



**COORDINATION DES ONG  
POUR LES DROITS DE L'ENFANT**

## **De quelques freins de la Belgique dans l'application des droits de l'enfant**

**Analyse – Novembre 2017**

---

La Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant est un instrument juridique majeur émanant des Nations Unies. Il s'agit d'une législation internationale qui concerne chaque personne entre 0 et 18 ans, et qui est en vigueur en Belgique depuis 1992.

L'engagement des Etats parties vis-à-vis de la Convention relative aux droits de l'enfant n'est pas sans conséquence : il doit être suivi d'effets. Les Nations Unies contrôlent en effet la bonne application de l'ensemble des articles de la Convention et de ses trois Protocoles facultatifs<sup>i</sup>, par et dans les Etats parties.

C'est le Comité des droits de l'enfant, créé en 1991, qui exerce ce mécanisme de contrôle de la bonne application de la Convention. Sa mission est en effet d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution des obligations contractées par les Etats parties<sup>ii</sup>.

### **Les objectifs à atteindre**

L'Observation générale n° 5 publiée par le Comité des droits de l'enfant en 2003, comporte une série de conseils sur les mesures à prendre par tous les États parties afin de remplir leurs obligations en vue du respect de la Convention.

Les principales mesures d'application générales sont les suivantes<sup>iii</sup> :

- Mise en place d'une législation nationale conforme à la Convention ;
- Révision continue des législations afin de s'assurer qu'elles respectent bien les droits de l'enfant ;
- Elaboration d'une stratégie nationale d'application (ou Plan d'action) de la Convention ;
- Création d'un organisme au sein du gouvernement qui aura la responsabilité de promouvoir l'application de la Convention et de coordonner l'action des différentes instances gouvernementales en participation avec la société civile, les enfants et d'autres parties prenantes ;
- Collecte de données qui couvre toute l'enfance jusqu'à l'âge de 18 ans, en prenant en considération le plus de critères pertinents possibles (âge, sexe, lieu de vie, niveau socio-économique,...), en veillant au respect de la vie privée et de l'anonymat des réponses, et sans délaisser des catégories d'enfants vulnérables (enfants porteurs de handicap,

enfants séparés de leurs parents, enfants en situation de pauvreté, enfants migrants, enfants en conflit avec la loi).

- Sensibilisation des enfants et des adultes aux droits consacrés par la Convention (notamment via des formations).
- Prise en compte des droits de l'enfant dans les budgets officiels des différents niveaux de pouvoir.
- Mise en place d'une véritable consultation des enfants dans le cadre du processus de rapportage.

## **Les mécanismes de contrôle**

Pour qu'un contrôle et une évaluation soient assurés, les Etats doivent soumettre au Comité, des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptées pour rendre effectifs les droits reconnus aux enfants par la Convention, et ce dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, puis ensuite tous les cinq ans. On parle à cet égard du Rapport officiel. Dans son analyse, le Comité prend également en considération différents rapports alternatifs, à savoir respectivement celui des ONG, celui du ou des ombudsmen (en Belgique, le Délégué Général aux Droits de l'Enfant et le Kinderrechtencommissaris), et celui des enfants<sup>iv</sup>.

Le dernier rapport officiel a été déposé en juillet 2017. Les rapports alternatifs, dont celui des ONG (coordonné par la CODE et son homologue flamand la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen), seront déposés en mars 2018<sup>v</sup>. Même si depuis quelques années des améliorations sont à noter dans les mesures d'application générales mises en place par la Belgique pour un meilleur respect des droits de l'enfant, plusieurs freins majeurs subsistent, et sont constatés par l'ensemble du secteur des droits de l'enfant. Ils concernent différentes dimensions : la coordination des politiques, la collecte des données, l'attention portée aux droits de l'enfant dans les budgets, la diffusion à la fois des rapports concernant l'application de la Convention et des recommandations (notamment les Observations finales du Comité des droits de l'enfant), l'éducation et la formation aux droits de l'enfant, et enfin la participation des enfants dans le processus de rapportage.

## **Un manque de coordination des politiques**

Les ONG soulignent un manque général de coordination des politiques, pourtant d'autant plus indispensable au vu de la structure institutionnelle belge qui est caractérisée par un éclatement des compétences (notamment) en matière de droits de l'enfant, à la fois entre divers niveaux de pouvoir et entre plusieurs ministres.

