts de l'enfant. Cette possibilité de renonciation pour les Etats doit être supprimée »<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> En Belgique, il faut que toutes les assemblées se prononcent avant que l'on puisse considérer que le pays devient partie à ce Protocole.

<sup>31</sup> Ce système permet de renforcer la participation des partenaires sociaux et des ONG. Un tel mécanisme de plaintes collectives permettant ainsi à des ONG notamment de pouvoir elles aussi déposer des plaintes auprès du Comité au nom de plusieurs enfants sans les nommer (on pourrait par exemple imaginer qu'une ONG dépose une plainte à l'encontre d'un Etat ne respectant pas le droit à l'accueil et à la protection des mineurs étrangers non accompagnés parce qu'il n'y a pas suffisamment de places d'accueil spécialisées pour eux).

<sup>32</sup> Le Délégué général aux droits de l'enfant (*e.a.*), *op. cit.*, p. 3.

<sup>33</sup> Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), *op. cit.*, p. 2.

<sup>34</sup> Ceci étant, si le texte avait inclu un mécanisme de plainte et interdit la possibilité d'émettre des réserves, il est probable que beaucoup d'Etats n'envisageraient pas de ratifier le Protocole ; les enfants de ces Etats ne bénéficieraient pas de cette protection supplémentaire.

<sup>35</sup> Le Délégué général aux droits de l'enfant (*e.a.*), *op. cit.*, p. 6.

## Conclusion

L'adoption du Protocole instituant une procédure de plainte constitue une avancée certaine et la concrétisation d'un important plaidoyer émanant de la société civile. Nous ne pouvons qu'espérer que le Protocole sera signé puis ratifié par le plus grand nombre d'Etats et parmi eux, la Belgique. Rappelons que 10 signataires sont en tous les cas nécessaires afin que ce protocole entre en vigueur.

Les ONG, et parmi elles la CODE, regrette cependant que le texte final n'ait pas repris la possibilité d'introduire des plaintes collectives et n'ait pas supprimé la possibilité d'émettre des réserves concernant ce protocole.

Seule la pratique permettra de voir si ce mécanisme pourra renforcer significativement la protection des droits de l'enfant. Il s'agira en tous les cas d'informer le public mais plus encore les enfants de l'existence de cette possibilité et de les aider concrètement à pouvoir l'utiliser.

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 BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, 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](http://www.lacode.be)

Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles

[www.lacode.be](http://www.lacode.be)

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.