

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

**QUELLES SONT LES OBLIGATIONS
DE L'ÉTAT ?**

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?



Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse

Coordination **Malvina Govaert**

Mise en page, relecture et corrections orthographiques **David Deschryver**

Contributions à la rédaction **Cédric Vallet** (journaliste), **Michel Vandekeere**,
Wouter Vandenhole, **Jacques Fierens** et **Gauthier de Beco**, experts.

Impression & finition : Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse.
Novembre 2010 - Dépôt légal : D/2010/8651/4.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES ET PLUS SPÉCIALEMENT CELLES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS	8
Les obligations relatives aux droits économiques sociaux et culturels : cadre théorique par Wouter Vandenhole.....	9
Introduction.....	9
Deux catégories de droits, deux types d'obligations ?.....	10
L'Approche traditionnelle.....	10
L'Approche contemporaine.....	10
L'obligation générale différenciée dans l'article 4 de la CIDE et l'interprétation donnée par le Comité des droits de l'enfant.....	11
Concepts analytiques pour mieux comprendre les droits économiques, sociaux et culturels.....	12
L'obligation générale de prendre des mesures.....	12
Trois types ou niveaux d'obligation pour les droits économiques, sociaux et culturels.....	13
L'obligation fondamentale minimum	14
Conclusion	14
Droits économiques, sociaux et culturels : en régression ? .	15
Les obligations relatives aux droits économiques sociaux et culturels : recommandations	19
LES OBLIGATIONS RELATIVES À L'ÉDUCATION AUX DROITS DE L'ENFANT	22
Le contenu de l'éducation comme droit de l'enfant : cadre théorique par Jacques Fierens.....	23
L'éducation comme apprentissage politique.....	25
La consécration du droit à l'éducation : un droit destiné aussi à combattre la pauvreté.....	28
Les sources immédiates de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant	29
Les effets juridiques de l'article 29, § 1 ^{er} , de la Convention relative aux droits de l'enfant.....	31
La mise en œuvre de l'article 29, § 1 ^{er} , de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant au sein de la Communauté française	32
Qui a peur des droits de l'enfant ?	33
Constats et enjeux quant au contenu de l'éducation.....	35
Le contenu de l'éducation : recommandations	40
LES STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT	42
Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant : cadre théorique par Gauthier de Beco	44
Introduction.....	44
Le Comité des droits de l'enfant.....	44

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant	46	Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant :	
Les plans d'action nationaux.....	47	recommandations	64
Les plans d'action nationaux sur les droits		BIBLIOGRAPHIE	65
de l'homme	47		
Les plans d'action nationaux sur			
les droits de l'enfant.....	48		
Les indicateurs.....	50		
Les indicateurs des droits de l'homme.....	50		
Les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant.....	52		
Les études d'impact.....	54		
Les études d'impact sur les droits de l'homme	54		
Les études d'impact sur les droits de l'enfant	56		
Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant :			
constats et enjeux	58		
Le gouvernement de la Communauté française :.....	58		
Le Parlement de la Communauté française :	59		
L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de			
l'Aide à la Jeunesse.....	59		
Le groupe permanent de suivi de la CIDE :.....	60		
Les acteurs au sein du Ministère de la			
Communauté française :.....	61		
Le Délégué général aux droits de l'enfant :.....	61		
La CODE	61		

1. INTRODUCTION

Par Malvina Govaert, Directrice de recherche à l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse.

12% d'enfants vivent en Belgique dans des familles sans revenus du travail¹, un élève francophone sur cinq est en retard scolaire en primaire, un élève sur deux en secondaire², près de 50% des jeunes belges de 15 à 17 ans ne participent pas à des activités sportives, récréatives ou artistiques³. 81,2% des jeunes francophones s'estiment (très) heureux. Plus de la moitié des élèves déclarent aimer l'école et 93,5% des jeunes trouvent qu'ils sont en assez voire très bonne santé.⁴

Or, depuis vingt ans, il existe un cadre juridique consacré exclusivement aux droits de l'enfant, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Ce traité international, le plus largement et le plus rapidement ratifié par les différents pays du monde reconnaît aux enfants toute la gamme des droits fondamentaux : les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

Depuis dix ans déjà, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse (OEJA) de la Communauté française, service de recherches et d'études résolument tourné vers l'aide à la décision publique

¹ Institut National de Statistiques, *Programme EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions)*, 2006

² Commission de pilotage de l'enseignement, Administration de la Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement*, 2008

³ INS, op.cit

⁴ Ecole de santé publique de l'Université Libre de Bruxelles, *Enquête sur la santé et le bien-être des jeunes (HBSC)*, 2006

a la mission de mettre en œuvre pour la Communauté française les articles 42 et 44 de la CIDE.⁵ Il a donc été tout naturel pour l'institution de mettre à l'ordre du jour de ses travaux une réflexion prospective et critique sur la Convention des droits de l'enfant et ses réalités effectives pour les enfants.

L'idée d'une consultation d'experts et d'un travail sur la question des obligations des États parties qui découlent de la CIDE est née d'une affirmation émise par le Haut-commissariat aux droits de l'homme :

Les droits de l'homme sont l'expression juridique de ce dont l'être humain a besoin pour mener une vie pleinement humaine.

Se sont bousculées alors ces interrogations, points de départ de la réflexion globale :

- ✚ est-ce qu'en respectant les droits de l'enfant, la Belgique les garantit ? Et si oui, les garantit-elle à tous les enfants ?
- ✚ la reconnaissance de ces droits suffit-elle à les rendre effectifs ?
- ✚ le respect des droits de l'enfant est-il suffisant pour leur apporter tout ce dont ils ont besoin pour grandir et s'épanouir, pour mener une vie pleinement humaine ?

L'originalité du séminaire d'experts et de la démarche entamée par l'Observatoire réside dans son objectif final. Il ne s'agit pas de mieux faire connaître ou comprendre, aux adultes ou aux enfants, les droits ou leurs droits et la manière de les exercer (article 42 de la CIDE). Il s'agit de mieux faire connaître et comprendre, et donc de mieux faire endosser, les obligations que l'État partie a d'assurer la pleine effectivité des droits.

⁵ Décret du 12 mai 2004 portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, article 3.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

L'objectif est donc de renforcer la capacité de l'État partie et plus spécifiquement de la Communauté française à promouvoir et à protéger les droits des enfants.

Trois questions différentes sont abordées dans cet écrit :

- ✧ la question des obligations générales des États parties avec un focus spécifique sur celles relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- ✧ la question des obligations relatives à l'éducation avec un focus sur l'éducation aux droits humains ;
- ✧ la question des obligations relatives à la mise en œuvre des droits de l'enfant.

Pour chaque question, le lecteur disposera :

- ✧ d'un cadre théorique, article scientifique rédigé par un expert académique ;
- ✧ d'un court papier de type journalistique qui relate les constats et les enjeux identifiés par des experts (acteurs académiques, institutionnels et non gouvernementaux) rédigé par l'OEJAJ ;
- ✧ d'une conclusion plus prospective sous forme de recommandations, d'aide à la décision publique rédigé par l'OEJAJ.

Les contributions qui émanent des experts académiques, des praticiens, observateurs ou médiateurs sur la question des obligations qui découlent de la CIDE mettent en lumière le grand travail qu'il reste à réaliser pour garantir l'effectivité des droits de l'enfant à tous les enfants. Elles permettent de rendre terriblement actuels les défis en la matière et de les rendre concrets dans le contexte belge et plus spécifiquement belge francophone.

Tous les jours des droits qu'ils soient sociaux (droit à un enseignement primaire gratuit), culturels (droit de l'enfant aux loisirs, aux jeux et à la participation à des activités culturelles et artistiques) ou économiques (droit de l'enfant à un niveau de vie adéquat) sont partiellement rencontrés et donc partiellement bafoués. Cet article fait le point sur les obligations relatives à la CIDE, il confronte le cadre juridique à la réalité relatée par les acteurs de terrain et ils proposent des pistes de solutions afin de mieux remplir ces obligations.

Gageons que les pouvoirs publics, que les autorités de tous niveaux, que les acteurs de terrain puissent prendre connaissance à la fois des constats et des recommandations proposées. Qu'ils puissent les faire leurs et progressivement les expérimenter. Si tel est la voie empruntée, ce séminaire aura réellement contribué à alimenter la question plus vaste de la gouvernance des droits de l'enfant en Communauté française réussissant à fédérer les acteurs sur une nécessaire synergie d'actions en la matière. La gouvernance des droits de l'enfant passe par la confrontation des points de vue, par le partage des constats et des enjeux et par la formulation commune d'engagements à concrétiser. C'est ce que l'Observatoire a tenté lors de cette aventure.

S'il ne fallait retenir que quelques éléments pour chacune des questions abordées, nous pourrions vous proposer un constat, un enjeu et une recommandation phare.

➤ Les obligations générales et plus spécifiquement celles relatives aux droits économiques sociaux et culturels des enfants

Le constat : La mise en œuvre des droits économiques sociaux et culturels des enfants n'est pas assurée pleinement en Belgique, la CIDE est souvent bafouée et les principes et objectifs de *non-régression* et de *non-discrimination* sont peu, pas ou mal rencontrés.

L'enjeu : Il ne s'agit pas uniquement pour les États de prendre des décrets,

des lois, mais bien de les mettre en œuvre, de les appliquer concrètement, d'en garantir les effets et de les modifier en conséquence.

La recommandation : L'exposé théorique nous a appris que, quelle que soit l'approche privilégiée, les droits économiques, sociaux et culturels ne pouvaient faire l'objet de régression. Il est suggéré que soit évalués lors de la constitution des budgets et des déclarations de politiques gouvernementales et ministérielles les mesures, actions et programmes défavorables aux droits de l'enfant (régressives) et qu'il y soit mis fin

➤ Les obligations relatives à l'éducation aux droits de l'enfant

Le constat : Pour les acteurs du secteur de l'enfance et de la jeunesse, certains progrès sont à noter dans l'objectif de respect des obligations qui découlent de la CIDE, comme la garantie de la liberté d'expression offerte à l'enfant, l'inscription du respect de l'opinion de l'enfant dans la Constitution, etc. Il serait cependant fantaisiste de croire que toutes les obligations inscrites dans la CIDE relatives à l'éducation sont respectées.

L'enjeu : s'assurer que les enfants se considèrent eux-mêmes comme sujets de droit et que la société dans son ensemble s'approprie les droits humains.

La recommandation : il est proposé d'inscrire, dans les objectifs de l'enseignement, et dans les programmes scolaires et formation des enseignants, l'éducation aux droits humains et spécifiquement aux droits de l'enfant.

➤ Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant

Le constat : des acteurs multiples, des missions qui se recoupent, des hommes et des femmes trop peu au fait avec leurs obligations...

L'enjeu : La bonne gouvernance des droits de l'enfant en Communauté française avec pour seul objectif la pleine jouissance par tous les enfants de leurs droits.

La recommandation : La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques des enfants impliquent l'ensemble des compétences ministérielles de la Communauté française : de

l'enseignement, au sport en passant par les relations internationales. Il est donc suggéré que la compétence des droits de l'enfant soit une compétence politique explicite attribuée à un ministre spécifique.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

2. LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES ET PLUS SPÉCIALEMENT CELLES RELATIVES AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Tous les services sociaux tirent la sonnette d'alarme : la pauvreté s'étend, les familles ne savent plus où aller et les services de première ligne sont engorgés. De nombreux enfants, en Belgique, souffrent de la pauvreté, ce qui entraîne concomitamment la violation des droits fondamentaux des enfants et des jeunes. Cette situation précaire a connu une accélération avec la crise économique mondiale qui sévit depuis plus d'un an. Alors que l'article premier de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 indique que toute personne a droit à l'aide sociale. Afin de mener une vie conforme à la dignité humaine, il n'est pas rare que ces services de première ligne ne répondent pas à la demande d'aide sociale introduite par ou pour un mineur d'âge.

Depuis de nombreuses années, la pauvreté, aux multiples facettes, fait partie du paysage, même si elle est parfois invisible et insidieuse. La récente enquête EU-SILC⁶ sur la pauvreté indique notamment que 15% des Belges vivent sous le seuil de pauvreté. Étonnement comparativement à nos voisins français, hollandais ou allemands, les enfants sont plus largement touchés. 17% des enfants de 0 à 15 ans sont effectivement concernés. Dans des conditions de vie rudes, marquées par la précarité, il est

difficile de croire que *l'intérêt supérieur de l'enfant* - principe essentiel de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) - puisse être une réalité. La pauvreté ronge toute forme de jouissance concrète des droits économiques et sociaux et a des répercussions sur tous les droits.

Dans ce contexte, il est intéressant de se pencher sur les obligations qu'ont les États en matière de droits de l'enfant, et spécifiquement les obligations relatives aux *droits économiques sociaux et culturels* qui ont longtemps été les parents pauvres des droits de l'homme. Les États sont souvent en défaut dans la mise en œuvre concrète des droits économiques, sociaux et culturels car ils considèrent qu'ils impliquent de s'attaquer à des déséquilibres structurels de la société. Si les gouvernements invoquent l'argument financier pour éviter d'appliquer pleinement les droits économiques, sociaux et culturels, nous devons d'emblée rappeler que les droits humains, et notamment les droits économiques sociaux et culturels comportent trois types d'obligations : l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre ces droits.

Cette typologie d'obligations est au cœur de notre propos car elle permet d'évaluer la réalité des droits de l'enfant en Belgique (et, bien sûr, en Communauté française). Si, souvent, l'obligation de *respecter* ou de *protéger* les droits de l'enfant est bien comprise dans les pays riches, nous verrons que celle de la *mise en œuvre* des droits, et donc de l'action, de la planification, des tentatives concrètes d'infléchir la réalité n'est pas vraiment atteinte lorsqu'on évoque les droits économiques, sociaux et culturels des enfants.

La Convention internationale des droits de l'enfant inclut les droits économiques, sociaux et culturels en de nombreux articles : droit à la santé, droit à la sécurité sociale, droit à un niveau de vie suffisant (incluant le droit au logement), accès à la culture et, bien sûr, droit à l'éducation. Tous ces droits doivent se lire à la lumière des principes généraux que sont

⁶ Enquête EU-SILC 2009 données 2007

l'intérêt supérieur de l'enfant, la non-discrimination, la survie et le développement de l'enfant et la participation de l'enfant aux décisions qui le concernent. Il est également important de rappeler que la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme n'est pas une fin en soi, c'est bien l'application concrète des différents droits au profit des personnes qui doit être le point de départ des politiques publiques mises en œuvre et de leur évaluation et ce, au regard des trois types d'obligation mentionnés précédemment.

La Belgique a ratifié la Convention internationale pour les droits de l'enfant en 1991. Cette dernière est entrée en vigueur dès 1992. Depuis cette date, l'État dans toutes ses composantes a donc des obligations juridiques contraignantes. Ces obligations sont-elles respectées et assumées par les pouvoirs publics en Belgique et en Communauté française ? Cette question est au cœur de cet exposé.

2.1. Les obligations relatives aux droits économiques sociaux et culturels : cadre théorique

Par Wouter Vandenhole⁷, UNICEF chair in children's rights, professeur à l'Université d'Anvers.

2.1.1. Introduction

La Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 garantit toute une série des droits, aussi bien civils et politiques

⁷ Chair UNICEF en droits de l'enfant, Universiteit Antwerpen. UNICEF respecte la liberté académique du titulaire de la Chair. Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent pas UNICEF.

qu'économiques, sociaux et culturels. Bien que les droits ne soient pas répertoriés dans une logique bipolaire comprenant deux catégories de droits, les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre, les obligations qui en découlent sont différenciées dans l'article 4 de la CIDE :

Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

D'où découle ce traitement différent des obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ? Est-ce une distinction spécifique à la CIDE ? Quelles sont les implications de cette distinction ? C'est à ces questions que cette contribution-ci cherche à donner un début de réponse.

En particulier, deux questions seront abordées. Primo, les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels sont-elles vraiment différentes de celles relatives aux droits civils et politiques. Et dans l'affirmative, la différence est-elle de nature ou de degré ? Et secundo, comment comprendre la spécificité des obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ? Quels concepts ou doctrines peuvent nous aider à analyser les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ?

Avant d'aborder ces deux questions, nous voulons souligner que cette contribution concerne uniquement les droits de l'homme ou les droits fondamentaux de l'enfant, et non pas tous les droits de l'enfant. Les droits fondamentaux de l'enfant sont les droits auxquels une certaine importance a été accordée à cause de leur lien direct à la dignité humaine.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

2.1.2. Deux catégories de droits, deux types d'obligations ?

Il existe un long débat – à mon opinion idéologique plutôt que juridique – sur la nature des différentes catégories de droits de l'homme, et les obligations qui en découlent. Une distinction peut être faite entre l'approche traditionnelle et l'approche contemporaine ou progressive.

2.1.2.1 L'Approche traditionnelle⁸

L'approche traditionnelle, toujours dominante politiquement, établit une distinction entre les droits dits civils et politiques d'une part, et les droits dits économiques, sociaux et culturels d'autre part.

À la catégorie des droits civils et politiques appartiennent par exemple le droit à la liberté d'expression, de pensée et d'association (art. 13-15 CIDE), le droit à la vie privée (art. 16 CIDE) ou encore l'interdiction de la torture (art. 37 CIDE). La catégorie des droits économiques, sociaux et culturels contient entre autres le droit de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24 CIDE), le droit de bénéficier de la sécurité sociale et le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre un développement physique, mental, spirituel, moral et social (art. 26 et 27 CIDE), et le droit à l'éducation (art. 28 et 29 CIDE).

La distinction en deux catégories de droits opère une distinction des obligations qui en découlent. Il existe donc deux catégories de droits et conséquemment deux types d'obligations. La distinction en deux catégories de droit est en outre considérée comme fondamentale, car elle

traduit une différence de nature et de caractère des deux catégories de droits.

L'absence d'effort financier est le critère avancé pour distinguer les deux catégories de droits.

Ainsi, l'octroi des droits civils et politiques est sans coût pour l'État partie car il n'exige pour les partisans de l'approche traditionnelle qu'un devoir d'abstention de l'État (obligations négatives). Les droits civils et politiques ont un contenu nécessairement invariable et universel. Et, ils ont un caractère absolu, *leur source matérielle se trouvant directement dans la dignité humaine*.⁹ Cette approche a des répercussions en termes de modalités d'application. En effet, les droits civils et politiques doivent être exécutés immédiatement, respectés en totalité, et assurés universellement. Un contrôle judiciaire ne pose donc pas de difficultés.

Par contre, l'octroi des droits économiques, sociaux et culturels coûte de l'argent car il exige une action de l'État (obligations positives). Ces droits ont un contenu variable et sont relatifs. Au niveau des modalités d'application, les partisans de cette approche estiment que les droits économiques, sociaux et culturels ne doivent être réalisés que progressivement, partiellement et sélectivement. La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels est basée dans cette approche sur des choix de priorités à opérer – l'opportunité d'un contrôle judiciaire est donc mise en question alors qu'un contrôle administratif est favorisé.

2.1.2.2 L'Approche contemporaine

L'Approche contemporaine est à notre avis juridiquement plus correcte. Elle reconnaît une différence entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. Mais la différence entre les deux

⁸ La présentation se base sur M. Bossuyt, *La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels*, *Revue des droits de l'homme* 1975, 783-820.

⁹ *Ibid.*, 790.

catégories de droit est une différence de degré et pas une différence de nature. Tous les droits entraînent des obligations négatives et positives, leur réalisation a donc toujours des implications financières. Tous les droits sont donc invocables et justiciables. Il n'y a alors pas de justification pour dénier les droits économiques, sociaux et culturels à un contrôle judiciaire.

On pourrait arguer que, formellement, le débat est terminé depuis le 10 décembre 2008. En effet, à l'occasion du 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, différents États parties dont la Belgique ont adopté à l'unanimité un Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Belgique a accepté au niveau international la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Ce Protocole instaure en effet la possibilité de plaintes individuelles auprès du Comité onusien des droits économiques, sociaux et culturels pour des violations des droits sociaux, économiques et culturels.

Néanmoins, en réalité, politiquement, le débat continue et l'acceptation de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas du tout achevée, ni au niveau universel, ni au niveau national. Récemment, en décembre 2009, un Protocole facultatif à la Convention des droits de l'enfant a été considéré pour la première fois. Un des points de discussion qui s'annonçait était de nouveau la question de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels dans la CIDE. Dans l'ordre interne aussi, la plupart des juges belges n'acceptent pas la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. La technique juridique utilisée pour ne pas devoir prendre en compte les droits économiques, sociaux et culturels est de refuser tout effet direct aux dispositions des traités portant sur ces droits.

En guise de conclusion intermédiaire, je souhaite réaffirmer que du point de vue juridique, il est de plus en plus accepté que la distinction entre les obligations découlant des deux catégories de droits est une distinction de degré plutôt que de nature. Politiquement et dans la pratique, la distinction est de nature et met donc toujours en débat la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels.

Avant d'aborder les concepts pour mieux comprendre les obligations découlant des droits économiques, sociaux et culturels, on vous livre l'interprétation donnée par le Comité des droits de l'enfant à l'article 4 de la CIDE.

2.1.3. L'obligation générale différenciée dans l'article 4 de la CIDE et l'interprétation donnée par le Comité des droits de l'enfant

Comme indiqué dans l'introduction, une obligation différenciée a été insérée dans la CIDE concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Tandis que les États parties sont obligés de prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits civils et politiques, l'obligation générale concernant les droits économiques, sociaux et culturels est identique mais soumise à un critère de ressources. En effet, les mesures doivent être prises *dans toutes les limites des ressources dont ils disposent*. Il y a donc une différence d'obligation.

Comment interpréter cette disposition ?

Le Comité des droits de l'enfant a expliqué cette disposition dans une observation générale de 2003 portant sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le point de vue

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

de départ du Comité est que tous les droits dans la CIDE sont justiciables.¹⁰ Cependant, il admet *l'acceptation réaliste du fait que le manque de ressources – financières et autres – peut entraver la pleine application des droits économiques, sociaux et culturels dans certains États [...]*.¹¹ Ces droits doivent donc être réalisés progressivement plutôt qu'immédiatement.

Le Comité des droits de l'enfant, s'accordant avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, a néanmoins souligné que *même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres [...]*.¹² Il ajoute qu'une attention particulière doit être accordée aux groupes d'enfants les plus défavorisés.

Le Comité des droits de l'enfant a explicitement stipulé que les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels au sujet des obligations générales doivent être considérées comme un complément à sa propre observation générale sur ce sujet. C'est pourquoi nous nous basons principalement sur le travail d'interprétation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour répondre à notre deuxième question, c'est-à-dire comment comprendre la spécificité des obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ?

¹⁰ Comité des droits de l'enfant, observation générale No. 5 (2003), *Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (art. 4, 42 et 44, par. 6), CRC/GC/2003/5 du 27 novembre 2003, par. 6 et 25.

¹¹ Ibid., par. 7.

¹² Ibid., par. 8.

2.1.4. Concepts analytiques pour mieux comprendre les droits économiques, sociaux et culturels

Au moins quatre concepts analytiques ou doctrines ont été adoptés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour clarifier le contenu de ces droits et les obligations qui découlent du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à savoir :

- ✧ l'identification des *caractéristiques interdépendantes et essentielles* : disponibilité, accessibilité, acceptabilité, et qualité ;
- ✧ la précision de l'obligation générale de prendre des mesures ;
- ✧ l'identification de trois types ou niveaux d'obligation : respecter, protéger et réaliser/donner effet ;
- ✧ l'identification d'une obligation fondamentale minimum ;

Le premier concept qui concerne *les caractéristiques interdépendantes et essentielles* sert surtout à expliquer le contenu d'un droit et ne sera pas exploré dans notre contribution.¹³

2.1.4.1 L'obligation générale de prendre des mesures

Comme déjà indiqué, l'obligation générale concernant les droits économiques, sociaux et culturels évoquée dans l'article 4 de la CIDE est de *prendre toutes les mesures nécessaires dans toutes les limites des ressources*.

¹³ Une excellente contribution au sujet peut être trouvée chez O. De Schutter, *Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, *Revue belge de droit international* 2006/1, (7) 29-33.

Cependant, la réalisation progressive de ces droits ne permet pas de retarder indéfiniment leur réalisation effective. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'État doit *œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible* pour atteindre l'objectif de plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels.¹⁴ Les États sont donc obligés de prendre des mesures *délibérées, concrètes et axées sur des objectifs précis dans un délai raisonnable*.¹⁵ Il y a donc clairement une reconnaissance de progressivité mais il faut commencer toute de suite à mettre en œuvre les droits. Cependant, le Comité ajoute que, *même en temps de grave pénurie de ressources* l'État est tenu de *protéger les membres ou groupes les plus défavorisés et marginalisés de la société en mettant en œuvre des programmes ciblés relativement peu coûteux*¹⁶.

L'obligation générale de réalisation progressive est assortie de certaines obligations de nature immédiate, par exemple l'obligation de garantir les droits sans discrimination aucune et l'obligation de respecter ces droits (obligations négatives).

Une conséquence logique de l'obligation de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels est qu'en principe, des mesures régressives ou rétrogrades ne sont pas acceptables. Si un État prend une mesure délibérément rétrograde, il incombe alors à l'État de prouver qu'il a tenté toutes les alternatives et que c'est la seule option possible et que c'est pleinement justifié eu égard à l'ensemble des ressources disponibles ; soit que *sa façon d'agir est mûrement réfléchie et peut être justifiée eu égard à l'ensemble des droits consacrés [...] et par le fait que les ressources*

disponibles ont été pleinement utilisées.¹⁷ On ne peut pas manquer de signaler que la notion équivalente en Belgique – le principe de standstill ou l'effet cliquet – est interprétée à ce jour de manière plus restrictive par la Cour constitutionnelle belge. La Cour limite le principe de non-régression par exemple à des reculs *significatifs*.¹⁸

2.1.4.2 **Trois types ou niveaux d'obligation¹⁹ pour les droits économiques, sociaux et culturels**

Il est maintenant presque unanimement reconnu que les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels se déclinent en trois niveaux ; c'est ce que l'on appelle la typologie d'obligations. Elle est composée de :

- ✧ L'obligation de respecter ;
- ✧ L'obligation de protéger ;
- ✧ L'obligation de réaliser/donner effet (to full full).

L'identification de ces trois niveaux d'obligations sert surtout à répudier l'argument de l'approche traditionnelle qui affirme que la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels requiert toujours des interventions positives de l'État, et coûte donc toujours de l'argent.

¹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale No. 14 (2000), *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2000/4 du 11 août 2000, par. 31.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Déclaration du 10 mai 2007, Appréciation de l'obligation d'agir *au maximum de ses ressources disponibles* dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte, par. 3.

¹⁶ Ibid., par. 4.

¹⁷ Ibid., par. 10.

¹⁸ Voir par exemple Court d'arbitrage no. 169/2002, 27 novembre 2002, MB 12 décembre 2002, par. B.6.6.

¹⁹ Un exposé plus étendu peut être trouvé chez O. De Schutter, *Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, *Revue belge de droit international* 2006/1, (7) 20-25.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

L'obligation de respecter exige de l'État de s'abstenir d'entraver directement ou indirectement l'exercice d'un droit économique, social ou culturel (obligation négative). L'obligation de protéger requiert de l'État qu'il prenne des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle aux droits.

L'obligation de réaliser/donner effet suppose que l'État adopte des mesures appropriées pour assurer leur pleine réalisation. Cette obligation englobe des sous-obligations : celle de faciliter l'exercice, de promouvoir et d'assurer les droits économiques, sociaux et culturels. La sous-obligation d'assurer est limitée aux cas où un particulier ou un groupe est *incapable, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent.*²⁰

Il est donc clair que les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas toujours de nature positive, requérant des ressources financières importantes. Cette assertion ne s'applique qu'à l'obligation d'assurer, qui – comme on vient de l'expliquer – est une obligation limitée et spécifique. Par contre, l'obligation de respecter ne nécessite pas en tant que tel un apport substantiel de ressources de la part de l'État.²¹

2.1.4.3 L'obligation fondamentale minimum

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels applique aussi la notion d'obligation fondamentale minimum dans son interprétation des obligations relatives à ces droits. L'obligation fondamentale minimum exige que l'État assure, au moins la satisfaction de l'essentiel de chacun

²⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale No. 14 (2000), *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, E/C.12/2000/4 du 11 août 2000, par. 37.

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Déclaration du 10 mai 2007, *Appréciation de l'obligation d'agir au maximum de ses ressources disponibles dans le contexte d'un Protocole facultatif au Pacte*, par. 7.

des droits. L'idée est d'assurer un noyau dur, dans chaque droit, qu'il faut assurer au minimum. Des éléments récurrents font partie de l'obligation fondamentale minimum. C'est le cas notamment du droit d'avoir accès sans discrimination aucune au droit concerné et de l'adoption et la mise en œuvre au niveau national d'une stratégie et d'un plan d'action pour réaliser le droit concerné.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a attribué plusieurs conséquences à la notion d'obligation fondamentale minimum. Premièrement, l'obligation fondamentale minimum a un effet immédiat : elle échappe donc à la réalisation progressive. Deuxièmement, un État ne peut dans aucun cas justifier l'inexécution des obligations fondamentales, auxquelles il est impossible de déroger.²² Cette dernière conséquence semble avoir été atténuée plus récemment car le Comité paraît accepter maintenant qu'un manque de ressources soit invoqué pour justifier le non accomplissement des obligations fondamentales minimum : *Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de ressources lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimum, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimums.*²³

2.1.5. Conclusion

La Convention des droits de l'enfant confirme à la fois l'indivisibilité de tous les droits de l'homme – en garantissant aussi bien des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels et le préjudice idéologique contre les droits économiques, sociaux et culturels – en

²² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale No. 14 (2000), *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, E/C.12/2000/4 du 11 août 2000, par. 47.

²³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Déclaration du 10 mai 2007, *Appréciation de l'obligation d'agir au maximum de ses ressources disponibles dans le contexte d'un Protocole facultatif au Pacte*, par. 6.

qualifiant l'obligation générale de réaliser ces droits comme progressive plutôt qu'immédiate. Sans vouloir nier des différences possibles entre les obligations découlant des droits civils et politiques d'une part, et des droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, nous avons argumenté que ces différences sont des différences de degré plutôt que de nature. Deuxièmement, s'appuyant sur les avancées conceptuelles faites par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, nous avons introduit quelques doctrines – encore toujours trop peu connues – qui peuvent aider à mieux comprendre les obligations découlant des droits économiques, sociaux et culturels des enfants. Implicitement, nous les avons ainsi situées pleinement dans les droits de l'homme en général.

Il n'y a pas ou plus d'excuses conceptuelles ou doctrinaires pour ne pas réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels des enfants qui se trouvent sur le territoire belge. Hormis quelques domaines dans lesquels une absence de ressources pourrait peut-être être démontrée, il n'y a pas d'excuses possibles pour nier les obligations découlant des droits économiques, sociaux et culturels des enfants. Seul un manque de volonté politique peut encore expliquer, mais pas justifié, des lacunes considérables dans la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des enfants en Belgique.

2.2. Droits économiques, sociaux et culturels : en régression ?

On ne connaît pas réellement le positionnement des autorités belges – fédérales comme fédérées - par rapport aux deux visions des droits économiques sociaux et culturels qui ont cours dans les arènes juridiques et cénacles académiques. On sait simplement que la jurisprudence interne tient peu compte des obligations qui découlent du Protocole facultatif se

rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et reconnaît donc peu encore la justiciabilité de ces droits (bien que cette assertion soit à relativiser au regard de certaines décisions importantes se basant sur la CIDE, l'arrêt n° 106/2003 de la cour d'arbitrage ayant abouti à l'ouverture d'un droit à être accueillies pour les familles avec enfant en séjour irrégulier).

La distinction entre les deux approches n'est pas à négliger car l'importance que revêtent les droits économiques sociaux et culturels varie en fonction de l'approche adoptée. On l'a vu en termes de contrôles juridictionnels : l'approche contemporaine reconnaît le contrôle juridictionnel de l'application des droits économiques, sociaux et culturels, l'approche traditionnelle le dénie... La différence est aussi notable dans l'objectif de réalisation des droits. Les partisans de l'approche traditionnelle considèrent en effet que les droits économiques, sociaux et culturels, vu les choix politiques et budgétaires importants qu'ils sont censés impliquer, peuvent être appliqués de manière partielle, ce que réfutent les tenants de l'approche contemporaine.

Que les autorités soient favorables à une vision contemporaine ou traditionnelle des obligations qui les lient à la CIDE ne change cependant nullement le fait que chaque vision implique, de manière différente, une obligation d'agir pour une application concrète de ces droits. Le Comité des droits économiques sociaux et culturels a clairement défini les niveaux d'obligations qui lient les États. Ces derniers, on l'a dit, doivent *respecter protéger* et *mettre en œuvre* les droits.

Respecter, protéger, mettre en œuvre, obligation d'agir, principe de non-régression, respect du noyau dur, sont des concepts essentiels de définition des obligations des États vis-à-vis des droits économiques, sociaux et culturels. Il ne s'agit pas uniquement pour les États de prendre des décrets ou des lois, mais bien de les mettre en œuvre, de les appliquer

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

concrètement et d'en garantir les effets. La Belgique s'acquitte-t-elle de ces obligations, respecte-t-elle les obligations minimales qui découlent des droits économiques et sociaux ? Dans quelle mesure ? Quelles sont les causes et les responsables des éventuelles violations constatées ? Comment y remédier ?

La mise en œuvre des droits économiques sociaux et culturels n'est pas assurée pleinement en Belgique, la CIDE est souvent bafouée et les principes et objectifs de *non-régression* et de *non-discrimination* sont peu, pas ou mal rencontrés. Si l'affirmation peut sembler abrupte, plusieurs représentants d'associations, ou d'institutions actives dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse l'affirment au regard de leurs connaissances, expertises ou expériences respectives. Les droits économiques, sociaux et culturels des enfants semblent en recul. Le manque d'indicateurs permettant de mesurer l'application des droits de l'enfant ne permet cependant pas de quantifier les régressions et d'identifier objectivement les freins et obstacles récurrents ou nouveaux.

Néanmoins, de nombreux indices de terrain semblent corroborer cette hypothèse. Ainsi, depuis que la crise économique fait sentir ses effets, le nombre de demandeurs d'aide sociale générale ou spécialisée est en augmentation. Depuis la crise financière, des décrets et cadres réglementaires sont supprimés ou drastiquement débudgétisés.

La pauvreté est souvent montrée du doigt comme responsable *exogène* de la régression des droits. Certains acteurs n'hésitant pas à affirmer qu'*à l'analyse, aucun article de la Convention internationale des droits de l'enfant ne résiste, même faiblement, à l'épreuve de la pauvreté*²⁴ : violation grandissante du droit à la santé, du droit à l'instruction, du droit des enfants migrants, du droit à une vie digne... Bien sûr des caractéristiques *endogènes* sont

aussi énoncées : manque de coordination entre les services, manque de moyens, politiques publiques trop peu ambitieuses, peu concertées.

Nous apporterons certainement dans la troisième partie de ce questionnaire sur l'obligation générale qui découle des droits économiques, sociaux et culturels des recommandations afin que les difficultés révélées ci-dessus puissent disparaître. Mais avant cela, nous souhaitons exemplifier les déficits que connaît l'État belge dans l'endossement de ces obligations à partir de trois focus différents qui émanent des acteurs de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse :

➤ La pauvreté nuit gravement aux droits économiques, sociaux et culturels.

On l'a dit, l'accès plein et entier aux droits inscrits dans la CIDE est fortement compromis par la recrudescence de la pauvreté. Le Délégué général aux droits de l'enfant l'exemplifie à suffisance dans son récent *rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles* - la pauvreté est en elle-même une atteinte aux droits de l'enfant. Problèmes d'accès aux soins, problèmes de logement, problèmes d'orientation scolaire, problèmes de mobilité, placement d'un enfant en institution, les impacts de la pauvreté sont nombreux. Ceci est d'autant plus marquant que, même en cas de pénurie de ressource, les États doivent faire des efforts pour les enfants défavorisés... alors qu'évidemment ce sont eux qui prennent de plein fouet les effets négatifs de la pauvreté. S'il existe plusieurs indicateurs permettant de quantifier les phénomènes de pauvreté²⁵. Il en existe bien peu qui traitent de l'application concrète des droits de l'enfant, et notamment des droits économiques sociaux et culturels. (Pour plus de détails voir partie 3 de cet exposé)

Néanmoins, certains signes donnent d'assez bonnes indications. Les ser-

24 Délégué général aux droits de l'enfant, *rapport relatif aux incidences et conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leur famille*, 2009, p.11

25 Une étude européenne (EU-SILC) en date de 2007 affirmait que 15% de la population belge vivait sous le seuil de pauvreté, et ce, avant la crise économique. Différents *baromètres de la pauvreté* offrent des statistiques.

vices d'aide à la jeunesse ont dû faire face à de très nombreuses demandes d'enfants (et de leur famille) qui sollicitent une aide matérielle et financière car ils ne reçoivent pas de réponse adéquate des CPAS. Les services de première ligne sont débordés. Par conséquent l'aide tarde à venir et l'attente peut être longue. Pendant ce laps de temps, les familles doivent faire face dans une situation de précarité totale.

L'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) a également recueilli le témoignage de familles démunies qui ne peuvent rencontrer leurs besoins élémentaires (elles n'ont pas de logement, pas d'accès aux soins, etc.). Ces familles sollicitent les consultations de l'ONE pour des questions qui ne ressortent pas nécessairement de leurs prérogatives telles que des questions de logement ou d'emploi. Bien sûr ces consultations ne sont pas le lieu adéquat pour accéder aux aides sociales de base, et ces familles n'ont pas les outils pour faire respecter leurs droits les plus élémentaires, à commencer par le droit à vivre dans la dignité. Il faut dire que cette situation n'est pas sans lien avec le fait que certaines aides sont octroyées en fonction de *conditions*. La conditionnalité, par définition, peut aboutir à l'exclusion de certains droits, c'est le cas par exemple du traitement du chômage. Dans ce type de situations, l'exclusion aboutit à une paupérisation supplémentaire.

Néanmoins, il n'y a pas que la pauvreté qui est à l'origine de l'engorgement des services sociaux à destination des enfants, des jeunes et des familles, il faut bien sûr prendre en compte l'autre versant de la question : la réponse des autorités. Si les différents services d'aide sont engorgés, les moyens sont-ils suffisants pour faire face ? Si les délais d'attente sont longs, les acteurs de l'aide se concertent-ils assez pour répondre rapidement aux demandes ?

Sur ce dernier aspect, la plupart des acteurs impliqués dans le secteur des droits de l'enfant - qui étaient présents au séminaire d'experts organisé

le 9 décembre 2009 par l'Observatoire - soulignent les effets désastreux de l'éparpillement, du cloisonnement et du manque de communication entre les différents services d'aide, entre entités fédérées et fédérale, etc. Ce cloisonnement entre services a des impacts négatifs en termes d'efficacité dont pâtissent directement les bénéficiaires de l'aide, ce qui accroît leur vulnérabilité.

➤ L'inégal accès au droit à la santé

Là encore, les enfants qui habitent en Wallonie et à Bruxelles ne sont pas égaux face à la santé. Le lien négatif entre pauvreté et santé n'est plus à démontrer. L'ONE tient à l'illustrer. Grâce à la base de données médico-sociale de l'office, on peut affirmer sans faire erreur que les inégalités d'accès à des soins de qualité sont en augmentation. Dans son nouveau rapport annuel²⁶, l'Office de la naissance et de l'enfance se penche sur les inégalités sociales de santé. Ces inégalités s'accroissent et frappent les enfants dès leur plus jeune âge. *Pour les enfants, vivre dans un milieu de pauvreté ou de précarité signifie connaître l'exiguïté du logement, une alimentation peu adaptée, être confronté aux difficultés de la vie quotidienne de ses parents, avoir peu d'occasions de socialisation et très vite rencontrer des problèmes à l'école*, analyse le rapport. Dès son plus jeune âge donc, l'enfant issu de familles socialement et économiquement défavorisées ne part pas avec les mêmes chances... Excès pondéral, santé bucco-dentaire et langage sont les trois points clés analysés par l'ONE chez les enfants de 9 mois à 2 ans et demi. Au niveau alimentaire, lorsqu'on observe les données recueillies par l'ONE auprès d'enfants de 30 mois, on constate une proportion plus importante d'enfants en surpoids parmi les familles défavorisées (autour des 6%). Si l'ONE constate un net progrès au niveau de la santé bucco-dentaire, là encore les inégalités de santé sont liées aux inégalités sociales. On trouve deux à trois fois plus de caries parmi les populations fragilisées. Amener les parents à consulter régulièrement un

²⁶ Le rapport Banque de données médico-sociales – données statistiques 2006-2007 peut être téléchargé sur le site de l'ONE : www.one.be, rubrique *Publications*.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

dentiste avec leur enfant en leur rappelant que ces soins sont gratuits, souligner l'importance du brossage des dents dès qu'elles apparaissent, donner des conseils lors des consultations du nourrisson du style éviter les tétines sucrées sont autant d'actions menées par l'ONE. Enfin, en analysant l'acquisition du langage chez les enfants de 30 mois, l'ONE a pu constater qu'un plus grand nombre d'enfants présentent un retard de langage dans les familles où le niveau d'étude des parents est plus faible mais aussi où le revenu est moindre. La proportion peut aller du simple au double entre les familles. Or, il est prouvé qu'un retard de langage présent en début de scolarisation interfère sur le parcours scolaire ultérieur et la réussite à l'école.

La coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a, de son côté, terminé une étude portant sur l'impact de la pauvreté sur la santé des enfants. Là encore les constats sont alarmants. La pauvreté a un impact négatif sur la santé quels que soient les indicateurs utilisés. Les inégalités de santé concernent l'enfant dès sa naissance et se poursuivent dans tous les groupes d'âge. Les enfants de familles précarisées ont une moins bonne santé, dès la petite enfance. Ils ont un risque plus élevé de naître prématurés ou d'avoir un petit poids de naissance. En ce qui concerne les adolescents, l'étude relève que les jeunes, en fonction de leur origine sociale, ne sont pas égaux face à la santé en matière de sentiment de bien-être, d'habitudes alimentaires, d'activités physiques et de comportements à risque. Malgré diverses avancées destinées à améliorer l'accès de tous aux services de santé, les familles qui vivent dans la précarité rencontrent divers obstacles qui en limitent fortement leur accès. Ils sont financiers (en Belgique, 28,6% des familles monoparentales et 10,7% des couples avec enfants déclarent avoir dû postposer des soins de santé pour raisons financières), administratifs (manque d'information et de compréhension, etc.), culturels (difficultés par rapport à l'écrit), psychosociaux (peur du contrôle social), etc.

Pour lutter contre les inégalités de santé, il est en tout premier lieu es-

sentiel de mettre en œuvre une politique coordonnée qui prenne en compte les déterminants de la santé (sécurité d'existence, logement, travail, éducation,...). En effet, la santé dépend moins de l'accès aux soins que de l'accès à des conditions de vie convenables. Pour la CODE, le meilleur moyen d'améliorer l'accès aux droits des enfants est de s'attaquer aux racines du mal : les conditions de vie des familles.²⁷

➤ Les enfants migrants, le parcours du combattant ?

La situation des enfants migrants et de leur famille est également préoccupante et contraire à la CIDE, spécialement lorsqu'il s'agit d'étrangers en situation irrégulière ou en procédure d'asile. L'exemple le plus frappant concerne la crise du réseau d'accueil des demandeurs d'asile. Depuis près de deux ans, le réseau d'accueil est totalement saturé. Les familles, en demande d'asile, mais aussi en situation irrégulière ont pourtant le droit d'être accueillies. Ces dernières le sont depuis qu'en 2003 la cour d'arbitrage²⁸ se basant sur la Constitution et sur la Convention internationale des droits de l'enfant reconnaît que sur base de *l'intérêt supérieur de l'enfant*, les familles ont un droit à recevoir une aide matérielle (qui comprend un logement). Cet arrêt de la cour d'arbitrage a été suivi d'un arrêté royal datant du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités de l'octroi d'une aide matérielle à ces familles, qui, pourtant, n'ont pas de droit de séjour.

Le droit à l'accueil, tel que défini par la loi, correspond à une aide matérielle (Logement, nourriture) ainsi qu'à un accompagnement social et à un accès à tous les droits de base (santé, éducation, etc.). Pourtant, au vu du nombre de places d'accueil insuffisant, beaucoup de ces familles se retrouvent tout simplement à la rue, sans accompagnement social, sans information et sans savoir où aller. Les familles en séjour irrégulier ont fait les frais de la saturation du réseau. Elles ne peuvent donc pas exercer

²⁷ L'étude de la CODE est disponible dans la rubrique *Dossiers* du site Internet de la CODE : <<http://www.lacode.be>>.

²⁸ Arrêt n°106/2003 de la cour d'arbitrage.

le moindre droit. Dans ce cas, les obligations de l'État belge sont ignorées. L'étendue du problème fait dire au Délégué général aux droits de l'enfant qu'il s'agit véritablement d'une *violence d'État* à l'encontre des migrants, le refus d'accueil des familles avec enfants étant *intolérable et inadmissible*.

➤ Question des obligations extra-territoriales de la Belgique

La question de la coopération internationale est importante eu égard aux nombreuses difficultés que peuvent rencontrer les pays pauvres à remplir leurs objectifs en matière de respect des droits économiques, sociaux et culturels. Les pays riches doivent-ils aider les pays pauvres à réaliser leurs objectifs en la matière alors qu'ils n'y parviennent pas vraiment sur leur propre territoire ?

La réponse à cette question n'est pas tranchée. L'article 4 de la CIDE, on l'a vu, fait référence à la coopération internationale en des termes qui engagent peu les États bailleurs de fond. Des divergences existent dans l'interprétation de cet article. Le comité des droits de l'enfant estime que c'est aux États qui subissent des pénuries de ressources qu'incombe l'obligation de chercher activement de l'aide auprès de la communauté internationale. Pour le comité des droits économiques sociaux et culturels, les pays pauvres ont en effet une obligation d'entamer des recherches actives de ressources mais les pays riches sont aussi liés par cette obligation : ils doivent contribuer à la réalisation des droits économiques sociaux et culturels dans les autres pays par l'octroi de ressources. Cette bataille feutrée de comités n'empêche nullement que la plupart des États ne se sentent nullement *obligés* de coopérer avec les pays pauvres du fait de traités internationaux de protection des droits de l'homme.

Le discours officiel en Belgique évoque plus des obligations morales comme moteurs à la coopération internationale que des obligations en vertu du droit international des droits de l'homme. Les obligations *ici* et *là-bas* ne s'excluent pas obligatoirement, les États riches peuvent essayer de faire respecter les droits de l'homme là-bas, sans attendre que tous

les droits soient respectés *ici*. On le voit avec les droits civils et politiques, même dans des pays où la démocratie est assise sur des bases solides, où la volonté de respecter les libertés fondamentales est ancrée profondément, des droits sont toujours violés. Il serait plus que douteux d'utiliser l'argument de la non-réalisation des droits *ici* pour se soustraire à l'effort de solidarité internationale.

Dès lors, la question est plus de savoir *dans quelle mesure on doit aider les pays pauvres à atteindre leurs objectifs ?* À cette question il n'existe pas grand-chose à quoi se raccrocher, à part les engagements politiques internationaux des États, qu'il s'agisse des objectifs du millénaire pour le développement ou l'objectif clair d'accorder 0,7 % du PIB redistribués aux pays pauvres dans un objectif de solidarité.

2.3. Les obligations relatives aux droits économiques sociaux et culturels : recommandations

Après avoir posé le cadre théorique, après avoir recueilli la parole des praticiens, nous allons dresser des recommandations qui permettront aux autorités publiques de répondre à leurs obligations juridiques et in fine de rendre pleinement effectif les droits de l'enfant.

Les recommandations ci-dessous ne sont évidemment ni exhaustives, ni prescriptives. Elles participent simplement à l'analyse et la construction de l'action publique, mission dévolue par décret à l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

- La première recommandation d'ordre général à trait à l'interprétation même de la CIDE et particulièrement aux approches privilégiées par l'État partie pour respecter les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels. Faisant écho au cadre théorique qui a exposé très clairement les deux approches concurrentes des obligations découlant des droits économiques, sociaux et culturels, il est proposé aux pouvoirs publics en général et au gouvernement et parlement de la Communauté française en particulier d'adopter l'approche contemporaine des obligations dans son action politique. Cette disposition ne ferait en outre que confirmer l'engagement juridiquement contraignant déjà pris par ces mêmes instances lors de la signature du PIDESC.
- Afin que l'État partie puisse rendre pleinement effectif les droits de l'enfant, il est nécessaire d'initier une politique coordonnée en la matière. C'est pourquoi, il est vivement recommandé au gouvernement de la Communauté française d'attribuer explicitement, comme cela se fait déjà à d'autres niveaux de pouvoirs, à un ministre la coordination des politiques transversales relatives à l'application de la CIDE.
- Dans un même souci de bonne gouvernance des droits de l'enfant, il est proposé au Parlement de la Communauté française d'accorder une attention accrue à l'application de la CIDE en organisant des débats parlementaires réguliers sur les rapports périodiques et triennaux relatifs aux droits de l'enfant.
- L'exposé théorique nous a appris que, quelle que soit l'approche privilégiée, les droits économiques, sociaux et culturels ne pouvaient faire l'objet de régression. Il est suggéré que soit évalué lors de la constitution des budgets et des déclarations de politiques gouvernementales et ministérielles les mesures, actions et programmes défavorables aux droits de l'enfant (régressives) et qu'il y soit mis fin.
- Il est suggéré que dans l'ensemble des actions, mesures, programmes et politiques publiques consacrant les droits économiques, sociaux et culturels des enfants, les enfants pauvres soient une cible spécifique et prioritaire.
- Ce même exposé nous indique que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas indéfiniment reportables. Il est donc suggéré aux autorités publiques de travailler sur l'échéancier de pleine effectivité des droits en les priorisant si nécessaire.
- Il est demandé aux pouvoirs publics de rencontrer pleinement les obligations qui lui incombent en assumant les trois aspects que celles-ci revêtent : respect des droits, protection des droits mais aussi, mise en œuvre des droits de l'enfant. La consultation des experts académiques, institutionnels et non gouvernementaux nous amène à émettre quelques recommandations particulières :
- Il est ainsi recommandé d'organiser des concertations régulières et structurelles entre les différents services sociaux qui interviennent auprès des enfants et des jeunes, qu'ils soient services de première, deuxième ou troisième ligne : CPAS, ONE,

SAJ, AWIPH, PHARE etc...Il est également important de pouvoir formaliser les collaborations de travail afin que l'aide la plus rapide et la plus adéquate soit apportée aux enfants et aux jeunes. La réalisation, l'implémentation et l'évaluation d'outils ou de mécanismes formels de collaboration sont donc préconisées.

- ☑ Il est apparu très largement dans les débats tenus lors du séminaire sur la question des obligations des États parties relatives aux droits de l'enfant que l'évolution des demandes d'aide générale et spécialisée des enfants et des jeunes était difficilement objectivable. Il est suggéré de rapidement pouvoir disposer de données concernant les demandes d'aide générale et spécialisée des enfants et des jeunes afin de pouvoir adapter également les moyens financiers et humains qui sont à leur disposition.
- ☑ Pour répondre à la difficile question de la conditionnalité-accessibilité de l'aide sociale, les acteurs sociaux et éducatifs ont suggéré de travailler sur les procédures d'octroi et de réfléchir à la pertinence et possibilité de l'automatisme de certains droits.
- ☑ Sur la délicate situation des mineurs migrants, il est impératif et urgent de mettre en œuvre toutes les ressources nécessaires pour accueillir, conformément à la loi, et sans délai, toutes les familles qui y ont droit.
- ☑ Enfin, en matière de coopération internationale. La Belgique s'est engagée à consacrer 0,7 % de son PIB à la coopération. Il est suggéré de mettre en œuvre pleinement en Communauté française cet engagement et de mettre au point, comme cela se fait déjà à

certaines niveaux de pouvoir, un mécanisme de prise en compte des principes contenus dans la CIDE dans les mesures, actions, programmes et politique de coopération internationale menés par la Communauté française.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

3. LES OBLIGATIONS RELATIVES À L'ÉDUCATION AUX DROITS DE L'ENFANT

L'éducation, sujet sensible par excellence, défraye régulièrement la chronique : niveau à la traîne, reproduction des inégalités, peu de mixité sociale, impossibilité de toucher au pacte scolaire. Les critiques sont connues, animent les débats politiques et sont la preuve que les droits de l'enfant et la thématique spécifique du droit à l'éducation et de l'éducation aux droits humains n'ont pas la place que l'on souhaiterait en Belgique.

Dans la CIDE, l'accès à l'éducation, *sur base de l'égalité des chances*, est bien considéré comme un droit (article 28), tout comme l'enseignement l'est dans la Constitution (article 24). On l'a dit précédemment, il y a souvent un fossé entre l'inscription d'un droit dans un texte légal, fût-ce dans la constitution, et sa mise en œuvre pratique.

À titre d'exemple on peut constater qu'en Communauté française l'absentéisme et le décrochage scolaire augmentent, commencent très tôt et ne sont que les reflets d'inégalités prégnantes dans notre société. Ces faits éloignent évidemment la Communauté française de l'objectif d'offrir un accès à l'éducation à tous, sans discrimination. Mais ces questions relatives à l'article 28 de la CIDE, essentielles, sont au cœur de nombreuses recherches et investissements menés par les services administratifs ou académiques.

À côté du droit fondamental à l'accès à l'éducation (art 28), la CIDE dresse aussi une liste d'obligations quant aux buts et contenus de l'éducation, définis en son article 29. Parmi les obligations qui lient les États, dont la Belgique, conformément à cet article 29, figure en bonne place

l'éducation aux droits humains : les États ont l'obligation *d'inculquer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales*. C'est sur les obligations qui découlent de cet article 29 que l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse souhaite se pencher. La question sous-jacente étant : la Communauté française met-elle tout en œuvre pour *inculquer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* aux enfants ? Comme pour tous les droits inscrits dans la CIDE, la Belgique doit assurer le respect, la protection et la mise en œuvre de ce droit. Si des initiatives dispersées existent en matière d'enseignement des droits humains en Communauté française, l'État partie et plus spécifiquement la Communauté française a pour obligation de mettre en œuvre des politiques publiques pour généraliser l'enseignement relatif aux droits humains.

En abordant le thème de l'éducation via l'article 29, l'objectif poursuivi était de changer la perspective habituelle qui veut évaluer les obligations au regard de l'article 28 de la CIDE et du droit à un enseignement gratuit. Si l'on cherche à mieux respecter les obligations qui découlent de l'article 29, en enseignant aux enfants l'ensemble des droits humains, dont les droits de l'enfant, on aide les enfants à se considérer comme des *sujets de droit*. Sujets de droits, les enfants peuvent alors être les propres ambassadeurs de leurs droits et notamment du droit à l'éducation défini à l'article 28. Il semble donc logique de commencer par leur apprendre le contenu des droits de l'enfant.

Un des constats qui a rapidement été porté par les différents experts consultés pour préparer ce séminaire est que la Communauté française ne respecte pas pleinement cette obligation d'enseigner aux enfants les droits de l'homme et les droits de l'enfant : lacune du décret mission, manque de formation des enseignants, absence de mention des droits de l'enfant dans les programmes scolaires...

L'enjeu des discussions autour des obligations qui découlent de l'article

29 de la CIDE est simple : comment faire pour que les droits de l'enfant soient intégrés par les enfants et par les adultes ? Une récente étude de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse indique qu'en Communauté française près de trois jeunes sur quatre disent connaître l'existence de la Convention des Droits de l'Enfant. Cette proportion est plutôt considérable. Il peut être utile de rappeler ici que la collecte des données a été réalisée à la période de l'anniversaire de la Convention, en automne 2006, et que l'événement a sans doute contribué à une certaine émulation autour de ce thème dans les sphères institutionnelles du champ de la jeunesse. Cependant, cette donnée est à mettre en regard avec la question suivante : parmi les jeunes qui connaissent l'existence de la Convention des Droits de l'Enfant, combien la maîtrisent à un tel point qu'ils peuvent expliquer ce qu'elle contient ? La réponse est édifiante : un petit tiers des jeunes qui connaissent la Convention (29 %) se dit capable d'expliquer ce que la Convention contient, contre 65 % d'entre eux qui avouent qu'ils ne connaissent pas son contenu.²⁹

3.1. Le contenu de l'éducation comme droit de l'enfant : cadre théorique

Par Jacques Fierens, Avocat, Professeur à l'Université de Namur et à l'Université de Liège

Je m'intéresse ici non pas tant à l'**accès** à l'éducation des enfants, visé à l'article 28 de la Convention des droits de l'enfant, qu'au **contenu** de l'éducation à laquelle ils ont droit, et qu'évoque très explicitement l'article 29, § 1^{er}, de la Convention, libellé comme suit :

²⁹ Enquête sur la participation des enfants et des jeunes de 10 à 18 ans, Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2007.

Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

- ✧ Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ;
- ✧ Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies ;
- ✧ Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;
- ✧ Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone ;
- ✧ Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

Cette disposition entretient des liens logiques avec l'obligation générale de l'article 42, qui prévoit pour sa part :

Les États parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants.

L'Observation générale n° 1 du Comité des droits de l'enfant, instauré par l'article 43 de la Convention, est consacrée aux buts de l'éducation³⁰.

³⁰ Document CRC/GC/2001/1, 17 avril 2001. Le Comité a pour première tâche d'examiner les rapports des États sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits, mais il s'est donné le pouvoir de formuler des observations générales qui concernent l'ensemble des États parties.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

Le Comité souligne entre autres que les buts énoncés au paragraphe 1^{er} de l'article 29 sont tous directement liés au respect de la dignité humaine et des droits de l'enfant, compte tenu des besoins spéciaux de l'enfant dans son développement et de ses diverses capacités d'évolution. Dans ce contexte, *l'éducation* dépasse de loin les limites de l'enseignement scolaire formel et englobe toute la série d'expériences de vie et des processus d'apprentissage qui permettent aux enfants, individuellement et collectivement, de développer leur propre personnalité, leurs talents et leurs capacités et de vivre une vie pleine et satisfaisante au sein de la société.

L'éducation constituera pour chaque enfant, toujours selon le Comité, un outil indispensable lui permettant d'apporter au cours de sa vie une réponse équilibrée et respectueuse des droits de l'homme aux défis liés à la période de changements fondamentaux dus à la mondialisation, aux nouvelles technologies et aux phénomènes connexes. Ces défis sont liés notamment aux antagonismes entre le mondial et le local, l'individuel et le collectif, la tradition et la modernité, les considérations à long et à court terme, la concurrence et l'égalité des chances, l'élargissement des connaissances et la capacité à les assimiler et le spirituel et le matériel.

L'importance de l'article 29, § 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant réside dans le fait qu'elle repose sur la nécessité d'une approche équilibrée de l'éducation, qui permette de concilier diverses valeurs grâce au dialogue et au respect de la différence.

Ce paragraphe souligne aussi le caractère nécessairement interdépendant des diverses dispositions de la Convention.

Les droits des enfants ne sont pas des valeurs séparées ou isolées privées de tout contexte, mais se situent dans un large cadre éthique qui est décrit en partie dans le paragraphe 1^{er} de l'article 29 et dans le préambule de la Convention.

Le Comité relève qu'une place importante est donnée dans l'article au processus de promotion du droit à l'éducation. Ainsi, les efforts visant à encourager l'exercice d'autres droits ne doivent pas être entravés mais encouragés grâce aux valeurs inculquées dans le cadre du processus d'éducation. L'éducation doit notamment être dispensée dans le respect des limites strictes de la discipline conformément au paragraphe 2 de l'article 28 et de façon à encourager la non-violence dans le milieu scolaire. Le Comité a indiqué clairement à maintes reprises dans ses observations finales que le recours aux châtiments corporels allait à l'encontre du respect de la dignité inhérente de l'enfant et des limites strictes de la discipline scolaire.

Alors que l'article 28 vise les obligations des États parties pour ce qui est la mise en place de systèmes d'éducation et de la garantie de l'accès à l'éducation, le paragraphe 1^{er} de l'article 29 souligne le droit individuel de chaque enfant à une qualité donnée d'éducation. En conséquence, les programmes scolaires doivent être pleinement adaptés au milieu social, culturel, environnemental et économique de l'enfant ainsi qu'à ses besoins présents et futurs et doivent être conçus en fonction de l'évolution des capacités de l'enfant. Les méthodes d'enseignement doivent être adaptées aux différents besoins de chaque catégorie d'enfants et le renvoi, par le Comité, au contexte social, culturel, environnemental et économique indique déjà les liens existants entre l'éducation et le refus de la pauvreté des enfants, puisque les méthodes doivent le cas échéant, tenir compte de celle-ci.

Le Comité souligne également les liens existants entre les objectifs fixés au paragraphe 1^{er} de l'article 29 et la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. L'éducation doit donc faire l'objet d'une des plus hautes priorités dans toutes les campagnes de lutte contre ces *fléaux*. C'est pourquoi il importe d'axer l'enseignement des droits de la personne et de l'enfant et du

principe de la non-discrimination sur la communauté à laquelle l'enfant appartient.

Selon le Comité des droits de l'enfant, le paragraphe 1^{er} de l'article 29 met l'accent sur une approche holistique de l'éducation, visant à ce que les possibilités d'éducation offertes reflètent un équilibre approprié entre la promotion des aspects physiques, mentaux, spirituels et affectifs de l'éducation, des valeurs intellectuelles, sociales et concrètes et des aspects touchant l'enfance et la vie entière. L'objectif général de l'éducation est de développer au maximum le potentiel de l'enfant et de lui offrir un maximum de chances de participer pleinement et de façon responsable à la vie d'une société libre. Le type d'enseignement qui vise essentiellement à accumuler des connaissances, incitant à la rivalité et imposant une charge excessive de travail aux enfants risque d'entraver sérieusement le développement harmonieux de l'enfant dans toute la mesure de ses dons et de ses aptitudes.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 29 met encore l'accent sur la nécessité de veiller à ce que l'éducation soit conçue et dispensée de façon à promouvoir et à renforcer toutes les valeurs éthiques particulières consacrées dans la Convention, notamment l'éducation pour la paix, la tolérance et le respect du milieu naturel, d'une façon intégrée et holistique. Il impose d'adopter à cette fin une approche pluridisciplinaire.

Ces dispositions peuvent également être considérées comme une source d'inspiration pour les divers programmes d'éducation dans le domaine des droits de l'homme préconisés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en 1993 et encouragés par les institutions internationales. L'éducation dans le domaine des droits de l'homme devrait consister à faire connaître la teneur des instruments relatifs aux droits de l'homme.

3.1.1. L'éducation comme apprentissage politique

Il faut attendre la charnière du XIXe et du XXe siècle pour que l'enfant trouve une place spécifique du point de vue culturel, social et politique, condition de l'avènement des *droits de l'enfant*. Ceux-ci sont formalisés pour la première fois dans la première Déclaration des droits de l'enfant, proclamée par la Société des Nations le 26 septembre 1924.

Pourtant, l'importance de l'éducation des enfants, dans l'histoire de la civilisation dite *occidentale* – celle qui a inventé la notion même de droit de l'homme ou de droit fondamental³¹ – a été soulignée depuis bien plus longtemps, et son contenu discuté à travers les millénaires.

La Convention relative aux droits de l'enfant n'a pas fait preuve d'une grande originalité en définissant les buts nécessaires de l'éducation, même si elle est très loin de formuler des lieux communs. En réalité, elle renoue avec les plus anciennes et les plus classiques intuitions de la tradition occidentale dans ce domaine.

L'article 29, § 1^{er}, rappelle les dimensions explicitement politiques de l'éducation qui ont toujours été prioritairement soulignées par les penseurs et les pédagogues. J'entends évidemment le mot *politique* au sens premier du terme : l'éducation doit impliquer l'enfant dans le gouvernement de la Cité, le rendre capable d'y participer en lui apprenant notamment l'importance et le sens du droit et des droits.

Les racines sémitiques de notre culture insistent ainsi sur la compréhension nécessaire de la Loi, dont on sait qu'elle règle tout rapport entre les hommes ou avec Dieu : *Et demain, quand ton fils te demandera : « Pourquoi*

³¹ Je tiens pour une évidence, dont les conséquences ne peuvent être discutées ici, que les droits fondamentaux, malgré leur prétention universaliste, sont une invention de l'Occident dépendante de son histoire et des concepts qu'elle a forgés. Ceci explique d'ailleurs la difficulté de réception des droits de l'enfant dans certaines cultures différentes. Je songe à l'Afrique centrale, au monde musulman et à une grande partie de l'Asie.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

ces édits, ces lois et ces coutumes que le Seigneur notre Dieu nous a prescrites ? » alors tu diras à ton fils : ...³² » *L'apprentissage de la vie est, pour la Tora, celui du droit.*

Du côté de nos racines grecques, dès l'origine, éduquer – qui signifie littéralement *conduire hors de* et par voie de conséquence *mener à bien*³³, est un devoir considéré tout autant comme un bienfait pour l'enfant, le jeune ou le moins jeune lui-même, qu'une nécessité pour la survie même de l'État et un frein à sa dégénérescence.

On songe évidemment d'abord à Platon et à la figure de Socrate, telle qu'il nous la présente : *Je ne fais rien d'autre en effet que de circuler partout ; je vous engage, les plus jeunes comme les plus âgés, à n'avoir, ni pour votre corps ni pour votre fortune, de souci qui soit antérieur à celui de l'amélioration de votre âme, ni qui soit même également fort ; je vous dis que ce n'est pas de la fortune que naît le vrai mérite, mais que c'est le vrai mérite qui fait bonnes la fortune, les autres choses humaines aussi, toutes sans exception, dans les affaires privées comme dans celles de l'État. Maintenant si c'est en faisant cela que je corromps la jeunesse, alors que cela est dommageable !*³⁴ L'entreprise éducative de Socrate, par laquelle il justifie toute sa vie en tant qu'*accoucheur des esprits*³⁵, est manifestement politique. Platon pense l'éducation, prévoit l'égalité des chances d'y accéder et définit longuement un programme dans *La République*. Ce dernier laisse parfois rêveur, comparé à ceux de nos écoles : il faut étudier la musique, la gymnastique (ces deux premières disciplines destinées à se tempérer l'une l'autre...), l'arithmétique, la géométrie, la science des solides ou stéréométrie, l'astronomie,

enfin et surtout la philosophie ou la dialectique, sublime couronnement de l'édifice des sciences. Ceux qui iront jusqu'au bout de ce programme seront dignes d'exercer le gouvernement dans la Cité³⁶. Le but de l'éducation est certes de contempler le Bien, mais cette contemplation est la condition absolument nécessaire pour édicter des lois justes. Seuls ceux qui auront été au bout du programme d'éducation sont capables d'être des chefs politiques.

L'histoire de Socrate indique toutefois que vouloir éduquer à la sagesse plutôt qu'au savoir, à la vertu plutôt qu'à la maîtrise des connaissances, à la citoyenneté plutôt qu'à la performance est dangereux, mortel même, parce que les forces que doit combattre l'éducateur sont redoutables et arbitraires. L'article 29 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant pourrait avoir un goût de ciguë. La politique menace la Politique.

Rousseau – deuxième exemple – était un bon éducateur lorsqu'il écrivait *Émile*, et un mauvais lorsqu'il abandonnait les cinq enfants qu'il eut de la jeune lingère Thérèse le Vasseur. Il raconte dans ses *Confessions* comment, après s'être renseigné aux Enfants-Trouvés, il abandonna *gaillardement* le premier, qu'il n'hésite pas à décrire comme un *dépôt* encombrant, et le deuxième un an plus tard³⁷.

32 Dt 6, 20-21.

33 Voy. J. BOUFFARTIGUE et A.-M. DELRIEU, *Étymologie du Français. Les racines latines*, Paris, Belin, 1996, p. 69.

34 PLATO, *Apologie de Socrate*, tr. fr. L. Robin, dans *Œuvres complètes*, Paris, NRF-Gallimard, 1950, 30a-b.

35 Voy. entre autres *Théétète*, 149a.

36 *La République*, 534e.

37 *Voilà l'expédient que je cherchais. Je m'y déterminai gaillardement, sans le moindre scrupule ; et le seul que j'eus à vaincre fut celui de Thérèse, à qui j'eus toutes les peines du monde de faire adopter cet unique moyen de sauver son honneur. Sa mère, qui de plus craignait un nouvel embarras de marmaille, étant venue à mon secours, elle se laissa vaincre. On choisit une sage-femme prudente et sûre, appelée mademoiselle Gouin, qui demeurait à la pointe Saint-Eustache, pour lui confier ce dépôt ; et quand le temps fut venu, Thérèse fut menée par sa mère chez la Gouin pour y faire ses couches. J'allai l'y voir plusieurs fois, et je lui portai un chiffre que j'avais fait à double sur deux cartes, dont une fut mise dans les langes de l'enfant ; et il fut déposé par la sage-femme au bureau des Enfants-Trouvés, dans la forme ordinaire. L'année suivante, même inconvenient et même expédient, au chiffre près, qui fut négligé. (Les Confessions, dans Œuvres complètes, t. 1, Paris, NRF Gallimard, 1959, Livre VII (1741), pp. 344-345. Orthographe modernisée).*

Sans doute Rousseau nous invitait-il déjà, sans le savoir, à demeurer particulièrement humbles au vu de la distorsion qui existe entre ce que nous préconisons et ce que nous faisons. Toujours est-il qu'il eut l'immense mérite de renouveler la thèse socratique dont l'actualité demeure incontestable : c'est par lui-même et en lui-même que l'enfant doit apprendre. Le rôle de l'éducateur consiste seulement à organiser les conditions de cet apprentissage.

Ceci dit, l'*Émile* n'est pas d'abord un manuel d'éducation, une méthode pédagogique. Le contenu de l'éducation est l'objet principal de la réflexion. L'ouvrage révèle donc surtout, et à nouveau, toute la dimension politique de l'éducation, au sens où Émile doit apprendre à être un homme fondamentalement libre parmi ses semblables, face au pouvoir et face au droit dont Rousseau se méfie. « Avant que les préjugés et les institutions humaines aient altéré nos penchants naturels, le bonheur des enfants ainsi que des hommes consiste dans l'usage de leur liberté ; (...) Nous étions faits pour être hommes ; les lois et la société nous ont replongés dans l'enfance. (...) Qu'il sente également sa liberté dans ses actions et dans les vôtres. Suppléez à la force qui lui manque, autant précisément qu'il en a besoin pour être libre et non pas impérieux ; qu'en recevant vos services avec une sorte d'humiliation, il aspire au moment où il pourra s'en passer, et où il aura l'honneur de se servir lui-même.³⁸ » On retrouve une démarche platonicienne : en éduquant à la politique, c'est-à-dire à l'exercice du pouvoir, le droit sera meilleur que celui qui tue Socrate ou que celui qui a contraint l'homme à quitter le bienheureux état de nature³⁹.

Les droits de l'homme en général, les droits de l'enfant en particulier, l'article 29, § 1^{er}, spécialement ne font pas autre chose. Entreprise risquée

38 *Emile ou de l'éducation*, éd. Etablie par M. Launay, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, Livre II, p. 100-101.

39 La finale de l'article 29, § 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant contient aussi une référence à la nature.

à nouveau, mais indispensable, que celle qui tente de remplacer les mauvaises lois par le bon droit. Il faut éduquer l'enfant, le mener à bien quant au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies pour le préparer à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre.

Parlons encore d'un autre éducateur, parmi tous ceux que l'on pourrait mentionner. Condorcet, à l'époque où la Révolution française tente d'établir la liberté, l'égalité et la fraternité, cherchait aussi à les assurer à travers l'éducation, qu'il pense déjà comme droit à l'instruction, capable de jouer le même rôle que les bonnes lois. *Enfin, l'instruction bien dirigée corrige l'inégalité naturelle des facultés, au lieu de la fortifier, comme les bonnes lois remédient à l'inégalité naturelle des moyens de subsistance ; comme dans les sociétés où les institutions auront amené cette égalité, la liberté, quoique soumise à une constitution régulière, sera plus étendue, plus entière que dans l'indépendance de la vie sauvage. Alors, l'art social a rempli son but, celui d'assurer et d'étendre pour tous la jouissance des droits communs, auxquels ils sont appelés par la nature.*⁴⁰ Ces mots sont écrits au moment où s'élaborent les premières constitutions françaises, destinées à compléter le travail accompli à travers la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, acte de naissance de ces droits fondamentaux dont la Convention relative aux droits de l'enfant est, exactement deux siècles plus tard, une variation sur le même thème.

Je termine cette allusion trop superficielle aux penseurs de l'éducation par l'évocation de Marx qui a montré de manière convaincante que le libéralisme philosophique qui sous-tend l'invention des droits fondamentaux et l'espoir de Condorcet n'ont pas réussi à apporter cette liberté et cette égalité dont il rêvait, que l'éducation en Europe n'a pas produit des législateurs et des gouvernants avisés et sages, parce qu'en réalité

40 N. de CONDORCET, *Esquisse d'un tableau historique de l'esprit humain* (1793-1794), édition dite *Prior-Belaval*, Paris, Vrin, 1970, p. 216.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

ce n'est pas son but. Bien au contraire, l'éducation peut être le principal instrument de l'inégalité et de la production du mauvais droit qui ne sert qu'à cacher les réalités sociales insupportables. L'éducation reproduit les inégalités économiques et donc sociales. On pense ce que l'on veut des solutions préconisées par le marxisme dont l'échec historique est évident, mais l'actualité de la critique marxienne de l'éducation, au niveau international ou interne, demeure hélas pertinente. *La formation intellectuelle, si l'ouvrier la possédait, serait sans influence directe sur son salaire ; que l'instruction en général dépend du niveau des conditions de vie, et que le bourgeois entend par éducation morale le gavage de principes bourgeois, et qu'en fin de compte la classe bourgeoise n'a pas les moyens ni l'envie d'offrir au peuple une éducation véritable.*⁴¹

Consacrer les droits fondamentaux, dénonce Marx, n'est pas seulement insuffisant, mais pernicieux. Les droits de l'enfant, s'ils les avaient connus, auraient sans nul doute été rattachés comme les droits de 1789, à cette *superstructure* établie par le capitalisme et destinée à cacher la réalité de l'*infrastructure* que sont les rapports de production réels. Il est assez facile et entièrement mensonger de dire que tous les enfants ont droit à telle éducation incluant tel contenu, quand on sait que seuls les nantis y ont véritablement accès. *Les 'droits de l'homme', distincts des 'droits du citoyen' ne sont rien d'autre que les droits du membre de la société bourgeoise, c'est-à-dire de l'homme égoïste, de l'homme séparé de l'homme et de la communauté. (...) Le droit de propriété est (...) le droit de jouir de sa fortune et d'en disposer à son gré sans se soucier des autres hommes, indépendamment de la société ; c'est le droit de l'égoïsme. C'est cette liberté individuelle, avec son application, qui forme la base de la société bourgeoise. Aucun des prétendus droits de l'homme ne dépasse donc l'homme égoïste, l'homme en tant que membre de la société bourgeoise, c'est-à-dire un individu séparé de la communauté, replié*

⁴¹ Voy. K. MARX et F. ENGELS, *Critique de l'éducation et de l'enseignement*, tr. fr. R. DANGEVILLE, Paris, François Maspero, 1976, p. [[60 ?.

*sur lui-même, uniquement préoccupé de son intérêt personnel et obéissant à son arbitraire privé.*⁴²

Un trait saillant se retrouve donc chez tous les penseurs de l'éducation : celle-ci possède intrinsèquement une dimension politique, au sens où elle inscrit l'enfant dans un rapport au pouvoir et au langage qu'il utilise : le droit et les lois. L'éducation doit aussi dépasser la sphère intime, familiale, pour aboutir dans la sphère publique et politique aux transformations nécessaires d'un droit insatisfaisant ou mensonger.

L'article 29 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ne dit pas autre chose.

3.1.2. La consécration du droit à l'éducation : un droit destiné aussi à combattre la pauvreté

Je n'ai pas l'ambition de retracer dans le cadre de cette courte communication la genèse de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Contentons-nous de souligner, à l'occasion de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les liens existants entre l'éducation et le refus de la pauvreté. Ils apparaissent notamment lors de l'émergence du droit d'être éduqué, à la fin du XVIII^e siècle et lors de la mondialisation des droits de l'homme après la Seconde Guerre mondiale.

Du point de vue de l'histoire du droit, le droit à l'éducation est, avec le droit aux secours publics, un des deux premiers droits-créances consacrés dans la première Constitution française de 1791. Celle-ci avait pour

⁴² Voy. K. MARX, À propos de la question juive, dans Œuvres, t. III, Philosophie, éd. établie et annotée par M. Rubel, Paris, Gallimard [Bibliothèque de La Pléiade], 1981, spécialement p. 369.

rôle explicite de combler les manquements de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui oubliait consciemment la consécration de ce qu'on appellerait aujourd'hui les droits économiques, sociaux et culturels⁴³. C'est aussi une manière de dire qu'au regard de l'apparition des droits culturels, le lien entre l'éducation et la lutte contre la pauvreté, mis en exergue à l'occasion de l'année 2010, n'est pas conjoncturel mais essentiel. Il n'y a évidemment pas de contradiction avec ce qui a été souligné plus haut à propos de l'éducation politique destinée à permettre le gouvernement adéquat de la Cité. C'est que la recherche du *bon droit* inclut nécessairement la recherche de la justice, de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, donc en termes actuels, la recherche d'une société exempte de pauvreté et solidaire.

La Constitution du 3 septembre 1791 dit dans un même souffle : *Il sera créé et organisé un établissement général des Secours Publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer. Il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume.*⁴⁴ Ce lien entre éducation et refus de la misère avait été préparé notamment par Condorcet, déjà cité. Ce précurseur de la sécurité sociale, entre autres projets visionnaires, prônait l'éducation comme moyen de refuser les inégalités sociales. Anticipant de manière spectaculaire

l'article 29 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, dans un texte intitulé *les assemblées provinciales*, paru en 1788, il écrit : *Il n'a pas encore existé chez aucun peuple une éducation publique digne de ce nom, c'est-à-dire une éducation où tous les individus puissent se former, dans leurs premières années, des idées justes de leurs droits et de leurs devoirs, apprendre les principales dispositions des lois de leur pays ; acquérir enfin les connaissances élémentaires nécessaires pour la conduite de la vie commune.*⁴⁵ Encore l'éducation aux droits comme instrument de suppression de la misère...

La critique de l'éducation de Marx et Engels, mentionnée plus haut, participe sans aucun doute de la même entreprise : transformer le contenu et les méthodes de l'éducation bourgeoise pour en faire l'instrument de l'éradication de la misère des travailleurs.

3.1.3. Les sources immédiates de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant

La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, matrice de tous les droits fondamentaux aujourd'hui consacrés à l'échelle internationale, évoque l'éducation dès son préambule : *L'Assemblée Générale proclame la présente Déclaration universelle des droits de l'Homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États membres eux-*

43 Treize des vingt-sept projets de déclaration discutés par l'Assemblée nationale mentionnaient ce qui allait devenir par la suite les droits sociaux, qui ne furent pas non plus absents des discussions. (Voy. S. Rials, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette [Coll. Pluriel], 1988, p. 552 ; C. Courvoisier, *Le Quart État dans les cahiers de doléance*, dans *Démocratie et pauvreté* (coll.), Paris, Quart Monde-Albin Michel, 1991, pp. 128- 140.)

44 Les dispositions de la Constitution de 1791 ne sont pas découpées en articles numérotés. La Constitution du 24 juin 1793 (Constitution de l'An I) portera : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » (art. 21). « L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique, et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens » (art. 22).

45 Voy. *Œuvres complètes*, éd. établie par F. ARAGO, Paris, Didot (1847-1849), VIII, p. 471.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

*mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction*⁴⁶. En outre, l'article 26, § 2, de la Déclaration énonce que *L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.* On aura reconnu une sorte de contraction entre les premier et deuxième buts de l'éducation mentionnés par la Convention relative aux droits de l'enfant, qui s'inspire manifestement de la Déclaration en tentant de l'explicitier à cet égard.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966, est destiné, avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, à affermir à travers des traités contraignants *l'idéal commun à atteindre* que constitue la Déclaration universelle dont le prestige est inversement proportionnel à la force obligatoire.

Le Pacte porte en son article 13, § 1^{er} :

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

L'influence de ces dispositions sur l'article 29, § 1^{er}, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant est évidente.

⁴⁶ Je souligne.

L'article 11 du Pacte mentionne aussi l'*éducation nutritionnelle*⁴⁷ à propos du droit à un niveau de vie suffisant et du droit d'être à l'abri de la faim, ce qui indique à nouveau un lien entre l'éducation et la lutte contre la pauvreté.

Le droit à l'éducation a fait l'objet de l'Observation générale n° 13 du Comité des droits économiques sociaux et culturels, créé par le Pacte pour en assurer le contrôle international⁴⁸. Le Comité note que depuis l'adoption du Pacte par l'Assemblée générale en 1966, d'autres instruments internationaux ont développé les objectifs vers lesquels l'éducation doit tendre. Le Comité estime donc que les États parties sont tenus de veiller à ce que l'enseignement, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, réponde aux buts et aux objectifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 13, interprété à la lumière de la Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, 1990) (art. 1^{er}), de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 29, § 1^{er}), de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne (première partie, § 33, et deuxième partie, § 80), ainsi que du Plan d'action en vue de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (§ 2). Si tous ces textes vont dans le même sens que le paragraphe 1^{er} de l'article 13 du Pacte, ils renferment également certains éléments qui n'y figurent pas expressément, par exemple la mention de l'égalité entre les sexes et du respect de l'environnement.

⁴⁷ § 2, *littera a.*

⁴⁸ Doc. E/C.12/1999/10, 8 décembre 1999.

3.1.4. Les effets juridiques de l'article 29, § 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant

Du point de vue de la portée juridique de l'article 29, § 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant, les questions posées ne sont pas différentes de celles qui concernent les autres droits de nature économique, sociale ou culturelle consacrés par la Convention.

Dans l'ordre international, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant est un traité au sens de la Convention de Vienne du 23 mai 1969. L'article 26 de cette dernière porte que *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi*. Le Comité des droits de l'enfant est spécifiquement instauré pour vérifier le respect des engagements internationaux des États parties, qui doivent respecter, protéger et réaliser les droits consacrés, dont le droit à l'éducation⁴⁹.

Du point de vue des effets juridiques dans l'ordre interne, il serait sans doute périlleux de soutenir que les dispositions de l'article 29 peuvent être revêtues d'un effet direct, principalement en raison du libellé de l'ar-

49 Comme le souligne l'Observation générale n° 13 du Comité des droits économiques sociaux et culturels (§§ 46 et 47), le droit à l'éducation, à l'instar de tous les droits de l'homme, impose trois catégories ou niveaux d'obligations aux États parties : les obligations de le respecter, de le protéger et de le mettre en œuvre. Cette dernière englobe du même coup deux obligations, celle d'en faciliter l'exercice et celle de l'assurer. L'obligation de respecter le droit à l'éducation requiert des États parties qu'ils évitent de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice. L'obligation de le protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans son exercice. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'éducation requiert des États qu'ils prennent des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation et les aidant à le faire. Enfin, les États parties ont pour obligation d'assurer l'exercice du droit à l'éducation. D'une façon générale, ils sont tenus d'assurer l'exercice d'un droit donné énoncé dans le Pacte lorsqu'un particulier ou un groupe de particuliers sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont ils disposent. Il reste que la portée de cette obligation est toujours subordonnée au libellé du Pacte.

ticle 4 de la Convention⁵⁰, subsidiairement au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation⁵¹, bien que celle-ci ne soit pas toujours suivie par les juridictions de fond⁵². En ce qui concerne la Cour constitutionnelle, celle-ci a décidé au temps où elle était Cour d'arbitrage que *Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique*.⁵³

50 Les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale. La Convention ne définit cependant pas quels sont les droits économiques, sociaux et culturels.

51 Ne peuvent être directement invoqués devant les juridictions nationales, les articles de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui ne créent des obligations qu'à la charge des États parties. (Cass., 31 mars 1999, Pas., 1999, I, 195.) Attendu que, bien qu'elles soient utiles à l'interprétation des textes, ces dispositions [article 3, § 1er et § 2 de la CIDE] ne sont pas, en soi, suffisamment précises et complètes que pour avoir un effet direct, dès lors qu'elles laissent à l'État plusieurs possibilités de satisfaire aux exigences de l'intérêt de l'enfant ; qu'elles ne peuvent servir de source de droits subjectifs et d'obligations dans le chef des particuliers. (Cass., 4 novembre 1999, Pas., 1999, I, 588.)

52 Un des derniers exemples de décisions publiées à ce sujet est une ordonnance du Président du Tribunal de première instance de Bruxelles qui constate une violation des articles 3 et 20 de la Convention, comme si ces dispositions étaient directement applicables (Civ. Bruxelles (réf.), 7 septembre 2009, Journal du droit des jeunes, n° 288, octobre 2009, p. 37.)

53 Arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003, B.4.2.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

3.1.5. La mise en œuvre de l'article 29, § 1^{er}, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant au sein de la Communauté française

Faut-il décerner un bon ou un mauvais bulletin à la Communauté française au sujet du respect et de la mise en œuvre de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant ? Je me contenterai de relever ce dont se prévaut la Communauté française, pour faire apparaître les hésitations qui entourent encore la concrétisation de la Convention relative aux droits de l'enfant dans le domaine des buts l'éducation.

Le dernier rapport quinquennal de la Belgique, établi en application de l'article 44 de la Convention par la Commission nationale des droits de l'enfant (CNDE), indique qu'en Communauté française, le décret du 28 janvier 2004 prévoit la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention. La publication de ce rapport serait elle-même une forme d'éducation aux principes qu'elle contient. Encore faudra-t-il évidemment qu'il soit rédigé en termes accessibles et diffusés à l'intention des enfants et des adultes.

La Communauté se prévaut aussi de la création, au cours de l'année 2005, d'une base de données téléchargeable qui permet à tous, enfants, jeunes et adultes, de disposer d'outils d'information concernant la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces outils sont constitués par des livres, des dossiers pédagogiques, le renvoi à divers sites Internet. Une série de renseignements supplémentaires à caractère pédagogique sont fournis aux *professionnels de l'enfance*, tels que des précisions sur l'âge des destinataires de la documentation, sur les conditions d'utilisation, sur l'encadrement conseillé, sur la taille du groupe adéquate, sur la durée

de l'activité. Une notice pédagogique contient d'éventuels conseils pour l'utilisation ultérieure, et contient des liens avec d'autres outils de la base de données.

La Communauté française a également, lit-on, voulu favoriser le développement des programmes de formation continue des enseignants et des formateurs. Par exemple, dans le cadre d'un de ses modules de formation destiné aux enseignants du fondamental, l'Institut de formation en cours de carrière propose aux enseignants d'apprendre aux enfants à *mieux vivre leurs droits*.

Parmi les missions du Délégué général aux droits de l'enfant – institution communautaire – figure par ailleurs notamment celle d'assurer la promotion des droits et intérêts de l'enfant et d'organiser des actions d'information à ce sujet, tâche dont il s'acquitte manifestement.

Toujours aux termes du rapport quinquennal, le 24 octobre, consacré par les Nations Unies *Journée universelle de l'Enfant*, constitue en Communauté française une opportunité pour aborder la question des droits de l'enfant et transmettre du matériel pédagogique aux enseignants concernant les actions à mener en classe. En 2003, les ministres de l'Enfance et de l'Enseignement de la Communauté française ont par exemple diffusé une circulaire invitant tous les enseignants à participer à la campagne éducative sur le thème du travail des enfants. En 2003 également, à l'initiative du ministre ayant l'enseignement primaire en charge, une pièce de théâtre mettant en scène la marionnette *Félicien* et portant sur les droits de l'enfant a été proposée à l'ensemble des écoles de la Communauté. Cette pièce était suivie d'un débat sur les droits de l'enfant et accompagnée d'un livret pédagogique à destination des enseignants.

Il est prévu que l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse propose, en concertation avec les acteurs qui ont une exper-

tise en cette matière, une stratégie globale pour promouvoir l'éducation aux droits de l'enfant en Communauté française. L'Observatoire devra veiller à associer les acteurs qui ont une expertise en cette matière et à respecter les principes fondamentaux arrêtés par la Commission nationale des droits de l'enfant dans son rapport quinquennal⁵⁴. Dans le cadre de cette stratégie globale, le Gouvernement veut s'assurer que les droits de l'enfant sont adéquatement appréhendés dans les formations initiales et continuées des professionnels en contact avec les enfants, en particulier des enseignants. Il veillera également à ce qu'ils soient correctement informés des outils pédagogiques disponibles. Il envisagera aussi l'opportunité d'inscrire l'éducation aux droits de l'enfant au programme scolaire dès le début de l'enseignement primaire. L'OEJAJ veillera à ce que le matériel didactique en matière de formation et d'éducation aux droits de l'enfant existant soit davantage coordonné et fasse l'objet d'une meilleure information, diffusion et appropriation.

3.1.6. Qui a peur des droits de l'enfant ?

Ces différentes initiatives, pour intéressantes et concrètes qu'elles soient, laissent toutefois un goût de trop-peu. Ainsi, selon le *Rapport du Délégué général aux droits de l'enfant 2007-2008*, qui cite une enquête de l'OEJAJ lui-même auprès des enfants de 10 à 18 ans, plus d'un jeune sur quatre ne se souvient pas avoir entendu parler de la Convention. Lorsque les enfants sont interrogés sur leur connaissance du contenu de la Convention, seuls 29 % estiment avoir une « bonne » connaissance de celle-ci.

⁵⁴ Un accord de coopération du 19 septembre 2005 entre l'État, 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 a créé une Commission nationale pour les droits de l'enfant. Celle-ci a notamment pour mission de contribuer à la rédaction du rapport quinquennal que la Belgique est tenue d'établir conformément à l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Dans ce cadre, elle assure une mission de coordination lors de la rédaction du rapport sur base (*sic*) des contributions fournies par les Gouvernements. Elle se charge, au nom de l'État belge, de la présentation du rapport devant le Comité des droits de l'enfant.

Le Comité des droits de l'enfant avait souligné dans son Observation générale n° 1 que, dans les programmes et les politiques nationales et internationales d'éducation qui occupent véritablement une place importante, les éléments énoncés au paragraphe 1^{er} de l'article 29 semblent être trop souvent soit largement absents, soit ajoutés superficiellement pour la forme⁵⁵. La mise en œuvre effective du paragraphe 1^{er} de l'article 29 nécessite aux yeux du Comité un profond remaniement des programmes scolaires pour tenir compte des divers buts de l'éducation, et une révision systématique des manuels scolaires et des matériaux et techniques d'enseignement, ainsi que les politiques en matière scolaire. La méthode qui consiste uniquement à superposer au système existant les buts et les valeurs énoncés dans l'article sans tenter d'apporter des changements plus profonds est clairement inappropriée. Les valeurs pertinentes ne peuvent être intégrées efficacement dans les programmes d'enseignement et être ainsi adaptées à ces programmes que si les personnes qui doivent les transmettre, les promouvoir et les enseigner et, dans la mesure du possible, les illustrer, sont elles-mêmes convaincues de leur importance.

À propos de l'article 42 de la Convention, le Comité des droits de l'enfant, après audition de la Belgique par le Comité des droits de l'enfant en 2002⁵⁶, s'est félicité de l'information selon laquelle l'État partie a rendu publiques des compilations du rapport initial, des comptes rendus analytiques des séances au cours desquelles il a été examiné et des observations finales du Comité. Il s'est félicité également de l'information relative à des publications spéciales destinées aux enfants handicapés. Toutefois, le Comité s'est déclaré préoccupé par le fait que l'État partie ne mène pas, de façon systématique et ciblée, des activités adéquates de diffusion, de sensibilisation et de formation en ce qui concerne la Convention.

⁵⁵ § 3.

⁵⁶ CRC/C/SR.782 - 24 juillet 2002, §§ 16 et ss.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

Le Comité a dès lors recommandé à la Belgique :

a) de renforcer et de pérenniser son programme de diffusion d'informations relatives à la Convention et à son application auprès des enfants et des parents, au sein de la société civile et dans tous les secteurs et à tous les échelons de l'administration, et, à ce titre de prendre des initiatives visant à toucher les groupes vulnérables, tels que les nouveaux immigrants ;
b) de mettre au point des programmes de formation systématiques et permanents sur les droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant, à l'intention de tous les groupes professionnels qui travaillent pour et avec des enfants (par exemple, les magistrats, les avocats, les fonctionnaires chargés de l'application de la loi, les membres de la fonction publique, les fonctionnaires des collectivités locales, les personnels qui travaillent dans des établissements ou des lieux de détention destinés aux enfants, les enseignants et les personnels de santé).

Le Comité a demandé en outre que des informations spécifiques soient données dans le prochain rapport périodique sur les mesures et les programmes pertinents pour la Convention internationale relative aux droits de l'enfant lancés par l'État partie comme suite à la Déclaration et au Programme d'action adoptés à la Conférence mondiale de 2001 contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

Les buts de l'éducation tels que mentionnés aux articles 29 et 42 de la Convention relative aux droits de l'enfant ou à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont le premier est issu, ne sont pas facultatifs. Les États ont l'obligation de les prendre en compte en les respectant, en les protégeant et en les réalisant. Ce sont d'ailleurs les seuls qui soient juridiquement obligatoires à l'échelle internationale.

Même si, comme on l'a rappelé, l'éducation dépasse de loin l'instruction, il est dès lors permis de s'étonner de ne pas trouver plus explicitement

de références aux buts des Nations Unies, aux droits fondamentaux, aux droits de l'enfant, dans nos programmes scolaires. Ainsi, le 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, dit *Décret mission*, ne dit pas un mot de la Convention relative aux droits de l'enfant, pas plus que les programmes des études dans l'enseignement fondamental ou secondaire, tels qu'ils sont présentés par le ministre compétent lui-même⁵⁷. La Convention n'est que rarement évoquée dans les cours universitaires, même en faculté de droit⁵⁸.

Il faut chercher les raisons de cette aveuglante absence.

Peut-être faut-il se souvenir qu'avant l'apprentissage du contenu des droits, les éducateurs comme les enfants doivent acquérir la conscience d'être de véritables sujets de droit. Les acteurs de l'éducation, en face des droits de l'enfant, font sans doute porter davantage le poids des mots et de leurs préoccupations sur *enfant* que sur *droits*. Les responsables politiques et les éducateurs ne demeurent-ils pas réticents à reconnaître les aspects proprement juridiques des droits de l'enfant en général, du droit de voir déterminer certains buts à l'éducation, en particulier ? On pourrait le craindre lorsqu'on voit les critiques adressées à l'invocation des *droits* en matière scolaire, en matière d'aide sociale, en matière de prohibition des châtiments corporels, en matière d'interdiction de séjourner dans le Royaume... Les responsables politiques et les éducateurs sont-ils, au fond, convaincus que les enfants doivent pouvoir pleinement invoquer le droit, les traités et les lois qui, en leur conférant de véritables droits subjectifs, sont bien autres chose qu'une vague référence morale

⁵⁷ Voy. <<http://www.restode.cfwb.be/download/programmes/fondamental.htm>>, consulté en février 2010.

⁵⁸ On signalera toutefois le Certificat universitaire en *Approche interdisciplinaire des droits de l'enfant* organisé par l'Université catholique de Louvain et les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, dans le cadre de la formation continuée.

ou même civique ? Sont-ils convaincus que les enfants doivent d'abord et avant tout être patiemment préparés à investir la sphère politique au sens le plus noble du terme ?

Si les adultes responsables des enfants n'en sont pas persuadés, la Convention relative aux droits de l'enfant ne demeurera qu'une littérature encombrante.

3.2. Constats et enjeux quant au contenu de l'éducation

On l'a vu lors de l'exposé théorique, l'éducation aux droits humains et aux droits de l'enfant fait partie intégrante des buts de l'éducation. La Belgique se doit de respecter ses obligations : elle doit assurer le respect, la protection et la mise en œuvre concrète de l'éducation aux droits humains, tant auprès des enfants que des adultes.

L'enjeu est de taille : s'assurer que les enfants se considèrent eux-mêmes comme sujets de droit et que la société dans son ensemble s'approprie les droits humains. Pour que la Belgique respecte son obligation, on pourrait imaginer, au moins, que la mention des droits de l'homme et des droits de l'enfant soit ajoutée dans les objectifs de l'enseignement ou dans les programmes de formation et programmes scolaires en Communauté française mais n'anticipons pas sur les recommandations.

Pour les acteurs du secteur de l'enfance et de la jeunesse, certains progrès sont à noter quant au respect des obligations qui découlent de la CIDE, comme la garantie de la liberté d'expression offerte à l'enfant, l'inscription du respect de l'opinion de l'enfant dans la Constitution, etc. Il serait cependant fantaisiste de croire que toutes les obligations inscrites

dans la CIDE relatives à l'éducation sont respectées. Certains points étant particulièrement problématiques.

Nous apporterons certainement dans la troisième partie de ce questionnaire sur l'obligation générale découlant des buts de l'éducation des réponses aux difficultés soulevées par les acteurs mais avant cela, faisons un bref et non exhaustif état de la situation et des difficultés relatives à l'éducation aux droits de l'enfant en Communauté française.

► Inégalités dans l'exercice concret des droits dès la petite enfance.

L'ONE, tout comme la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant ou la ligue des droits de l'enfant constate que les inégalités se construisent dès la petite enfance. S'il est en effet question des inégalités d'accès à l'éducation qui recouvre le champ de l'article 28, ces constats peuvent tout de même être rattachés aux discussions qui concernent l'article 29. En effet, les inégalités en matière de socialisation précoce et d'apprentissages qui se forgent dès la toute petite enfance se répercutent inmanquablement dans le parcours social et éducatif de l'enfant.

En France, B. Zazzo⁵⁹ nous indiquait déjà dans les années 80, que les enfants élevés en crèche s'adaptent beaucoup plus facilement à l'école. D'autre part, il apparaît que le cumul des fréquentations de la crèche et de l'école maternelle favorise nettement un parcours scolaire sans incident, en particulier pour les enfants de milieux populaires⁶⁰. Le fait de fréquenter une collectivité avant l'entrée en maternelle permet en outre à l'enfant d'apprendre à entrer en relation avec plusieurs enfants et à s'intégrer dans un groupe⁶¹ ; cela favorise donc l'autonomie, la socialisation,

59 *L'école maternelle à deux ans : oui ou non ?* Paris, Stock/Laurence Pernoud. Zazzo, B. (1984).

60 *Crèche et devenir scolaire*. Thèse, Paris VIII. Cohen, S. (1990).

61 *Le développement socio-émotionnel d'enfants âgés de 3-4 ans, selon leur mode de garde antérieure*. Bulletin de Psychologie, 48. Boulanger-Balleguier, G. & Melhuish, E.K. (1995).

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

la bonne communication avec les autres enfants, l'adaptation rapide et naturelle au groupe de la classe et au cours des repas à la cantine scolaire.⁶² Les résultats obtenus par Martinaud & Florin⁶³ montrent également que, d'une part, l'expérience de la collectivité favorise la participation verbale (en termes de réponses à l'adulte) en séance de langage à l'école maternelle. D'autre part, les enfants qui sont allés dans un lieu d'accueil individualisé s'isolent plus souvent lorsqu'ils sont en situation de jeu libre avec leurs pairs, mais imitent plus souvent un adulte non familial dans une situation de « modeling » où l'adulte fournit un modèle d'action à l'enfant. Par ailleurs les enfants venant de collectivité réussissent mieux à imputer un état mental à autrui et à prendre en compte un point de vue autre que le leur. Les enfants gardés collectivement ont une meilleure compétence sociale, sont plus indépendants vis-à-vis des adultes, ont moins peur des étrangers, sont plus sûrs d'eux-mêmes et plus persistants dans leurs intérêts⁶⁴.

Les deux grands secteurs de travail de l'ONE, l'accueil et l'accompagnement, sont la parfaite illustration de cette inégalité qui se façonne dès le plus jeune âge. Alors que les consultations prénatales et *nourrissons* de l'ONE accueillent un public très diversifié comprenant des enfants et familles de toutes les catégories sociales, les services d'accueil (crèches) bénéficient essentiellement aux enfants de familles plus favorisées, aux enfants dont les parents travaillent.

Pourtant, c'est souvent dans les lieux de premier accueil que se transmettent certaines bases de l'éducation, que ses objectifs sont déjà transmis

aux jeunes enfants. C'est dans ces lieux de socialisation précoces notamment que s'acquiert l'apprentissage de compétences sociales et éducatives qui sont des préconditions à l'exercice des droits de l'enfant. En Communauté française, cet accueil des jeunes enfants n'est pas accessible à tous, il est, dans les faits, prioritairement ouvert aux enfants d'adultes qui travaillent. Des enfants – souvent de milieux défavorisés, avec des parents qui ne travaillent pas - arrivent donc déjà à l'école maternelle avec moins de facilité que d'autres enfants qui auront bénéficié de services d'accueil. L'accrochage scolaire, l'appréhension du système, du cadrage, du langage scolaire se construisent donc très tôt.

Afin de tenter de pallier ce problème, l'ONE met en place dans les consultations nourrissons qui accueillent un public plus mixte le programme *santé-parentalité* qui permet aux enfants de s'atteler à des exercices ludiques de psychomotricité et aux parents de mieux rencontrer leurs enfants. L'ONE essaye donc de transmettre certaines bases utiles au parcours social et éducatif de l'enfant, mais les ressources investies à ce niveau sont assez faibles encore et marginales.

➤ Lacunes du décret mission.

L'article 29 traite bien des buts et du contenu de l'éducation. Les retrouve-t-on dans les textes de la Communauté française ? Le décret mission est le texte légal qui définit les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et qui organise les structures propres à les atteindre en Communauté française. Son article 6 mentionne les objectifs de l'enseignement :

La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

(421), 716-721.

62 Cohen, S, op.cit

63 *Comportements à l'entrée à l'école maternelle d'enfants venant de différents modes d'accueil.* Revue de psychoéducation et d'orientation, 31, 1, 143-164. Martinaud, K. & Florin, A. (2002).

64 *Adaptation aux pairs à la garderie*, in R. E Tremblay, M. A. Provost, F. F. Strayer (Eds). *Éthologie et développement de l'enfant.* Paris, Stock-Laurence Pernoud. Petitclerc, L., Saucier, J. F. (1985).

- ✧ promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ;
- ✧ amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ;
- ✧ préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures ; d'assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.

Il n'est nulle part fait mention de l'éducation aux droits de l'homme, en ce compris, les droits de l'enfant. Pourtant, comme nous l'avons vu précédemment, la Belgique, en ratifiant la CIDE, s'est engagée à respecter les obligations qui découlent de cette Convention. Parmi les trois types d'obligations, on peut noter qu'il faut respecter les droits de l'enfant. Le respect passe notamment par l'adoption de lois ou de décrets d'application des droits. Puis ces droits doivent être ensuite protégés et mis en œuvre. Pour Jacques Fierens, il ne s'agit pas de quelque chose d'optionnel, il s'agit bien d'une obligation qui n'est pas respectée à ce jour.

➤ **Lacunes dans la formation des professionnels.**

La formation des professionnels de l'enseignement n'est ni suffisante ni généralisée lorsqu'il s'agit de l'éducation aux droits humains. C'est le constat que fait, entre autres, la CODE. Dans son étude sur l'éducation aux droits de l'enfant à l'école en Communauté française⁶⁵. Cette étude révèle donc qu'à ce jour, il n'existe pas de législation spécifique relative à la formation des enseignants en matière de droits de l'enfant, qu'il s'agisse de formation initiale ou continue.

Pour illustrer cette problématique, voici quelques extraits tirés de cette étude de la CODE :

Actuellement, la Communauté française compte approximativement 90.000 enseignants. Tous ont bénéficié d'une formation leur donnant accès à la profession.

Une fois qu'ils enseignent, autrement dit après leur formation de base (ou initiale) et dans la continuation de celle-ci, les instituteurs et les professeurs du secondaire sont invités à nourrir leurs connaissances et leurs pratiques, notamment dans le cadre de conférences pédagogiques (modules de formation, etc.). On parle à ce sujet de formation en cours de carrière.

Dans la présente section, nous nous intéressons aux formations des enseignants de la Communauté française sur la thématique des droits de l'enfant, que ces formations fassent partie de leur cursus de base ou de formations complémentaires, en cours de carrière.

➤ **Dans leur cursus de base.**

Une analyse détaillée des législations nous indique que la Convention relative aux droits de l'enfant (ou les droits de l'enfant d'une manière générale) n'y est mentionnée à aucun endroit. En date du 3 décembre 2007, le Cabinet de Marie-Dominique Simonet, ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté française, nous a confirmé que, à ce jour, les futurs instituteurs et professeurs de secondaire inférieur ne bénéficient effectivement pas d'une formation obligatoire aux droits de l'enfant. Il revient aux chefs d'établissement et aux enseignants eux-mêmes d'inclure cette thématique dans le cursus proposé... pour autant qu'elle retienne leur attention.

Certes, cela ne veut pas dire que les futurs enseignants ne bénéficient pas d'une formation aux droits de l'enfant dans le cadre de leur cur-

⁶⁵ CODE, Etude sur l'éducation aux droits de l'enfant à l'école, 2007

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

sus de base. En effet, le contenu stricto sensu des cours est laissé à l'autonomie des Hautes écoles, qui disposent par ailleurs d'un volume d'heures réservées à des activités d'enseignement qu'elles déterminent elles-mêmes (art. 12 du Décret).

Nous avons parcouru le programme des cours de plusieurs Hautes écoles de l'enseignement supérieur pédagogique de la Communauté française (Haute École Paul-Henri Spaak, Haute École namuroise, etc.). Bien que non exhaustive, cette analyse nous suggère que les droits de l'enfant et/ou la Convention relative aux droits de l'enfant ne sont pas explicitement mentionnés dans les programmes de formation des futurs enseignants (du primaire au secondaire inférieur). Même les références indirectes à la thématique sont quasi inexistantes. Certes, il arrive que l'égalité des chances, la démocratisation, l'école comme lieu de vie, etc. soient évoquées dans certains cours, mais le lien avec les droits de l'enfant n'est pas rendu explicite dans les programmes.

En guise de comparaison, nous remarquons qu'en France, les futurs enseignants (normaliens) suivent obligatoirement un cours sur les droits de l'enfant.

➤ En cours de carrière.

Tous les enseignants de la Communauté française sont invités à se former pendant leur carrière, quels que soient leur réseau (officiel ou libre, subventionné ou pas), niveau et type d'enseignement (fondamental ou secondaire, ordinaire ou spécialisé) auxquels ils appartiennent. La formation en cours de carrière est agencée d'une part sur une base volontaire et d'autre part, sur une base obligatoire.

En 2006, plus de 15.000 sessions de formation ont ainsi été proposées. Deux formations en lien avec les droits humains sont proposées pour l'année 2007-2008. L'une d'elles propose des liens directs avec la Convention relative aux droits de l'enfant. Ces deux formations sont les suivantes :

- ✧ Une formation sur « L'éducation à la citoyenneté dans l'école », ayant pour sous-titre
Actions humanitaires : pas de développement sans respect du droit humanitaire, et destinée aux membres de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé, ainsi qu'aux éducateurs.
- ✧ Une autre est intitulée *Vivre et apprendre la citoyenneté et la démocratie à l'école. Apprendre les droits et les devoirs de 5 à 14 ans*, qui est dispensée par Claudine Leleux à l'attention de tout membre du personnel de l'enseignement fondamental ordinaire.

Ces deux formations retiennent toute notre attention. Mais au regard des 15.000 sessions organisées par l'IFC, cela nous paraît très peu, même s'il est probable que des sessions de formation ne portant pas directement sur la thématique des droits de l'enfant abordent peut-être ce sujet indirectement.

➤ Lacunes dans les programmes scolaires

Plusieurs participants s'interrogent sur l'inexistence d'une référence aux droits de l'enfant dans les programmes scolaires de la Communauté française au regard de la disponibilité des outils d'éducation, de formation et d'information aux droits de l'enfant. Les praticiens soulignent en effet que du matériel pédagogique existe en Communauté française en matière de droits humains. Et insistent sur le fait que ce matériel est à la disposition des professeurs, qui, pour certains, s'en servent de leur propre initiative. Cependant, comme l'éducation aux droits humains ne fait pas partie des programmes scolaires, il n'y a pas d'utilisation généralisée de ces outils d'éducation, de formation et de sensibilisation aux droits humains et aux droits de l'enfant. À d'autres niveaux de pouvoirs, l'éducation aux droits humains est inscrite dans les programmes scolaires et les enseignants utilisent donc de manière plus systématique les supports didactiques disponibles.

➤ **Méconnaissance et désinformation sur les droits de l'enfant chez les professionnels**

Une enquête conduite auprès des professionnels de l'enfance (ou même des responsables politiques pourtant garants des droits de l'enfant) nous indiquerait certainement qu'une proportion importante d'adultes (comme d'enfants) connaissent la CIDE mais qu'ils en méconnaissent le contenu et la portée. Ainsi, nombre de professionnels estiment qu'avant de poser la question des *droits* il faut poser la question des *devoirs* des enfants. Cet avis qui semble assez répandu, y compris parmi les parents d'élèves, correspond à un certain mal-être vis-à-vis de l'indiscipline et à une peur d'une dérive vers *l'enfant roi*. Il est donc essentiel de mieux faire connaître aux adultes la portée exacte de la CIDE. En effet, ce traité juridique est destiné aux États parties en l'occurrence en ce qui nous concerne à la Belgique dans toutes ses composantes, entités fédérées et fédérale. Ce traité énonce les droits fondamentaux des enfants que l'État doit respecter, protéger et mettre en œuvre. Faisons un bref parallèle avec la Convention des droits de l'homme qui énonce les droits fondamentaux de l'homme, les droits qui permettent aux êtres humains de vivre dans la dignité humaine. Lorsque l'on évoque les droits fondamentaux de l'homme, il ne vient à l'idée de personne d'invoquer prioritairement les devoirs de l'homme parce que la Convention des droits de l'homme est bien comprise. La CIDE n'a donc pas pour vocation de répondre aux difficultés posées par les enfants ou plus spécifiquement par les apprenants dans le cadre de l'éducation. Il y a donc confusion et méconnaissance sur ce que sont les droits de l'enfant qui n'ont pas à être associés à l'épineuse question de la discipline scolaire, du climat scolaire, de la violence scolaire ou à d'autres questions comme le décrochage scolaire, l'ennui à l'école ou plus largement encore la délinquance. La question des devoirs n'est pas le pendant de la question des droits fondamentaux. La majorité des experts académiques ou praticiens rappellent cette évidence avec force.

➤ **Sensibilisation du grand public aux droits de l'enfant.**

Si les droits de l'enfant sont peu connus, il semble nécessaire de s'interroger sur la façon d'informer et de sensibiliser les enfants et les adultes. Organiser des conférences *officielles* dans des cénacles de spécialistes n'atteindra pas cet objectif. À cet égard il peut être intéressant de s'inspirer de bonnes pratiques. En Flandre, la sensibilisation est organisée dans des lieux conviviaux, des lieux de détente, des lieux de passage où adultes et enfants sont abordés dans leur quotidien. En effet, il existe une série d'outils de sensibilisation très dynamiques, didactiques et facilement transportables en Communauté française. C'est le cas notamment, des *maisons des droits de l'enfant*, des *villages des droits de l'enfant* ou autre autobus dont l'objectif est d'informer tant les parents que les enfants des droits de l'homme et, surtout, des droits de l'enfant. L'idée forte de ce programme est que les droits de l'enfant doivent aller à la rencontre des gens et non l'inverse. La diffusion de la connaissance et des principes des droits de l'enfant tant parmi les adultes que parmi les enfants est un enjeu essentiel. Pour que les droits soient appliqués, les acteurs de tous les horizons doivent s'en imprégner, en discuter, transmettre et diffuser son contenu.

➤ **Manque de stratégie globale**

Si la Communauté française avait promis la mise en place d'une stratégie globale dans le domaine de l'éducation aux droits humains dans son Plan d'action 2008-2010, cet engagement n'a pas encore été concrétisé. Pourtant, une stratégie globale est un maillon essentiel dans la chaîne de la diffusion généralisée de la connaissance des droits humains. Gageons qu'une stratégie coordonnée puisse impliquer chacun dans la concrétisation des droits.

Les formations des enseignants manquent, les programmes scolaires ne traitent pas des droits de l'enfant, les parents ne connaissent pas non plus les droits de l'enfant, dès lors, comment l'enfant pourrait-il faire valoir

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

ses droits ? Ainsi, l'application réelle de l'article 29 peut être considérée comme une pierre angulaire dans l'objectif de respect des obligations qui découlent de la CIDE. Des enfants et des parents mieux au fait des droits humains seront certainement plus à même de faire respecter leurs droits.

3.3. Le contenu de l'éducation : recommandations

- ☑ Des recommandations très concrètes peuvent se dégager de manière lisible du cadre théorique et de la consultation d'experts organisée par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse. Elles paraissent en outre assez faciles d'application.
- ☑ Pour se conformer aux obligations de l'article 29 et 42 de la Convention internationale des droits de l'enfant, il est suggéré au Gouvernement de la Communauté française, comme il s'y est engagé dans son Plan d'action 2008-2010, d'inscrire, dans les objectifs de l'enseignement, l'éducation aux droits humains et spécifiquement aux droits de l'enfant. Une modification de l'article 6 du décret mission en ce sens devrait intervenir dans les meilleurs délais.
- ☑ La faiblesse de la formation initiale et continuée des enseignants a été largement illustrée dans cet article grâce à la contribution de l'étude de la CODE intitulée *l'éducation aux droits de l'enfant à l'école en Communauté française*. Il est donc proposé d'inscrire les droits de l'enfant dans les programmes scolaires en y associant les enseignants. Il est également conseillé d'améliorer la formation des professionnels sur les droits de l'enfant en rendant obligatoires les modules de formation qui traitent des droits de l'enfant dans la formation initiale des enseignants et en la rendant prioritaire dans les orientations prises en matière de formation continue.
- ☑ Pour éviter les amalgames réalisés entre droits et devoirs de l'enfant et faire vivre les droits de l'enfant dans leurs différents milieux de vie, il est essentiel de mieux faire connaître et comprendre la CIDE. Pour ce faire, il est demandé au Gouvernement de mettre en place avec les acteurs concernés une stratégie globale de promotion des droits de l'enfant. Il est également suggéré d'analyser et d'ajuster si nécessaire les budgets y afférents.
- ☑ Comme l'exercice des droits de l'enfant se fait dès le plus jeune âge et que les inégalités perpétuées dès la naissance ont des répercussions sur le parcours social et éducatif des enfants. Il est suggéré d'accorder une attention accrue à la politique de la petite enfance dans ses aspects sociaux et éducatifs, en développant les lieux de premier accueil de haute qualité et en facilitant l'accès de ces lieux aux enfants dont les parents ne travaillent pas.
- ☑ Enfin, la qualité de vie des jeunes enfants, leur bien-être et leur droit à l'éducation dans une structure d'accueil adaptée progresseraient dans notre pays si on s'inspirait davantage des résultats des recherches internationales et internes et des perceptions des enfants eux-mêmes. Il est donc demandé aux autorités publiques d'accorder une attention ac-

crue aux résultats de recherches existantes et à la parole des enfants dans la construction des politiques d'éducation au sens large. Il est également suggéré que soit mis en place, en concertation avec les acteurs de terrain, un processus structurel de participation des enfants aux politiques de l'éducation.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

4. LES STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT

Les États, on l'a vu, ont des obligations en matière de respect des droits de l'homme et, bien sûr, des droits de l'enfant. Si des progrès sont réalisés, on note que dans certains domaines, l'exercice concret des droits de l'enfant ressemble parfois à un idéal lointain. Pourtant, la Belgique et la Communauté française mettent en place de nombreuses initiatives en la matière, comme on peut le constater à la lecture du rapport du Gouvernement de la Communauté française au Parlement relatif à l'application de la CIDE ou dans les rapports périodiques de la Belgique au Comité des droits de l'enfant. Dès lors, que manque-t-il pour parvenir à atteindre la pleine effectivité des droits de l'enfant ? Certainement une coordination des politiques publiques, une définition de celles-ci et des évaluations basées sur des indicateurs précis et fiables, bref, une stratégie.

En 2002, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies suggérait à la Belgique de mettre en place un *mécanisme permanent de coordination, d'évaluation, de surveillance et de suivi des politiques relatives à la protection de l'enfant pour s'assurer que la Convention est pleinement respectée et mise en œuvre au niveau fédéral et à l'échelon local*. Premier pas en ce sens, l'État belge a donné suite aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies en établissant la Commission nationale pour les droits de l'enfant en mai 2007. La Commission est une plate-forme de concertation, rassemblant les autorités fédérales, communautaires et régionales ainsi que les associations travaillant sur les droits de l'enfant. La mission première de la Commission est la rédaction et la présentation du rapport quinquennal concernant l'application de la Convention rela-

tive aux droits de l'enfant. Elle examine et surveille également la mise en œuvre des recommandations du Comité des droits de l'enfant et peut, le cas échéant, émettre un avis sur certains aspects y afférents.⁶⁶ La CNDE a également dans ses missions la coordination de la collecte de données pour disposer d'une évaluation globale de la situation des enfants sur son territoire. La Belgique manque de coordination entre ses différents niveaux de compétences et manque de données.

Rien de bien nouveau dans les constats du Comité. Pourtant, il est toujours interpellant d'apprendre que des politiques publiques peuvent être décidées sans indicateurs clairs permettant d'objectiver la situation.

En Communauté française l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, service de recherche et d'études sur les enfants et les jeunes a des missions directement en lien avec les droits de l'enfant. Ainsi, il a pour missions :

- ✧ de dresser un inventaire permanent ... des politiques et données sociales en matière d'enfance, de jeunesse et d'aide à la jeunesse (ainsi que) des institutions et associations compétentes dans les matières de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse ... ;
- ✧ d'élaborer des indicateurs en lien avec les données sociales visées sous 1° ;
- ✧ d'émettre des avis sur toute question relative aux matières qu'il traite ... ;
- ✧ de réaliser ou faire réaliser des études et recherches scientifiques relatives aux matières qu'il traite ... et de tenir un inventaire des études et recherches scientifiques réalisées en matière d'enfance, de jeunesse et d'aide à la jeunesse en Communauté française ;

⁶⁶ PIDCP, p. 149.

- ✧ de 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 ;
- ✧ de promouvoir et de faire connaître toute initiative dont l'objectif est d'améliorer la situation des enfants et des jeunes en Communauté française ;
- ✧ de faire des recommandations visant à favoriser la collaboration entre l'ONE et les services du Gouvernement ainsi qu'entre ceux-ci et les associations.

Pour remplir au mieux, la mission édictée au point 5, l'Observatoire s'est doté d'un Groupe Permanent chargé du suivi de la Convention des droits de l'enfant.

Le groupe permanent CIDE est constitué de représentants des membres du Gouvernement ainsi que de représentants des administrations du Ministère de la Communauté française et de l'ONE, des conseils consultatifs dans les secteurs de l'enfance, la jeunesse et l'aide à la jeunesse, du Délégué général aux droits de l'enfant et des organisations non gouvernementales actives en matière de droits de l'enfant. Peuvent également y être invités des représentants d'autres administrations, notamment des administrations wallonnes et bruxelloises actives en matière d'enfance et de jeunesse, du Conseil et toute personne ou institution susceptible d'y apporter son expertise

Il assure notamment :

- ✧ l'échange d'information et la concertation sur les initiatives et projets assurant la promotion et la mise en œuvre des droits de l'enfant, du niveau local au niveau international ;
- ✧ la préparation de la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé par l'article 44 de la Convention

internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant et du rapport triennal visé par l'article 2 du 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 ;

- ✧ l'analyse et le suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, notamment l'élaboration d'un plan communautaire d'action relatif aux droits de l'enfant ;
- ✧ la préparation des travaux de la Commission nationale des droits de l'enfant ;
- ✧ la prise en compte de la parole des enfants.

Afin d'atteindre le but recherché, qui est de toucher au respect plein et entier des droits inscrits dans la CIDE, les États doivent donc progresser dans la mise en place d'une véritable gouvernance publique en la matière. Cela nécessite de disposer d'acteurs et d'outils capables d'objectiver la situation des enfants et des jeunes et de leurs droits. Cela nécessite surtout la volonté politique, le leadership et les moyens pour mettre en œuvre des stratégies globales d'actions basées sur des évaluations périodiques.

Comment progresser dans la gouvernance des droits de l'enfant ? Quelles sont les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant existantes ? Quelles sont les obligations des États en la matière ? C'est ce que nous aborderons dans la dernière partie de cet écrit.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

4.1. Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant : cadre théorique

Par Gauthier de Beco^(*), Chercheur associé au Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain, Attaché au Service des Droits de l'Homme du Ministère de la Justice de Belgique, Docteur en sciences juridiques de l'Université catholique de Louvain

(*) L'opinion exprimée dans cet article n'engage que son auteur.

4.1.1. Introduction

La Convention relative aux droits de l'enfant (ci-après *CIDE* ou *Convention*) a vingt ans. Vingt ans c'est l'âge des réjouissances. La CIDE est le traité des droits de l'homme le plus ratifié au monde, seuls les États-Unis et la Somalie faisant défaut. Malgré cela, il n'y a pas lieu de se réjouir trop vite. Non seulement le respect des obligations qui découlent de la CIDE n'est pas assuré dans la pratique mais la plupart des dispositions de cette Convention sont également largement méconnues. Ceci est d'ailleurs applicable aux droits de l'homme de manière générale, malgré l'adoption de nombreux traités en la matière. La ratification d'un traité n'est pas la fin d'un processus mais seulement son commencement. Il est, par conséquent, nécessaire de mettre en œuvre les droits de l'enfant, par l'adoption de stratégies comme celles examinées dans cet article. Ces stratégies n'ont pas pour fonction d'assurer un contrôle judiciaire ou quasi judiciaire du respect des droits garantis par la CIDE, dont les constats auraient une force obligatoire. Elles visent plutôt à créer des mécanismes non judiciaires, qui privilégient la coopération avec les États et qui tentent d'améliorer la situation de manière systématique. Les stratégies étudiées dans cet article ont pour fonction de mettre en place un processus d'ap-

prentissage facilitant la réalisation progressive des droits de l'enfant. L'article est divisé en deux parties. La première partie étudie les fonctions principales du Comité des droits de l'enfant. Elle est assez brève, étant donné qu'il s'agit d'une matière connue. La seconde partie examine trois stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant : les plans d'action, les indicateurs et les études d'impact. Elle examine les recommandations des Comités d'experts de l'ONU et les expériences en la matière ainsi que les questions liées à leur création.

4.1.2. Le Comité des droits de l'enfant

Cette partie concerne le Comité des droits de l'enfant, qui est un Comité d'experts de l'ONU créé par la CIDE. Il est composé de 18 membres et a pour fonction d'examiner les rapports périodiques préparés par les États à propos des mesures qu'ils ont prises pour mettre en œuvre la Convention.

En vertu de la CIDE, les États s'engagent à soumettre au Comité des droits de l'enfant un premier rapport endéans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de cette Convention et, par la suite, tous les cinq ans.⁶⁷ Le Comité des droits de l'enfant a adopté des directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États doivent lui soumettre. Il a, tout d'abord, adopté de telles directives pour les rapports initiaux⁶⁸ et pour les rapports périodiques qui suivent ces rapports initiaux.⁶⁹ Le Comité recommande aux États de diviser ces rapports en 8 rubriques : mesures d'application générales ; définition de

⁶⁷ Article 44 § 1, Convention internationale des droits de l'enfant.

⁶⁸ Comité des droits de l'enfant, *Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux*, 30 octobre 1991, CRC/C/5.

⁶⁹ Comité des droits de l'enfant, *Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États Parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention*, 29 novembre 2005, CRC/C/58/Rev.1.

l'enfant ; principes généraux ; libertés et droits civils ; milieu familial et protection de remplacement ; santé et bien-être ; éducation, loisirs et activités culturelles et ; mesures spéciales de protection de l'enfance.⁷⁰ Le Comité des droits de l'enfant a également adopté des directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États doivent lui soumettre en vertu du Protocole facultatif à la CIDE, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés,⁷¹ et en vertu du Protocole facultatif à la CIDE, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.⁷²

En vue d'augmenter son effectivité, le système de rapportage devant les Comités d'experts de l'ONU a récemment été réformé. L'ONU a adopté des directives générales concernant la forme et le contenu de tous les rapports périodiques qui doivent être élaborés par les États à l'attention de ces Comités, divisant ces rapports en document de base élargi et en rapports ciblés.⁷³ En ce qui concerne les rapports ciblés sur la CIDE, les directives générales reprennent en fait les mêmes que celles qui ont été mentionnées plus haut.

Afin d'examiner les rapports périodiques élaborés par les États, le Comité des droits de l'enfant organise, tout d'abord, une pré-session qui a lieu à huis clos, dont l'objectif est de préparer la session proprement dite. Cette pré-session, qui a lieu à la fin de la dernière session, est ouverte aux

⁷⁰ Il est à noter que les rapports périodiques ne peuvent pas dépasser les 120 pages.

⁷¹ Comité des droits de l'enfant, *Directives révisées concernant les rapports initiaux que les États Parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, 8 novembre 2007, CRC/C/OPAC/2.

⁷² Comité des droits de l'enfant, *Directives révisées concernant les rapports initiaux que les États Parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 de l'article 12 du 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*, 3 novembre 2006, CRC/C/OPSC/2.

⁷³ ONU, *Compilation of the Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, 3 June 2009, HRI/GEN/2/Rev.6.

organes de l'ONU ainsi qu'aux ONG qui sont invités à s'exprimer. Le Comité des droits de l'enfant invite parfois aussi des enfants, comme ce fut déjà le cas en ce qui concerne la Belgique.⁷⁴ Ce Comité prépare, ensuite, une liste des points à traiter qui est soumise aux gouvernements, qui sont invités à y répondre par écrit avant la session. Lors de cette session, la délégation étatique présente son rapport en répondant à la liste de points à traiter précitée. S'en suit un dialogue avec cette délégation. Le Comité des droits de l'enfant prépare ensuite des observations finales, qui sont généralement divisées en quatre parties : introduction ; mesures de suivi entreprises et progrès accomplis par l'État partie ; facteurs et difficultés entravant la mise en œuvre de la Convention et ; principaux sujets de préoccupation et recommandations du Comité. Même si elles ne sont pas juridiquement contraignantes, ces observations finales connaissent un large retentissement non seulement auprès des États mais également auprès des organes de l'ONU et des ONG.

En ce qui concerne les autres compétences du Comité des droits de l'enfant, il n'a pas été jugé utile d'élaborer un mécanisme de communication devant ce Comité lors de la rédaction de la CIDE.⁷⁵ La raison avancée était entre autres qu'un mécanisme créant un dialogue constructif avec les États serait plus efficace qu'un contrôle quasi juridictionnel du respect des droits reconnus dans cette Convention. Les ONG étaient également plus en faveur de la coopération que de la confrontation avec ces États. Un autre argument était que la CIDE contient tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels et que ces derniers n'étaient pas justiciables. Cependant, les États ont récemment revu leur position à ce sujet, notamment suite à l'adoption du Protocole

⁷⁴ M. Verheyde et G. Goedertier, *Articles 43-45. The UN Committee on the Rights of the Child*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 25.

⁷⁵ Le Comité des droits de l'enfant s'estime cependant en droit de faire des recommandations urgentes aux États, lorsqu'il reçoit des informations crédibles de violation flagrante des droits reconnus par la CIDE.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

facultatif au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après *PIDESC*) créant un mécanisme de communication devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. À l'initiative de la Slovaquie, le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU a donc récemment décidé d'établir un Groupe de travail à composition non limitée chargé d'évaluer la possibilité d'élaborer un Protocole facultatif à la CIDE, portant création d'un mécanisme de communication. La première réunion de ce groupe de travail a eu lieu du 14 au 18 décembre 2009. Bien que cette réunion eût essentiellement un but exploratoire, les États ont déjà eu l'occasion de manifester leur soutien à l'élaboration de ce Protocole, tout en indiquant que plusieurs questions techniques devaient être examinées au préalable afin de rendre ce mécanisme le plus accessible possible aux enfants.

À l'instar des autres Comités d'experts de l'ONU, le Comité des droits de l'enfant rédige des observations générales sur des thématiques spéciales, même si cela n'est pas prévu à la CIDE. Ces observations générales sont généralement le fruit de journées d'études organisées par ce Comité. Les observations générales du Comité des droits de l'enfant ont acquis une grande autorité morale, bien qu'elles ne soient pas contraignantes, non seulement parce que ce Comité est le seul organe à interpréter la Convention de manière officielle mais également grâce à la qualité de ces observations. L'*Observation générale n° 2 sur le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant* a, par exemple, donné lieu à la création de nombreuses commissions nationales des droits de l'enfant, comme en Belgique.⁷⁶ D'autres observations générales, dont la dernière, à savoir l'*Observation générale n° 12 sur le droit de l'enfant à être entendu*, offrent une interprétation approfondie des principes essentiels de la CIDE.

⁷⁶ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2.

Une autre observation générale mérite également d'être mentionnée, car elle servira de fil conducteur dans la suite de cet article : l'*Observation générale n° 5 sur les mesures d'application générales de la [CIDE]*.⁷⁷ L'*Observation générale n° 5* a notamment pour objectif de faciliter la compréhension de l'article 4 de la Convention qui stipule que les États s'engagent à prendre *toutes les mesures législatives, administratives et autres* pour la mise en œuvre de cette Convention. Ce sont surtout les mesures *administratives et autres* qui retiendront notre attention, étant donné qu'elles comptent parmi elles les stratégies de cette mise en œuvre. En effet, dans son *Observation générale n° 5*, le Comité des droits de l'enfant recommande aux États d'élaborer des plans d'action, des indicateurs et des études d'impact sur les droits de l'enfant et énonce les éléments essentiels qui les caractérisent. Ces plans d'action, indicateurs et études d'impact feront l'objet de la deuxième partie de cet exposé.

4.1.3. Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant

Cette partie étudie trois stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant en trois sections : les plans d'action, les indicateurs et les études d'impact. Chaque section examine, tout d'abord, les recommandations des organes de l'O.N.U et les expériences en la matière dans le domaine des droits de l'homme. Ensuite, elle se penche plus particulièrement sur le domaine des droits de l'enfant.

⁷⁷ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2003/5.

4.1.3.1 Les plans d'action nationaux

4.1.3.1.1 Les plans d'action nationaux sur les droits de l'homme

Les plans d'action nationaux sur les droits de l'homme ont pour objectif de mettre en œuvre les droits de l'homme. Ils recouvrent tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels et ont pour objectif de réaliser ces droits pour toutes catégories de personnes confondues, en ce compris les enfants. Il est possible d'élaborer, soit un plan d'action global, qui recouvre tous ces droits et toutes ces catégories, soit d'établir des plans d'action sectoriels. Par ailleurs, il est important d'assurer une large participation dans les plans d'action nationaux, non seulement des autorités étatiques mais également de la société civile. Un plan d'action national nécessite une étroite collaboration entre les différents départements de l'administration publique, en ce compris ceux des entités fédérées dans les États fédéraux, et peut même servir d'outil promotionnel pour le service public. La participation des différentes organisations de la société civile permet, en outre, de créer un dialogue continu sur la question des droits de l'homme à l'échelon national.

Le rôle potentiel des plans d'action nationaux sur les droits de l'homme a été reconnu pour la première fois lors de Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en 1993. La Déclaration et le Programme d'Action de Vienne recommandent que chaque État examine s'il est souhaitable d'élaborer un plan d'action national prévoyant des mesures par lesquelles il améliorerait la promotion et la protection des droits de l'homme.⁷⁸ L'adoption de plans d'action nationaux sur les droits de l'homme a, ensuite, été encouragée par plusieurs organes de l'ONU Les

⁷⁸ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, 12 juillet 1993, A/CONF.157/23, Partie II, § 71.

différents Comités d'experts de l'ONU, en particulier le Comité des droits économiques, sociaux et culturels,⁷⁹ ont recommandé aux États de créer des plans d'action pour la mise en œuvre de droits particuliers dans leurs observations générales. Le Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme a également élaboré un Manuel sur les plans d'action nationaux sur les droits de l'homme.⁸⁰ Quant au Comité des droits de l'enfant, il préconise, dans son Observation générale n° 5, *l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un plan d'action national de vaste portée en faveur des enfants* ancré dans la CIDE.⁸¹ Nous y reviendrons. Au sein du Conseil de l'Europe, cinq pays ont adopté des plans d'action nationaux sur les droits de l'homme. Il s'agit de, en ordre chronologique de leur création, la Lettonie, la Norvège, la Suède, la Moldavie et l'Espagne.⁸² Le plan d'action national suédois fait figure d'exemple à l'échelon mondial, étant donné que toutes les étapes qui le composent et qui seront décrites ci-après ont été suivies par la Suède. Après avoir adopté un premier plan en 2002, cet État en a adopté un second en 2006, et est en voie d'en adopter un troisième en 2010.

Les plans d'action nationaux sur les droits de l'homme peuvent renforcer le système de rapportage devant les Comités d'experts de l'ONU. Ils offrent l'occasion unique d'assurer le suivi des observations finales de ces Comités, qui font suite aux rapports périodiques élaborés par les États. Comme le fait la Suède, un État peut mettre en œuvre les recom-

⁷⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 15 : Le droit à l'eau* (art. 11 et 12), 20 janvier 2003, E/C.12/2002/11, § 26 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12), 11 août 2000, E/C.12/2000/4, § 52 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 13 : Le droit à l'éducation* (art. 13), 8 décembre 1999, E/C.12/1999/10, § 52 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 12 : Le droit à une nourriture suffisante* (art. 11), 12 mai 2009, E/C.12/1999/5, § 21.

⁸⁰ HCDH, Série sur la formation professionnelle n° 10 : *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, New York-Genève, HCDH, 2002.

⁸¹ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5* ..., op. cit., § 29.

⁸² Voy. : http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

mandations des Comités d'experts de l'O.N.U, en incluant dans son plan d'action national les mesures qui permettent de faire face aux problèmes identifiés par un Comité. C'est d'ailleurs ce que préconise le Comité des droits de l'enfant, qui *attend des États qu'ils tiennent compte ... des recommandations formulées dans les observations finales qu'il adopte à l'issue de l'examen de leurs rapports périodiques* dans leurs plans d'action nationaux.⁸³ À leur tour, les plans d'actions nationaux sur les droits de l'homme peuvent alimenter les rapports périodiques, par l'indication des mesures qui auront été prises pour assurer la mise en œuvre des recommandations formulées dans les observations finales qui font suite aux rapports périodiques précédents. De cette manière, ces plans peuvent être intégrés dans le système de rapportage devant les Comités d'experts de l'ONU. Il est toutefois nécessaire que les plans d'action nationaux suivent le cycle des rapports périodiques,⁸⁴ ce qui implique également que ces plans soient élaborés traités par traités.

Un plan d'action national sur les droits de l'homme commence idéalement par un exposé des obligations qui incombent à l'État en matière de droits de l'homme. Ceci inclut les traités qu'il a ratifiés ou auxquels il a adhéré ainsi que la jurisprudence des organes internationaux relative à ces traités. S'en suit une évaluation de situation générale des droits de l'homme de l'État, ce qui nécessite la collection des données. C'est une opération importante, car il est impossible de mettre en œuvre ces droits sans être informé de leur jouissance réelle. À ce sujet, un plan d'action national sur les droits de l'homme sera peut-être l'occasion d'identifier les questions à propos desquelles il faudrait obtenir davantage de données. Ce plan peut également faire la liste des institutions nationales qui ont les droits de l'homme dans leur mandat. Grâce à ces informations, un État pourra définir les priorités de son futur plan d'action national sur les

droits de l'homme. Comme il a été dit, les observations finales des Comités d'experts de l'ONU peuvent également l'aider à établir ces priorités. Aussi important que l'élaboration du plan d'action national sur les droits de l'homme est son suivi. Il ne sert à rien de rédiger un document prometteur, si celui-ci reste lettre morte après son adoption. Afin d'augmenter les chances de mise en œuvre d'un plan d'action national, il est indispensable que ce plan jouisse d'un grand soutien politique lors de son élaboration. Il ne doit pas seulement être l'œuvre du gouvernement mais également du parlement dans son entièreté, au-delà des clivages politiques, sinon il risque de s'éteindre après un changement de pouvoir éventuel. Il en est de même de la société civile, dont la participation est nécessaire afin d'assurer la légitimité du plan d'action national. Toutefois, la mise en œuvre des plans d'action nationaux sur les droits de l'homme demeure la seule responsabilité du gouvernement. En pratique, ce sont les différents départements de l'administration publique qui seront chargés d'adopter les mesures prévues dans ces plans. Il sera nécessaire d'établir clairement non seulement qui est responsable pour quelles mesures, mais également avec quels moyens et pour quel délai. Par ailleurs, le plan d'action national sur les droits de l'homme devra être évalué après ce délai. L'évaluation de ce plan pourra éventuellement servir d'inspiration pour élaborer un plan successeur.

4.1.3.1.2 Les plans d'action nationaux sur les droits de l'enfant

Comme il a été dit, le Comité des droits de l'enfant recommande aux États d'adopter des plans d'action nationaux sur les droits de l'enfant. Selon ce Comité, ces plans doivent *contenir les éléments d'une action durable pour la réalisation des droits des enfants sur tout le territoire*.⁸⁵ La recommandation du Comité fait écho au Sommet mondial pour les enfants, tenu en 1990, ainsi qu'à la session extraordinaire de l'Assemblée générale

83 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 ...*, op. cit., § 29.

84 C'est-à-dire que les plans d'action nationaux devront être adoptés tous les quatre ou cinq ans, idéalement un peu avant la remise des rapports périodiques.

85 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 ...*, op. cit., § 32.

consacrée aux enfants, tenue en 2002, qui a abouti à la rédaction du document intitulé *Un monde digne des enfants*. Lors de ces rencontres, les États ont souscrit à l'élaboration de plans d'action nationaux sur les droits de l'enfant. Dans le document susmentionné, ils s'engagèrent, par exemple, à établir ou renforcer des plans d'action nationaux et, lorsqu'il conviendra, régionaux comportant une série d'objectifs et de cibles spécifiques, assortis de délais, et mesurables.⁸⁶

Deux questions se posent au sujet des plans d'action nationaux sur les droits de l'enfant.

La première question est de savoir s'il est préférable d'intégrer les droits de l'enfant dans un plan d'action global ou de créer un plan d'action sectoriel pour la mise en œuvre de ces droits. La Déclaration et le Programme d'Action de Vienne, qui encourage les États à intégrer la [CIDE] dans leurs plans d'action nationaux, semblent leur laisser le choix.⁸⁷ Les deux options ont pourtant leurs avantages et leurs inconvénients. D'une part, un plan d'action sectoriel est souhaitable, étant donné que les droits de l'enfant ont des particularités qu'un plan d'action global risque de ne pas prendre en compte, comme la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant.⁸⁸ De plus, la participation des enfants, de manière adaptée à leur âge et à leur degré de maturité, sera plus facile à assurer dans le cadre d'un plan d'action sectoriel. Par ailleurs, un plan d'action global ne pourra pas être intégré au système de rapportage périodique devant le Comité des droits de l'enfant. C'est ainsi que certains États européens, dont le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Belgique, ont choisi d'adopter des plans d'action sectoriels. D'autre part, un plan d'action global a des avantages, car un plan d'action sectoriel peut être en décalage avec la politique générale en matière de droits de l'homme d'un État. Un plan d'action

national sur les droits de l'homme unique a également plus de chance d'attirer l'attention que des plans d'action sectoriels, comme le démontre l'exemple suédois cité précédemment.

La seconde question est de savoir quelles seront les particularités d'un plan d'action national sur les droits de l'enfant, qu'il soit intégré dans un plan global ou qu'il prenne la forme d'un plan sectoriel. Le Comité des droits de l'enfant offre plusieurs pistes à ce sujet. Il recommande tout d'abord que le plan soit élaboré par le biais d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux.⁸⁹ Ce processus devra utiliser des matériaux adaptés aux enfants en tenant compte de leur âge et de leur degré de maturité. Ces matériaux pourront, par ailleurs, servir à mieux leur faire connaître leurs droits, voire établir avec eux comment ces droits peuvent être réalisés.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande également de veiller particulièrement à repérer les groupes d'enfants marginalisés et défavorisés et à leur accorder la priorité.⁹⁰ Un plan d'action national sur les droits de l'enfant doit prévoir des mesures pour les enfants les plus démunis, comme, par exemple, ceux issus de familles immigrées ou à très faibles revenus. Ce plan devra également préciser quels domaines font partie de ses priorités. Une attention particulière devra être donnée à l'éducation primaire, étant donné que le PIDESC stipule que l'État a l'obligation d'élaborer un plan d'action pour le droit à l'éducation primaire, s'il n'a pas réussi à garantir ce droit au plus tard deux ans après avoir ratifié ce Pacte ou y avoir adhéré.⁹¹ Toutefois, le Comité des droits de l'enfant rappelle que la nécessité de mettre l'accent sur certains domaines ne dispense

86 Assemblée générale de l'ONU, *Un monde digne des enfants*, 11 octobre 2002, A/RES/S-27/2.

87 Conférence mondiale sur les droits de l'homme, op. cit., Partie II, § 47.

88 Article 3, Convention internationale des droits de l'enfant.

89 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5* ..., op. cit., § 29.

90 Ibid., § 30.

91 Article 14, PIDESC.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

pas les États de prendre des mesures pour la mise en œuvre de la CIDE dans sa globalité.⁹²

Finalement, le Comité des droits de l'enfant recommande que le plan d'action national fasse l'objet d'une large diffusion auprès de toutes les instances gouvernementales et du public, y compris des enfants (et être adaptée pour qu'elle soit accessible aux enfants et traduite dans les langues et les formes voulues).⁹³ À nouveau, les matériaux utilisés à cette fin devront être adaptés aux enfants en tenant compte de leur âge et de leur degré de maturité. Ceci s'applique d'ailleurs également à la CIDE⁹⁴ ainsi qu'aux observations finales du Comité des droits de l'enfant qui doivent être diffusées au sein de l'État.⁹⁵

4.1.3.2 Les indicateurs

4.1.3.2.1 Les indicateurs des droits de l'homme

Les indicateurs des droits de l'homme ont pour fonction de mesurer le niveau de réalisation des droits de l'homme dans un État. Ces indicateurs sont établis sur base des traités des droits de l'homme et ont pour objectif d'évaluer si les États respectent les obligations qui en découlent. Les indicateurs des droits de l'homme résultent de la transposition de normes en unités mesurables. Leur application régulière permet de suivre l'évolution de la situation des droits de l'homme dans un État et d'identifier les mesures nécessaires pour améliorer cette situation. Les indicateurs des droits de l'homme doivent toutefois être placés dans leur contexte. Ils doivent prendre en compte les particularités des États, en ce

compris leurs ressources disponibles. En effet, le PIDESC stipule que les États ont l'obligation de réaliser les droits de l'homme progressivement *au maximum de [leurs] ressources disponibles*.⁹⁶

La Déclaration et le Programme d'Action de Vienne envisagent l'établissement d'un système d'indicateurs pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits énoncés dans le [PIDESC].⁹⁷ C'est surtout le Professeur Paul Hunt, le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé, qui a contribué à la mise en œuvre de cette idée. Il a créé une liste d'indicateurs relatifs au droit à la santé, qu'il a complétée au fil du temps, et a posé les jalons pour la création des indicateurs des droits de l'homme, en les divisant en indicateurs structurels, de méthode et de résultat. Dans l'intervalle, les Comités d'experts de l'ONU, dont le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en particulier, ont invité les États à créer des indicateurs des droits de l'homme et leur ont suggéré de définir avec eux des *benchmarks*, c'est-à-dire des objectifs, devant être atteints endéans un certain délai.⁹⁸ Quant au Comité des droits de l'enfant,

92 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5* ..., op. cit., § 35.

93 Ibid., § 33.

94 Article 42, Convention internationale des droits de l'enfant.

95 Article 44 §6, Convention internationale des droits de l'enfant.

96 Article 2 §1, PIDESC.

97 Conférence mondiale sur les droits de l'homme, op. cit., Partie II, § 98. L'idée de créer des indicateurs des droits de l'homme fut invoquée pour la première fois en 1991 par le Professeur Danilo Turk, alors Rapporteur Spécial sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

98 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2)*, 2 juillet 2009, E/C.12/GC/20, § 41 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9)*, 4 février 2008, E/C.12/GC/19, § 75 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 18 : Le droit au travail (art. 6)*, 6 février 2006, E/C.12/GC/18, § 31 c) ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 17 : Le droit de chacun de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur (art. 15 par. 1 c)*, 12 janvier 2006, E/C.12/GC/17, § 49 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 15* ..., op. cit., § 54 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 14* ..., op. cit., §§ 57-58 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 13* ..., op. cit., § 52 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 12* ..., op. cit., § 29.

il recommande, dans son observation générale n° 5, *la mise au point d'indicateurs pour tous les droits garantis par la [CIDE]*.⁹⁹

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme a, par la suite, pris le flambeau dans la création des indicateurs des droits de l'homme. Il avait déjà organisé plusieurs séminaires sur ces indicateurs durant les années nonante. À la demande des Comités d'experts de l'ONU, il a soumis deux rapports, en 2006 et en 2008, dans lesquels il présente non seulement sa méthodologie conceptuelle mais également des listes d'indicateurs illustratifs relatifs à une douzaine de droits de l'homme. Cette méthodologie identifie les caractéristiques principales de ces droits en vue de constituer ces indicateurs, qui sont également divisés en indicateurs structurels, de méthode et de résultat. Pour ce faire, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme a mis en place un groupe d'experts et collabore activement avec plusieurs organisations internationales et des ONG.¹⁰⁰ Ces indicateurs sont exemplatifs et doivent, par conséquent, être adaptés par les États en fonction de leurs particularités, en ce compris leurs ressources disponibles. En vue de vérifier la pertinence des indicateurs en question, le Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme procède actuellement à un processus de validation dans plusieurs pays.

Le Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme n'est pas le seul à avoir contribué à la création des indicateurs des droits de l'homme. Non seulement la Commission interaméricaine des droits de l'homme¹⁰¹ mais également plusieurs ONG et institutions nationales des

droits de l'homme ont suivi le pas. La plupart de ces initiatives concernent des droits particuliers, dont le droit à l'éducation.

Comme il l'a été dit plus haut, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme divise les indicateurs des droits de l'homme en indicateurs structurels, de méthode et de résultat. Les indicateurs structurels mesurent l'intention des États de respecter les traités des droits de l'homme. Ils concernent la ratification de ces traités et leur transposition en droit national ainsi que l'adoption de plans d'actions nationaux sur les droits de l'homme. Les indicateurs de méthode mesurent les efforts entrepris par les États pour mettre en œuvre les droits de l'homme. Ils examinent les mesures qu'ils ont adoptées pour améliorer la situation des droits de l'homme. Les indicateurs de résultat mesurent la performance des États, en évaluant l'efficacité des mesures précitées. Cette division en trois catégories a permis au Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme d'établir un système d'indicateurs similaire pour tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels.

Les indicateurs des droits de l'homme peuvent être utilisés par les États devant les Comités d'experts de l'ONU. Ils pourraient servir d'outil de base pour constituer les rapports périodiques soumis à ces Comités, comme l'a suggéré le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.¹⁰² En pratique, les indicateurs des droits de l'homme qui auront été établis par les États pourraient être annexés aux rapports périodiques élaborés par ces États. Une liste d'indicateurs généraux pourrait être utilisée dans le document de base élargi et des listes d'indicateurs plus

99 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 ...*, op. cit., § 48.

100 Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, 16 mai 2008, HRI/MC/2008/3 ; Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 11 mai 2006, HRI/MC/2006/7.

101 Commission inter-américaine des droits de l'homme, *Lignes directrices pour l'élaboration d'in-*

dicateurs de progrès en matière de droits économiques, sociaux et culturels, CP/doc.4250/07, 5 octobre 2007.

102 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 15 ...*, op. cit., § 37 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 14 ...*, op. cit., § 53.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

spécifiques dans les rapports ciblés. À l'aide de ces indicateurs, un Comité pourrait évaluer la situation des droits de l'homme d'un État. En accord avec cet État, il pourrait également établir des *benchmarks* à atteindre pour la session suivante, lors de laquelle il sera en mesure d'évaluer si ces *benchmarks* ont effectivement été atteints, en utilisant à nouveau ces indicateurs. À cette occasion, le Comité pourra mettre en place de nouveaux *benchmarks* à atteindre pour la session suivante, qui seront également par la suite évalués. Le processus qui vient d'être expliqué et qui peut être répété lors de chaque session est appelé la procédure *IBSA*.¹⁰³ De cette manière, les indicateurs des droits de l'homme peuvent renforcer le système de rapportage devant les Comités d'experts de l'ONU, à l'instar des plans d'action nationaux des droits de l'homme.

4.1.3.2.2 Les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant

La création d'indicateurs relatifs aux droits de l'enfant n'est pas une tâche facile et il existe peu d'initiatives à ce sujet. Même si le Professeur Paul Hunt avait élaboré, avant d'être nommé Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé, quelques indicateurs sur le droit à la santé des enfants, les tentatives ultérieures restent relativement rares. Ceci contraste avec l'importance qu'a acquise la CIDE avec sa ratification quasi universelle. La raison est qu'il est difficile de créer des indicateurs pour mesurer le niveau de réalisation de tous les droits d'une catégorie de personnes. De tels indicateurs résultent en matrices complexes et toujours incomplètes, qui risquent de décourager leurs utilisateurs potentiels. Il est plus simple d'élaborer, à l'instar du Professeur Paul Hunt, des indicateurs sur un droit précis, quitte à les appliquer à une seule catégorie de personne.

Une initiative prometteuse était cependant le *Childwatch International Monitoring Children's Rights Project*, dirigé par Judith Ennew. Ce projet, qui date

¹⁰³ L'acronyme *IBSA* représente les quatre composantes suivantes : Indicator establishment – Benchmark setting – Scoping – Assessment.

déjà de plus de dix ans et qui était fort en avance sur son temps, avait pour objectif de créer un système d'indicateurs relatifs aux droits de l'enfant basé sur la CIDE, au travers d'études de cas. Il suggérait notamment de regrouper les articles de cette Convention, en fonction des pays qui font l'objet de ces études, pour constituer ces indicateurs, et examinait comment les données disponibles sur les enfants pouvaient faciliter leur utilisation.¹⁰⁴ Bien qu'il pose les jalons pour la création d'indicateurs relatifs aux droits de l'enfant, le *Childwatch International Monitoring Children's Rights Project* semble malheureusement s'être arrêté là et n'a pas produit les indicateurs promis, peut-être à cause de l'ampleur de la tâche.

Plus récemment, Edzio Carvalho, constatant qu'il n'existe presque pas ou peu d'initiatives en la matière, a tenté d'établir des matrices pour les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant.¹⁰⁵ Combinant différentes approches possibles, il divise ces matrices en utilisant notamment la division en obligations de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, celle en indicateurs structurels, de méthode et de résultat, mais également celle en 4 A des obligations qui découlent des droits économiques, sociaux et culturels, dont il sera question plus loin. Même si l'exercice entrepris par Edzio Carvalo est intellectuellement intéressant et offre une analyse approfondie de la problématique, force est de constater que les matrices ne sont pas très didactiques.

Il existe aussi des indicateurs sur les enfants. Il ne s'agit toutefois pas d'indicateurs relatifs aux droits de l'enfant, mais bien d'indicateurs de bien-être des enfants. L'UNICEF a, par exemple, dans une récente étude, évalué le niveau de bien-être des enfants dans les pays économiquement

¹⁰⁴ J. Ennew, Monitoring Children's Rights Project. *Monitoring Children's Rights*, rapport préparé pour le Childwatch International Monitoring Children's Rights Project, décembre 1997. En ligne : <http://www.child-abuse.com/childhouse/childwatch/cwi/projects/indicators/monitoring/monitoring.html#del1>.

¹⁰⁵ E. Carvalho, *Measuring Children's Rights : An Alternative Approach*, The International Journal of Children's Rights, Volume 16, n° 4, 2008, pp. 545-563.

avancés, à l'aide d'une série d'indicateurs.¹⁰⁶ Cependant, même si le bien-être des enfants est lié à leurs droits, il ne faut pas confondre ces indicateurs avec les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant. Les indicateurs de bien-être mesurent les conditions de vie des enfants, mais pas le degré de respect par les États de leurs droits à l'éducation, à la santé, à l'alimentation, etc. Ils ne sont pas créés sur base des traités des droits de l'homme, qui règlent les rapports entre les États et leurs citoyens. Les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant évaluent la mesure dans laquelle un État remplit ses obligations qui découlent de la CIDE afin qu'il rende compte de ses actes. Le Rapport d'UNICEF explique pourtant que les indicateurs de bien-être des enfants permettent de déterminer si les États respectent leur obligation de réaliser progressivement les droits de l'enfant *au maximum de [leurs] ressources disponibles*.¹⁰⁷ Le lien avec cette obligation n'est toutefois pas si évident et exigerait en réalité la création d'indicateurs qui reflètent clairement les obligations qui découlent de la CIDE.

Il est toutefois possible d'adapter les indicateurs de bien-être des enfants pour qu'ils puissent mesurer le niveau de réalisation des droits de l'enfant. Il s'agit de prendre en compte les aspects qui nécessitent des informations qualitatives permettant de comprendre pourquoi des enfants ne bénéficient pas d'une qualité de vie suffisante. En ce qui concerne le droit à l'éducation, des indicateurs sont entre autres nécessaires pour évaluer non seulement la qualité de l'éducation offerte aux enfants mais également pour savoir si cette éducation favorise l'épanouissement de leur personnalité, comme l'exige la CIDE. Ensuite, il faut ventiler les données utilisées en fonction des catégories d'enfants vulnérables, fondées sur le sexe, l'identité ethnique, la catégorie sociale, etc. En effet, le Comité des droits de l'enfant estime que *[l]e recueil de données exhaustives et fiables sur les enfants, ventilées de manière à faire apparaître les discriminations et/*

ou disparités existantes concernant l'exercice de leurs droits, est un élément indispensable de la mise en œuvre de la Convention.¹⁰⁸ La ventilation des données est d'ailleurs ce qui caractérise le plus les indicateurs de droits de l'homme de manière générale.

Bien qu'il n'existe pas encore d'indicateurs relatifs aux droits de l'enfant en tant que tels, deux initiatives qui s'en rapprochent méritent d'être mentionnées.

En premier lieu, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a récemment développé des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant, en collaboration avec un large réseau d'experts.¹⁰⁹ Cette agence a utilisé la même méthodologie que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme et préconise la ventilation des données en fonction des catégories d'enfants vulnérables. Les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant de l'Agence des droits fondamentaux se concentrent sur quatre domaines : l'environnement familial et les soins alternatifs ; la protection contre l'exploitation et la violence ; l'éducation, la citoyenneté et les activités culturelles et ; le niveau de vie adéquat.¹¹⁰ Il est à noter toutefois que ces indicateurs ne s'appliquent qu'aux matières qui relèvent des compétences de l'Union européenne et ne concernent, par conséquent, que la législation et les politiques publiques de cette organisation.

En deuxième lieu, l'ONG Right to Education Project a commandité une liste complète d'indicateurs relatifs au droit à l'éducation. **III** Comme il

¹⁰⁶ UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspectives. Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Florence, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, 2007.

¹⁰⁷ Ibid., pp. 40-41.

¹⁰⁸ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 ...*, op. cit., § 48.

¹⁰⁹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*. Summary Report, Vienne, FRA, 2009.

¹¹⁰ Ces catégories sont en partie les mêmes que celles qui sont énoncées aux directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États doivent soumettre au Comité des droits de l'enfant.

¹¹¹ G. de Beco, *Right to Education Indicators Based on the 4 A Framework. Concept Paper*, rapport

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

a été dit plus haut, il est plus facile de créer des indicateurs relatifs à un droit précis que des indicateurs sur tous les droits d'une catégorie de personnes.¹¹² Partant du constat que les indicateurs existants sur l'éducation, comme ceux de l'UNESCO, ne sont pas basés sur les traités des droits de l'homme, les indicateurs relatifs au droit à l'éducation du Right to Education Project sont inspirés principalement des articles 13 et 14 du PIDESC et des articles 28 et 29 de la CIDE. Contrairement aux indicateurs relatifs au droit à l'éducation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, ces indicateurs utilisent comme point de départ la division en quatre 4 A des obligations qui découlent des droits économiques, sociaux et culturels : Availability, Accessibility, Acceptability et Adaptability. L'avantage de cette division est qu'elle ne se limite pas à mesurer la quantité d'éducation disponible mais également la qualité de cette éducation, comme l'exige la CIDE. Il est également prévu de ventiler les données nécessaires pour l'utilisation des indicateurs relatifs aux droits à l'éducation en fonction des catégories de personnes vulnérables. Finalement, les indicateurs des droits de l'homme font face à deux dilemmes, qui concernent également les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant. Le premier dilemme est celui de la disponibilité des données. Les informations disponibles ne permettent pas toujours de mesurer le degré de respect des obligations qui découlent des traités des droits de l'homme par les États.¹¹³ Il faut cependant tenir compte des coûts que peut engendrer la collecte de données non disponibles, sinon les indicateurs risquent simplement de ne pas être utilisés. C'est pour cela qu'il est facile d'établir des indicateurs dans des domaines précis, comme le fait l'Agence des droits fondamentaux. Il est également prévu que les

préparé pour l'ONG Right to Education Project, mai 2009. En ligne : http://www.right-to-education.org/sites/r2e.gn.apc.org/files/Microsoft%20Word%20-%20Concept%20Paper_final.pdf.

¹¹² Notez qu'en vertu de l'article 41 de la CIDE la Convention ne porte pas atteinte aux dispositions d'autres conventions qui offrent une protection plus élevée. C'est justement en partie le cas du PIDESC en matière de droit à l'éducation.

¹¹³ Dans les termes d'Albert Einstein, *ce qui compte ne peut pas toujours être compté, et ce qui peut être compté ne compte pas forcément*.

indicateurs relatifs au droit à l'éducation du Right to Education Project serve, par la suite, à élaborer des listes d'indicateurs sur des thèmes spécifiques. Le second dilemme est celui de l'utilisation des indicateurs. Il est nécessaire d'accompagner les indicateurs des droits de l'homme d'explications qui permettent aux utilisateurs potentiels de comprendre le sens des indicateurs, de connaître leur base normative, de pouvoir les interpréter et de savoir de quelles données ils ont besoin. Tant l'Agence des droits fondamentaux que le Right to Education Project ont prévu de telles explications pour faciliter l'utilisation de leurs indicateurs.

4.1.3.3 Les études d'impact

4.1.3.3.1 Les études d'impact sur les droits de l'homme

Les études d'impact sur les droits de l'homme ont des fonctions différentes selon le moment où elles interviennent dans le processus décisionnel.¹¹⁴ Elles peuvent en effet intervenir en cours d'élaboration des décisions mais également une fois que les décisions sont adoptées.¹¹⁵ Lorsqu'il s'agit de décisions en cours d'élaboration, les études d'impact visent à prévenir la violation des droits de l'homme. Elles ont pour objectif d'identifier leurs effets négatifs éventuels et d'adapter les politiques publiques afin de les rendre compatibles avec les droits de l'homme. En cas de décisions adoptées, les études d'impact sur les droits de l'homme servent à évaluer les effets concrets de ces décisions sur ces droits. Elles peuvent ainsi aider les autorités publiques à élaborer des remèdes pour réparer leurs effets négatifs.

¹¹⁴ Il s'agit ici seulement des études d'impact sur les droits de l'homme des décisions des États. Ces études ont aussi été utilisées pour évaluer les effets de l'action des organisations internationales.

¹¹⁵ Ces études d'impact sont alors appelé respectivement études d'impact ex ante et études d'impact ex post.

Les études d'impact sur les droits de l'homme ont aussi un rôle d'éducation, car elles visent à améliorer la connaissance de ces droits par les autorités publiques. Ceci est vrai pour les personnes concernées directement par les droits de l'homme mais également pour celles qui le sont indirectement. Ceci peut faciliter la collaboration entre ces personnes. Ainsi, les études d'impact sur les droits de l'homme peuvent contribuer au *mainstreaming* des droits de l'homme.

Au niveau de l'O.N.U, le Comité des droits de l'enfant a invité les États à établir des études d'impact. Dans son Observation générale n° 5, ce Comité leur recommande d'établir *un processus permanent d'analyse des effets des décisions sur les enfants (qui prévoit les effets de toute proposition de loi, de politique ou de crédits budgétaires touchant les enfants et l'exercice de leurs droits) et d'évaluation de ces effets (évaluation des effets concrets de l'application des décisions)*.¹¹⁶ Il encourage donc l'utilisation d'études d'impact tant pour les décisions en cours d'élaboration que pour celles qui sont adoptées.

La Cour européenne des droits de l'homme a également rappelé aux États l'importance d'examiner les conséquences de leurs politiques publiques. Dans l'arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, elle estime que *le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu*.¹¹⁷ Toujours au sein du Conseil de l'Europe, le Comité européen des droits sociaux considère

¹¹⁶ Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5* ..., op. cit., § 45.

¹¹⁷ Cour. eur. dr. h, *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, § 128. Dans cet arrêt, la Cour souligne cependant qu'[i]l n'en résulte pas pour autant que des décisions ne peuvent être prises qu'en présence de données exhaustives et vérifiables sur tous les aspects de la question à trancher. Dans l'arrêt *Giacomelli c. Italie*, la cour estime également que *le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus, et à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu*. Voy. Cour eur. dr. h., *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006, § 83.

que les États doivent être *particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées*, dans sa décision *Autisme-Europe c. France*.¹¹⁸

Une étude d'impact sur les droits de l'homme doit être initiée dès l'élaboration d'une politique publique. Elle suit plusieurs étapes. Il est, tout d'abord, nécessaire d'identifier, par une procédure de *screening*, les décisions qui pourraient avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme. Toute décision ne peut faire l'objet d'une étude d'impact approfondie, à défaut de moyens et au risque de ne pas entreprendre cette étude d'impact sérieusement. Après avoir identifié les droits qui pourraient être affectés par une décision, il faut évaluer s'il y a un risque sérieux de croire que cette décision viole ces droits. Il est également important de mesurer son effet discriminatoire sur différentes catégories de personnes. L'étude d'impact doit, par ailleurs, examiner s'il existe des mesures pour atténuer les mauvais effets potentiels d'une décision sur les droits de l'homme. Aucun mauvais effet ne peut cependant être toléré pour les droits absolus, c'est-à-dire ceux qui ne permettent pas de restrictions à leur exercice. Finalement, une fois que la décision aura été adoptée, il sera nécessaire d'évaluer ces effets concrets afin d'établir les remèdes qui pourraient réparer ses effets négatifs.

Dans certains pays, le gouvernement a l'obligation d'évaluer l'impact sur les droits de l'homme des projets de loi. C'est le cas, par exemple, du gouvernement britannique, qui doit soumettre un rapport d'impact sur les droits de l'homme aux deux chambres lorsque tout projet de loi est introduit pour une seconde lecture devant le Parlement.¹¹⁹ Après avoir identifié les projets de loi qui pourraient avoir un tel impact, ce rapport examine si les droits qui seraient affectés par ces projets sont absolus ou s'ils permettent des restrictions à leur exercice et évalue leurs effets dis-

¹¹⁸ Comité européen des droits sociaux, *Autisme-Europe c. France*, 7 novembre 2003, § 53.

¹¹⁹ Section 19, Human Rights Act.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

criminatoires sur différentes catégories de personnes. Le gouvernement britannique doit également mentionner les dispositions des traités des droits de l'homme qui sont concernées. En Belgique, le gouvernement flamand doit accompagner tout projet de décret qui touche directement à l'intérêt des enfants et des jeunes d'un rapport d'impact à l'attention du parlement flamand, dont il sera encore question plus loin étant donné qu'il concerne les droits de l'enfant en particulier.¹²⁰ Bien que ces initiatives soient louables, elles sont limitées aux projets de loi ou aux projets de décret, ce qui leur donne une portée assez limitée.

En pratique, les études d'impact sur les droits de l'homme les plus fructueuses sont celles qui ont été réalisées par les ONG. C'est surtout *Aim for Human Rights*, jadis le *Humanist Committee on Human Rights*, située au Pays-Bas, qui a joué un rôle de pionnier dans ce domaine en développant un instrument intitulé le *Health Rights of Women Assessment Instrument* (HeRWAI).¹²¹ Cet instrument, qui vise à évaluer l'impact des décisions sur le droit à la santé des femmes, est basé sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après CEDAW) et a été utilisé à plusieurs reprises, principalement aux Pays-Bas. Il vise non seulement à établir l'impact des décisions sur les normes substantielles énoncées à la CEDAW mais également à évaluer les effets discriminatoires de ces décisions. Le HeRWAI a permis à la société civile de dénoncer les effets négatifs éventuels de certaines décisions en cours d'élaboration sur les droits de la femme. Son application a d'ailleurs donné lieu à des changements concrets dans des politiques publiques.

Une des questions récurrentes sur les études d'impact sur les droits de

l'homme est de savoir s'il est préférable d'intégrer ces études d'impact dans des études d'impact existantes, comme les études d'impact environnemental ou social. L'avantage est que cela évite de créer un nouvel instrument et qu'il est possible de tirer profit de l'expérience acquise par ces études d'impact. Le fait est aussi que l'intégration des études d'impact sur les droits de l'homme dans d'autres études d'impact favorise la coopération avec les personnes qui ne sont concernées qu'indirectement par ces droits, contribuant ainsi au *mainstreaming* des droits de l'homme. Cependant, les droits de l'homme ont également un avantage à l'élaboration d'études d'impact qui ont leur propre méthodologie. Dans le cas contraire, il se peut que ces droits aient une fonction marginale dans les études d'impact, malgré leur caractère impératif. Un autre obstacle est que les études d'impact sur les droits de l'homme ne seraient créées que lorsque d'autres études d'impact existent, ce qui les rendraient dépendantes de ces dernières et ce qui limiterait leur champ d'application.

4.1.3.3.2 Les études d'impact sur les droits de l'enfant

Dans son Observation générale n° 5, le Comité des droits de l'enfant recommande aux États d'entreprendre des études d'impact sur les droits de l'enfant tant pour les décisions en cours d'élaboration que les décisions adoptées. Pour rappel, il leur demande d'établir *un processus permanent d'analyse des effets des décisions sur les enfants (qui prévoit les effets de toute proposition de loi, de politique ou de crédits budgétaires touchant les enfants et l'exercice de leurs droits) et d'évaluation de ces effets (évaluation des effets concrets de l'application des décisions)*.¹²² Il ne s'agit donc pas seulement de législations mais de toutes les politiques publiques, en ce compris des politiques budgétaires. Bien qu'il existe des exemples d'études d'impact sur les droits de l'enfant, la recommandation du Comité est en grande partie restée lettre morte. Il est vrai que ces études d'impact demandent

¹²⁰ Décret du 18 juillet 2008 de la Communauté flamande. Ce Décret remplace le Décret du 15 juillet 1997 de la Communauté flamande.

¹²¹ Voy. S. Baker et al., *Human rights Impact Assessment in Practice : The Case of the Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI)*, *Journal of Human Rights Practice*, Volume 1, n° 3, 2009, pp. 436-458.

¹²² Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5* ..., op. cit., § 45.

du temps et de ressources considérables. Par conséquent, jusqu'à ce jour, aucune méthodologie pour les études d'impact sur les droits de l'enfant n'a été établie par les Nations Unies.

Une question qui se pose est de savoir s'il est préférable de créer des études d'impact sur les droits de l'enfant en tant que telles ou s'il est mieux d'intégrer les droits de l'enfant dans des études d'impact existantes.¹²³ Les arguments avancés pour ou contre l'intégration des études d'impact sur les droits de l'homme dans des études d'impact existantes peuvent également être utilisés ici. S'agissant des droits de l'enfant, cette intégration a pour avantage de plus tenir compte des enfants dans des domaines où leurs droits sont la plupart du temps ignorés. Toutefois, il est fort différent d'évaluer les effets de décisions sur les enfants ou sur les adultes. Le fait est également que les études d'impact les plus réussies pour le moment sont celles qui ont pour objet, soit une catégorie de personnes, soit un droit particulier, ou, encore mieux, le droit particulier d'une catégorie de personnes, comme c'est le cas du HeRWAI. En outre, les études d'impact sur les droits de l'enfant qui auraient leur propre méthodologie permettraient aux enfants de participer à ces études en tenant compte de leur âge et leur degré de maturité.

L'UNICEF a récemment commandité une note conceptuelle qui pose les jalons pour l'élaboration des études d'impact sur les droits de l'enfant.¹²⁴ Cette note ne vise pas à créer des études d'impact, mais bien à examiner les initiatives en la matière, sans pour autant se limiter aux droits de l'enfant, ainsi qu'à identifier les questions qui nécessitent des réponses immédiates. Parmi ces questions figure celle de l'intégration éventuelle des études d'impact sur les droits de l'enfant dans des études d'impact

existantes ou la création d'études d'impact sur les droits de l'enfant en tant que telles. La note conceptuelle en question opte pour la première option, bien qu'elle reconnaisse que ceci peut entraîner des risques. Elle examine ainsi la manière dont les études d'impact sur les droits de l'enfant pourraient être intégrées dans les études d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté (PSIA), les études d'impact environnemental (EIA), les *regulatory impact analysis* (RIA) et les études d'impact sur les droits de l'homme des activités des entreprises. Elle propose toutefois que les aspects liés à la protection des enfants, comme l'exigence de *ne pas nuire* (*do no harm*), soient traités dans des études d'impact séparées.

La note conceptuelle commanditée par l'UNICEF propose que les études d'impact sur les droits de l'enfant soient guidées par les cinq principes qui caractérisent la CIDE : le droit à la non-discrimination ; la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant ; le droit à la vie, la survie et au développement et ; le droit de l'enfant à être entendu. La participation des enfants à ces études d'impact est particulièrement mise en avant, peut-être de manière quelque peu irréaliste. En ce qui concerne la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, il est expliqué que les études d'impact sur les droits de l'enfant pourraient donner un sens plus concret à ce principe, grâce à la mise en balance avec d'autres intérêts ainsi qu'à la possibilité donnée aux enfants de donner leur point de vue à ce sujet. La note conceptuelle reconnaît cependant qu'il est peu probable que des études d'impact puissent être élaborées pour tous les droits reconnus par la CIDE. Dès lors, elle propose de diviser ces droits en catégories, qui correspondent en grande partie à celles qui sont élaborées dans les directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États doivent soumettre au Comité des droits de l'enfant.

Deux autres acteurs ont établi des études d'impact sur les droits de l'enfant, à une échelle plus locale. En premier, le Commissaire aux enfants et aux jeunes d'Écosse a développé un instrument pour évaluer les effets

123 Voy. à ce sujet : P. Hunt and G. MacNaughton, *Impact Assessments, Poverty and Human Rights : A Case Study Using the Rights to the Highest Attainable Standard of Health*, Paris, UNESCO, 2006, p. 31. En ligne : http://www.humanrightsimpact.org/fileadmin/hria_resources/unesco_hria_paper.pdf

124 M. Foresti, H. Baños Smith et H. Jones (2009). Towards a Suite of Tools for Ex Ante Child Rights Impact Assessment. Concept Note for UNICEF, Londres, Overseas Development Institute, 2009. En ligne : www.odi.org.uk/programmes/growth-equity.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

des décisions sur les droits de l'enfant.¹²⁵ Après avoir identifié les décisions qui pourraient avoir des effets négatifs sur les droits de l'enfant, ce Commissaire évalue leur compatibilité avec la CIDE, tout en examinant leurs effets discriminatoires éventuels et en mettant l'intérêt de l'enfant en balance avec d'autres intérêts existants. Pour ce faire, il collecte des informations détaillées relatives à ces décisions et consulte des groupes d'enfants ainsi que d'autres personnes concernées. Le résultat de ces études d'impact, qui ne sont pas encore très nombreuses à avoir été effectuées jusqu'à ce jour, est disponible sur son site web. En deuxième lieu, comme il a déjà été mentionné précédemment, le gouvernement flamand doit faire un rapport sur l'impact pour tout projet de décret qui touche directement à l'intérêt des enfants et des jeunes. Lorsque ce Gouvernement a l'obligation d'entreprendre une RIA, ce rapport doit être intégré dans cette RIA. Il ne peut déroger à cette obligation que moyennant l'avis en ce sens d'une commission spéciale. Le rapport d'impact évalue les conséquences des projets de décret sur les enfants et les jeunes et identifie les mesures qui pourraient atténuer leurs effets négatifs, l'objectif étant de définir la piste à suivre parmi les différentes alternatives envisageables. Il fait également part des consultations entreprises avec les départements de l'administration publique ainsi que les organisations de la société civile.

4.2. Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant : constats et enjeux

Les questions relatives aux instruments et stratégies tels que les indica-

¹²⁵ Scotland's Commissioner for Children and Young People (SCCYP), *Children's Rights Impact Assessment : The SCCYP Model*, Edinburg, SCCYP, 2006. En ligne : http://www.sccyp.org.uk/admin/04policy/files/spo_314437ImpAssessforWEB.pdf.

teurs, les plans d'action et l'évaluation des politiques publiques sont des questions centrales dans le domaine des droits de l'enfant. Ce sont les instruments les plus courants d'une gouvernance publique en matière de droits de l'enfant. Elles doivent être abordées de front si l'on souhaite réellement mener des politiques globales concertées et intégrées d'application concrète de ces droits. Les acteurs institutionnels et non gouvernementaux qui participent au processus d'élaboration des politiques publiques relatives aux droits de l'enfant s'attachent à souligner le chemin qu'il reste à parcourir en Communauté française en la matière.

Tentons brièvement de décrire les principaux acteurs et outils actuellement en vigueur pour préparer, piloter, évaluer, contrôler, contester et appuyer ces politiques ?

- Des acteurs multiples, des missions qui se recoupent, des hommes et des femmes trop peu au fait avec leurs obligations...

4.2.1. Le gouvernement de la Communauté française :

Le Gouvernement élabore et coordonne la politique de la Communauté. Cette mission générale le conduit à poser des actes de nature très variée :

- ✧ La participation au pouvoir législatif
- ✧ Le pouvoir réglementaire
- ✧ Les finances et les budgets
- ✧ L'administration communautaire
- ✧ Les compétences en matière internationale

- ✧ La coopération avec d'autres entités fédérées ou l'autorité fédérale
- ✧ La tutelle sur la Commission communautaire française

Le décret du 28 janvier 2004 instaure la réalisation par le gouvernement d'un rapport triennal sur l'application des droits de l'enfant en Communauté française. Il doit comprendre 3 parties fondatrices et être déposé devant le parlement le 20 novembre :

- ✧ Une évaluation des mesures qui ont été prises les années précédentes
- ✧ 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
- ✧ Un Plan global reprenant la manière dont le Gouvernement intégrera les droits de l'enfant dans les années à venir

L'action du Ministre-Président peut être regroupée en trois tâches principales qui représentent la majeure partie de son emploi du temps :

- ✧ diriger le Gouvernement et présider le Conseil des Ministres ;
- ✧ représenter le Gouvernement auprès des principales institutions, notamment dans le cadre des relations intrabelges et des relations avec le Parlement ;
- ✧ veiller à la cohérence de l'action gouvernementale et au respect de la Déclaration de politique communautaire.

C'est parce qu'il a la mission de sauvegarde de la cohérence de l'action gouvernementale que le ministre-président est communément désigné ministre coordinateur des droits de l'enfant. À ses côtés les ministres qui

ont dans leurs compétences l'enfance, la jeunesse, l'aide à la jeunesse et l'enseignement jouent un rôle prépondérant.

4.2.2. Le Parlement de la Communauté française :

Outre le vote des décrets, le Parlement élit les membres de son Gouvernement et exerce sur celui-ci un contrôle politique, par des interpellations, des questions orales ou des questions d'actualité développées en séance plénière et des questions écrites.

Le décret du 28 janvier 2004 qui instaure la réalisation du rapport susmentionné est déposé au Parlement qui exerce alors son rôle de contrôle politique.

4.2.3. L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse :

Comme nous l'avons déjà mentionné l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse a notamment la mission de :

- ✧ de 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 ;

Pour en comprendre toute la portée, il est bon d'indiquer en quoi consistent les articles 42 et 44 de la CIDE.

L'article 42 : Les États parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

L'article 44 : Les États parties s'engagent à soumettre au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la présente Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits :

- ✧ Dans les deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention pour les États parties intéressés,
- ✧ Par la suite, tous les cinq ans.

Les rapports établis en application du présent article doivent, le cas échéant, indiquer les facteurs et les difficultés empêchant les États parties de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la présente Convention. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention dans le pays considéré. Les États parties ayant présenté au Comité un rapport initial complet n'ont pas, dans les rapports qu'ils lui présentent ensuite conformément à l'alinéa b) du paragraphe 1, à répéter les renseignements de base antérieurement communiqués. Le Comité peut demander aux États parties tous renseignements complémentaires relatifs à l'application de la Convention. Le Comité soumet tous les deux ans à l'Assemblée générale, par l'entremise du Conseil économique et social, un rapport sur ses activités

4.2.4. Le groupe permanent de suivi de la CIDE :

- ✧ Le groupe permanent CIDE est organisé par décret au sein de l'Observatoire et est constitué de représentants des membres du Gouvernement ainsi que de représentants des administrations du Ministère de la Communauté française et de l'O.N.E., des conseils consultatifs dans les secteurs de l'enfance, la jeunesse et l'aide à la

jeunesse, du Délégué général aux droits de l'enfant et des organisations non gouvernementales actives en matière de droits de l'enfant. Peuvent également y être invités des représentants d'autres administrations, notamment des administrations wallonnes et bruxelloises actives en matière d'enfance et de jeunesse, du Conseil et toute personne ou institution susceptible d'y apporter son expertise.

Le groupe permanent CIDE assure notamment, dans le respect de la spécificité et de l'autonomie de chacune de ses composantes :

- ✧ l'échange d'information et la concertation sur les initiatives et projets assurant la promotion et la mise en œuvre des droits de l'enfant, du niveau local au niveau international ;
- ✧ la préparation de la contribution de la Communauté française à la rédaction du rapport national visé par l'article 44 de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant et du rapport triennal visé par l'article 2 du 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 ;
- ✧ l'analyse et le suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, notamment l'élaboration d'un plan communautaire d'action relatif aux droits de l'enfant ;
- ✧ la préparation des travaux de la Commission nationale des droits de l'enfant ;
- ✧ la prise en compte de la parole des enfants.

4.2.5. Les acteurs au sein du Ministère de la Communauté française :

Des représentants des administrations du Ministère de la Communauté française participent au GP CIDE organisé par l'OEJAJ. Cependant, ils ne sont pas spécifiquement dédiés ou formés à cette fonction d'ambassadeur des droits de l'enfant.

4.2.6. Le Délégué général aux droits de l'enfant :

Sa mission générale est de veiller à la sauvegarde des droits et des intérêts des enfants.

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

- ✧ informer des droits et intérêts des enfants et assurer la promotion des droits et intérêts de l'enfant ;
- ✧ vérifier l'application correcte des législations et des réglementations qui concernent les enfants ;
- ✧ recommander au Gouvernement, au Parlement 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 et intérêts des enfants ;
- ✧ recevoir les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits et intérêts des enfants ;
- ✧ mener, à la demande du Parlement, des investigations sur le fonctionnement des services administratifs de la Communauté française concernés par cette mission.

4.2.7. La CODE :

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) regroupe des ONG diverses dont :

Amnesty international, ATD Quart Monde, DEI International, ECPAT, Justice et Paix, la Ligue des droits de l'homme, la Ligue des familles, l'OMEP et UNICEF Belgique.

Les objectifs poursuivis par la CODE sont :

- ✧ veiller au respect de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Belgique ;
- ✧ développer une action en matière d'information, sensibilisation et éducation sur les droits de l'enfant.

La CODE a pour objet principal de réaliser le rapport alternatif au rapport officiel que l'État belge doit remettre tous les cinq ans au Comité des droits de l'enfant en vertu de l'article 44 (e) de la Convention. Ainsi, en vertu de l'article 45 (a) de la Convention, les ONG nationales et internationales sont invitées par le Comité des droits de l'enfant à formuler leurs observations sur l'état du droit et la mise en œuvre de celui-ci pour compléter les rapports officiels dans les domaines où le rapport du gouvernement ne fournit pas suffisamment d'informations et dans les domaines sensibles où les ONG considèrent que l'information officielle transmise est incorrecte ou partielle.

Il faut évidemment citer les rôles particuliers joués par l'Unicef en matière de droits de l'enfant et mentionner le travail concret réalisé au quotidien par tous les praticiens qui travaillent pour et avec les enfants. Acteurs institutionnels ou non, gouvernementaux ou non, le paysage des acteurs des droits de l'enfant en Communauté française est riche. Cette diversité d'acteurs amène une richesse de points de vue, une dynamique

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

de travail constructive, un pouvoir équilibré et partagé et bien d'autres atouts encore. Elle amène cependant aussi des difficultés partagées telles que le manque de clarté dans les rôles et missions de chacun, la dilution des responsabilités, les grandes disparités dans le niveau de connaissances en matière de droit de l'enfant ou des difficultés de communication.

Nous souhaitons dans cet écrit insister sur un élément central : Cet élément est celui qui a conduit l'Observatoire à travailler sur la question des obligations relatives aux droits de l'enfant. Il s'agit de la méconnaissance par l'autorité publique de la CIDE et de ses obligations juridiques. Comment prendre ses responsabilités quand on ne les soupçonne pas ? Tous les cinq ans, la Communauté française se dote d'un nouveau Gouvernement et d'un nouveau Parlement. Tous les cinq ans donc, de nouveaux hommes et femmes politiques prennent les manettes de politiques publiques diverses dont celle relative aux droits de l'enfant. Tous les trois ans, le Gouvernement rédige un rapport au Parlement sur les droits de l'enfant en Communauté française. Il prend des engagements pour les trois années à venir en la matière. Les hommes et les femmes politiques passent... Les obligations juridiques entrées en vigueur en 1992 dans notre pays restent, les engagements pris aussi. Il est donc important de mettre les hommes et femmes politiques au fait avec la CIDE, ses principes, son contenu et ses obligations. Il est donc important de faire le passage de témoins entre ces hommes et femmes politiques de passage. Ces constats sont confortés par les résultats d'un récent sondage TNS-Sofres commandé par l'Unicef et la Fondation pour l'enfance en France. En effet, il indique que les parlementaires français connaissent la CIDE (99 % des sondés en ont entendu parler), mais de nom seulement pour 55 % d'entre eux. Seuls 43 % des parlementaires l'ont déjà utilisée.

En connaissant bien la CIDE, l'autorité publique belge et plus spécialement communautaire progressera dans le respect de ses obligations et rendra ainsi les droits de l'enfant pleinement effectifs pour tous.

➤ Une administration peu concernée, peu outillée...

Dans le cadre de ce travail, l'Observatoire a consulté les différents acteurs sur leur connaissance, visions et engagements relatifs aux obligations qui découlent de la CIDE. Un des enseignements majeurs de cette consultation est le contraste existant au sein de l'administration entre les agents. Certains étant tout à fait détaché par rapport à cette question, d'autres manifestant leur engagement complet et grand désarroi quant aux manques d'outils et de formations à leur disposition.

Certains soulignent donc la difficulté à faire remonter les informations de terrain concernant les réalités de vie des enfants et des jeunes et de leurs droits et le manque d'outillage de l'administration. Ce point doit être relevé car, souvent, il est constaté que les employés de l'administration manquent de connaissances relatives aux droits de l'enfant mais aussi relatives à leurs propres obligations en la matière. En tant qu'employés de la Communauté française, en tant que metteurs en scène des politiques publiques, ils sont eux aussi censés être les garants des obligations de l'État, et donc pouvoir veiller au respect des droits de l'enfant dans leurs propres services. L'article 4 de la CIDE que l'on a longuement abordé dans la première partie de cet exposé nous dit en effet que les **États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention.**

➤ Des plans d'action...

Outre la question essentielle des indicateurs que nous aborderons de suite, facteur clé de la bonne gouvernance, la mise sur pied d'un Plan D'action national est aussi un élément important dans la stratégie d'application concrète des droits de l'enfant. Comme nous l'avons vu, de tels Plans existent bel et bien et sont même régis par des dispositions légales, c'est ainsi qu'un Plan d'action a été adopté en décembre 2008 pour être mis en œuvre en 2008, 2009 et 2010. Ce plan est ambitieux et travaille

sur le concret, en concertation avec les acteurs... malheureusement la *mémoire des engagements* se perd avec les alternances de pouvoir, et le travail est à refaire auprès des nouveaux exécutifs. Dès lors que des plans d'envergure sont adoptés, la question du suivi est immanquablement posée tout comme celle du contrôle. La question de la formation des enseignants aux droits de l'enfant, objet du chapitre précédent, est une bonne illustration de ce phénomène d'amnésie électorale. Dans le plan d'action précité, la formation des enseignants au droit de l'enfant figure en bonne place. Mais, avec l'alternance, l'exécutif qui doit opérationnaliser ces engagements et mesures alors qu'il ne les a pas nécessairement initiés tarde et n'a donc pas à ce jour donné de consignes en ce sens. C'est pourquoi, il est essentiel de prévoir dans la législation les modalités et méthodologies d'élaboration, de suivi et d'évaluation des Plans d'actions en s'appuyant sur une institution durable et structurelle.

➤ **La récolte de données et la recherche d'indicateurs...**

Plusieurs institutions cherchent à mesurer, à quantifier l'application des droits de l'enfant en Belgique. La Commission nationale des droits de l'enfant a à cet égard lancé une vaste opération de collecte de données selon le canevas proposé par les Nations Unies. Dans le cadre de son travail de rapportage auprès du Comité des droits de l'enfant de Genève, elle compile donc les données chiffrées disponibles dans les différentes entités fédérale et fédérées. L'Observatoire de l'Enfance de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse travaille de son côté à l'élaboration d'un système d'indicateurs de bien-être de l'enfant. On l'a vu dans la présentation théorique sur ce thème, des travaux existent au niveau international mais ils sont souvent embryonnaires. Si la distinction entre données chiffrées et indicateurs peut paraître ardue aux yeux des néophytes elle n'en est pas moins essentielle. En effet, des données chiffrées peuvent être utilisées pour construire des indicateurs, mais elles ne suffisent pas à jauger l'évolution du bien-être de l'enfant ou l'effectivité des droits. Les indicateurs eux, mêlant données chiffrées et données qualitatives, visent bien à

rendre compte du *niveau de réalisation* des droits de l'enfant, du *niveau de performance et d'impact* des politiques en la matière. Aux yeux de certains participants, cette dichotomie entre indicateurs et collecte de données pose problème : la collecte de données entamée par la Commission nationale a été parfois brocardée comme étant une tâche fastidieuse qui ne permet pas vraiment d'évaluer l'application des droits de l'enfant en Belgique.

Tous s'accordent cependant sur l'importance de soutenir les initiatives portant sur la recherche d'un système d'indicateurs, méthode efficace d'évaluation des politiques publiques.

➤ **Études d'impact**

Les études d'impact remplissent plusieurs objectifs nécessaires à une bonne gouvernance, dont l'analyse des effets des décisions politiques sur les enfants et l'évaluation de ces effets. Là encore, il semble que rien ne soit vraiment mis en place de manière structurelle en Communauté française. Pourquoi, en ce domaine, la Communauté française ne s'inspirerait-elle pas des modèles existant ailleurs ?

➤ **Y-a-t-il un pilote dans l'avion ?**

Les questions précédentes, celles du suivi des engagements, mais aussi celles relatives à la nécessaire coordination des politiques en matière de droits de l'enfant nous conduisent tout droit à une réflexion sur le vide qui est parfois ressenti par les acteurs institutionnels ou non. Quel sens ont des politiques dispersées sans coordinateur, sans vision ? Cette réflexion conduit plusieurs acteurs du secteur à suggérer qu'un ministre en charge des droits de l'enfant soit nommé explicitement pour assurer ce pilotage, cette coordination et qu'un service spécifique dispose des ressources et de la légitimité suffisantes pour assurer l'appui, l'aide et l'évaluation de cette politique publique.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

4.3. Les stratégies de mise en œuvre des droits de l'enfant : recommandations

- ☑ Comme suggéré par une majorité d'acteurs investis sur le terrain des droits de l'enfant, il est essentiel que le gouvernement de la Communauté française endosse pleinement ses obligations. Comme indiqué dans les exposés théoriques présentés plus avant dans cet article, la Convention contient un grand nombre de droits qui sont indivisibles. La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels et des droits civils et politiques des enfants implique l'ensemble des compétences ministérielles de la Communauté française : de l'enseignement, au sport en passant par les relations internationales. Il est donc suggéré que la compétence des droits de l'enfant soit une compétence politique explicite attribuée à un ministre spécifique, comme cela est le cas de l'égalité des chances par exemple.
- ☑ Pour que les droits de l'enfant soient de manière permanente à l'agenda politique, il est suggéré de revoir la temporalité du rapport triennal relatif aux droits de l'enfant mais également ses modalités d'élaboration, de suivi et de contrôle. Dans cette optique, il est simplement proposé au Gouvernement de mettre en œuvre les engagements pris en la matière dans le rapport triennal approuvé en décembre 2008.
- ☑ Pour que l'administration communautaire soit armée pour épauler le Gouvernement dans le pilotage des politiques relatives aux droits de l'enfant et pour qu'elle remplisse ses obligations juridiques, il est proposé de valoriser et d'officialiser les fonctions d'ambassadeurs des droits de l'enfant au sein de l'administration communautaire, de leur proposer des formations spécifiques et de réfléchir avec eux aux outils nécessaires pour implémenter la CIDE dans leur département.
- ☑ Pour disposer à moyen termes d'indicateurs permettant d'évaluer le niveau de réalisation des droits de l'enfant en Communauté française, il est important de valoriser, soutenir et renforcer les services et travaux de recherche entamés à ce sujet en Communauté française. Il est indispensable que ces indicateurs participent à l'élaboration, au suivi et à la concrétisation du Plan d'action du Gouvernement relatif aux droits de l'enfant.
- ☑ Enfin, comme il est proposé dans le Plan d'action du Gouvernement 2008-2010, il est suggéré de réfléchir à la mise en place d'études d'impact des politiques publiques relatives aux droits de l'enfant, en lien avec les travaux susmentionnés relatifs aux indicateurs.

5. BIBLIOGRAPHIE

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*. Summary Report, Vienne, FRA, 2009.

Assemblée générale de l'ONU, *Un monde digne des enfants*, 11 octobre 2002, A/RES/S-27/2.

Baker, B. et al., *Human Rights Impact Assessment in Practice :The Case of the Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI)*, Journal of Human Rights Practice, Volume 1, n° 3, 2009.

Baños Smith, H., *International NGOs and Impact Assessment. Can We Know We are Making a Difference ?*, Research in Drama Education, Volume 11, n° 2, 2006.

Bossuyt, M., *La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels*, Revue des droits de l'homme 1975.

Bouffartigue, J. et Delrieu, A.-M., *Étymologie du Français. Les racines latines*, Paris, Belin, 1996.

Boulangier-Balleyguier, G. & Melhuish. *Le développement socio-émotionnel d'enfants âgés de 3-4 ans, selon leur mode de garde antérieur*. Bulletin de Psychologie, E.K. 1995.

Carvalho E., *Measuring Children's Rights :An Alternative Approach*, The International Journal of Children's Rights, Volume 16, n° 4, 2008.

CODE, *Étude sur l'éducation aux droits de l'enfant à l'école*, 2007.

Cohen, S. *Crèche et devenir scolaire*. Thèse, Paris VIII. 1990.

Comité des droits de l'enfant, *Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux*, 30 octobre 1991, CRC/C/5.

Comité des droits de l'enfant, *Directives révisées concernant les rapports initiaux que les États Parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 de l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, 8 novembre 2007, CRC/C/OPAC/2.

Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, 15 novembre 2002, CRC/GC/2002/2.

Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant*, 27 novembre 2003, CRC/GC/2003/5.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Déclaration du 10 mai 2007*.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels*, 2 juillet 2009, E/C.12/GC/20.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 19 : Le droit à la sécurité sociale*, 4 février 2008, E/C.12/GC/19.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 18 : Le droit à la sécurité sociale*, 6 février 2006, E/C.12/GC/18.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE :

QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 15 : Le droit à l'eau* (art. 11 et 12), 20 janvier 2003, E/C.12/2002/11.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 14 : Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12), 11 août 2000, E/C.12/2000/4.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 13 : Le droit à l'éducation* (art. 13), 8 décembre 1999, E/C.12/1999/10/.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 12 : Le droit à une nourriture suffisante* (art. 11), 12 mai 2009, E/C.12/1999/5.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale No. 14 (2000), Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2000/4 du 11 août 2000.

Comité européen des droits sociaux, *Autisme-Europe c. France*, 7 novembre 2003.

Commission de pilotage de l'enseignement, Administration de la Communauté française, *Les indicateurs de l'enseignement*, 2008.

Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Lignes directives pour l'élaboration d'indicateurs de progrès en matière de droits économiques, sociaux et culturels*, 5 octobre 2007, CP/doc.4250/07.

Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, 12 juillet 1993, A/CONF.157/23.

Cour d'arbitrage no. 169/2002, 27 novembre 2002, MB 12 décembre 2002.

de Beco G., *Right to Education Indicators Based on the 4 A Framework*. Concept Paper, rapport préparé pour l'ONG Right to Education Project, mai 2009. En ligne : http://www.right-to-education.org/sites/r2e.gn.apc.org/files/Microsoft%20Word%20-%20Concept%20Paper_final.pdf.

de Beco, G., *Human Rights Impact Assessments*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Volume 27, n° 2, 2009.

de Beco, G., *Human Rights Indicators for Assessing State Compliance with International Human Rights*, Nordic Journal of International Law, Volume 77, n° 1-2, 2008.

de Beco, G., *Measuring Human Rights : Underlying Approach*, European Human Rights Law Review, n° 3, 2007.

de Condorcet, N., *Esquisse d'un tableau historique de l'esprit humain* (1793-1794), édition dite Prior-Belaval, Paris, Vrin, 1970.

de Condorcet, N., *Œuvres complètes*, éd. établie par Arago, F., Paris, Didot (1847-1849), VIII.

De Schutter, O., *Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Revue belge de droit international 2006/1.

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

Décret du 18 juillet 2008 de la Communauté flamande. Ce Décret remplace le Décret du 15 juillet 1997 de la Communauté flamande.

- Délégué général aux droits de l'enfant, *Rapport relatif aux incidences et conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leur famille*, 2009. École de santé publique de l'Université Libre de Bruxelles, *Enquête sur la santé et le bien-être des jeunes* (HBSC), 2006.
- Ennew, J., *Monitoring Children's Rights Project. Monitoring Children's Rights*, rapport préparé pour le Childwatch International Monitoring Children's Rights Project, décembre 1997. En ligne : <http://www.child-abuse.com/childhouse/childwatch/cwi/projects/indicators/monitoring/monitoring.html#del1>.
- Foresti, M., Baños Smith, H. et Jones, H. (2009), *Towards a Suite of Tools for Ex Ante Child Rights Impact Assessment*. Concept Note for UNICEF, Londres, Overseas Development Institute, 2009. En ligne : www.odi.org.uk/programmes/growth-equity.
- Fottrell, D. (dir.), *Revisiting Children's Rights. 10 Years of the UN Convention on the Rights of the Child*, La Haye-Londres-Boston, Kluwer Law International, 2000.
- HCDH, Série sur la formation professionnelle n° 10 : *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, New York-Genève, HCDH, 2002.
- Hodgkin, R. et Newell, P., *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, New York, UNICEF, 2002. Human Rights Act. Section 19.
- Hunt, P. et MacNaughton, G., *Impact Assessments, Poverty and Human Rights : A Case Study Using the Rights to the Highest Attainable Standard of Health*, Paris, UNESCO, 2006. En ligne : http://www.humanrightsimpact.org/fileadmin/hria_resources/unesco_hria_paper.pdf.
- Institut National de Statistiques, *Programme EU-SILC* (European Statistics on Income and Living Conditions), 2006 et 2007.
- Martinaud, K. & Florin, *Comportements à l'entrée à l'école maternelle d'enfants venant de différents modes d'accueil*. *Revue de psychoéducation et d'orientation*, 31, 1, 143-164., A. 2002.
- Marx, K. et Eengels, F., *Critique de l'éducation et de l'enseignement*, tr. fr. R. DANGEVILLE, Paris, François Maspero, 1976.
- Marx, K., *À propos de la question juive*, dans *Œuvres*, t. III, Philosophie, éd. établie et annotée par Rubel, M. Paris, Gallimard [Bibliothèque de La Pléiade], 1981.
- ONU, *Compilation of the Guidelines on the Form and Content of Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties*, 3 June 2009, HRI/GEN/2/Rev.6.
- ONU, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, 16 mai 2008, HRI/MC/2008/3.
- ONU, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 11 mai 2006, HRI/MC/2006/7.
- Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse. *Enquête sur la participation des enfants et des jeunes de 10 à 18 ans*, 2007.
- Platon, *Apologie de Socrate*, tr. fr. L. Robin, dans *Œuvres complètes*, Paris, NRF-Gallimard, 1950, 30a-b.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Émile ou de l'éducation*, éd. établie par M. Launay, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, Livre II, p. 100-101.

LES DROITS DE L'ENFANT EN BELGIQUE : QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT ?

Scotland's Commissioner for Children and Young People (SCCYP), *Children's Rights Impact Assessment : The SCCYP Model*, Edinburg, SCCYP, 2006. En ligne : http://www.sccyp.org.uk/admin/04policy/files/spo_314437ImpAssessforWEB.pdf.

Tremblay R. E, Provost M. A., Strayer F. F. (Eds). *Adaptation aux pairs à la garderie*, in *Éthologie et développement de l'enfant*. Paris, Stock-Laurence Pernoud. Petitclerc, L., Saucier, J. F. 1985.

UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspectives. Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Florence, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, 2007.

Vandenhole, W., *Twintig jaar kinderrechtenverdrag (1989-2009) : een Belgische stand van zaken*, Rechtskundig Weekblad, n° 10, 7 november 2009.

Verheyde, M. et Goedertier, G., Articles 43-45. *The UN Committee on the Rights of the Child*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

Zazzo, B. *L'école maternelle à deux ans : oui ou non ?* Paris, Stock/Laurence Pernoud 1984.