Il n'existe toujours pas de ministre coordinateur au niveau fédéral, qui pourrait organiser la conception et la réflexion sur les politiques en général, et les plans d'action (cf. infra) en

particulier, de manière coordonnée entre ministres, et indépendamment des familles politiques. L'objectif doit en effet être de faire avancer les droits de l'enfant, et ce n'est que grâce à une bonne collaboration des acteurs concernés que cela peut se réaliser.

A un niveau fédéral, la Commission nationale pour les droits de l'enfant (CNDE)<sup>vi</sup>, créée en 2007, notamment suite aux recommandations des ONG (2001) et aux Observations finales du Comité, rassemble les acteurs institutionnels et non institutionnels en matière de droits de l'enfant au niveau national. Elle ne dispose pas de pouvoir politique propre. En son sein, un organe d'avis rassemble divers acteurs, notamment la CODE et la Kinderrechtencoalitie. Comme son nom l'indique, cet organe d'avis émet des avis (par ex. sur la situation des enfants dans la migration en 2015, ou encore sur les indicateurs en matière de droits de l'enfant en 2016), mais leur suivi par les politiques paraît encore bien timide...

### **Des plans d'action sans actions structurelles**

En Belgique, de nombreux plans d'action en matière d'enfance ou qui touchent des matières liées à l'enfance (pauvreté, violence) ont vu le jour à différents niveaux de pouvoir (fédéral, régions, communautés...) depuis l'adoption par les Nations Unies en mai 2002 du Plan d'action mondial en faveur des enfants, « Un monde digne des enfants »<sup>vii</sup>. Toutefois, on peut regretter que les grandes lignes de ce dernier (objectifs, buts, stratégies et actions, ressources ou budgets, activités de suivi et évaluation) n'en fassent pas pleinement partie.

Des Plans d'action en matière des droits de l'enfant sont déclinés pour la Wallonie, pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, pour la Flandre, etc. L'objectif annoncé est l'amélioration de l'application de la Convention avec une attention spécifique pour les enfants les plus vulnérables. Cependant, aucun élément structurel n'a jamais vraiment été mis en œuvre pour aboutir à cet objectif ambitieux et multidimensionnel. Certains sous-objectifs sont tout à fait partiels et ne concernent qu'une partie de l'objectif global. Enfin, les Plans d'action se situent le plus souvent dans une logique de projets (qui plus est pas toujours lisibles, et insuffisamment concrets) et non dans une perspective de résultats pour les enfants. Quoique ambitieux en théorie, ces Plans d'action n'apportent pas les leviers structurels pour sortir les enfants les plus vulnérables de leur réalité.

Concernant les coordinations au niveau des entités fédérées, on notera qu'au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le ministre-président est officiellement devenu, depuis 2013, le ministre coordonnateur en matière des droits de l'enfant pour la partie francophone du pays. La CODE salue cette avancée. Toutefois, il leur semble que le ministre se présente rarement en tant que ministre coordonnateur des droits de l'enfant.

## **Des protocoles en attente de ratification**

Certain(e)s conventions et protocoles relatifs aux droits de l'Homme, signés par la Belgique, n'ont toujours pas été ratifiés (malgré les recommandations du Comité en ce sens). Il s'agit de :

- La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (6 février 2007),
- Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (24 octobre 2005),
- La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (18 décembre 1990)

Notons que le 3<sup>ème</sup> protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont, quant à eux, été ratifiés en 2014 par la Belgique, ce dont nous nous félicitons.

## **Des collectes de données incomplètes**

Les chiffres et les données en matière de droits de l'enfant sont très fragmentés en Belgique, ce qui les rend bien souvent incomplets et difficiles à comparer.

Or, afin de définir des politiques adaptées aux besoins des enfants et conformément aux Observations finales du Comité, il est essentiel de disposer de données précises et ventilées qui prennent en considération tous les enfants de 0 à 18 ans. Plus précisément, des données existent à divers niveaux de pouvoir, mais non seulement elles portent le plus souvent sur un secteur particulier (par ex. l'Aide à la jeunesse rassemble « ses » données depuis 2010). Il manque un système de collecte qui reprenne des indicateurs identiques, et par ailleurs rassemblés à un niveau national.

Des efforts ont été entamés notamment par la Commission nationale pour les droits de l'enfant pour que certaines catégories d'enfants vulnérables soient plus visibles dans les données, mais sans grand succès à ce stade. On constate en effet que les données les plus partielles et fragmentées concernent précisément ces enfants souvent absents des statistiques. Il s'agit des enfants touchés par la pauvreté, des enfants migrants et réfugiés, des enfants porteurs d'un handicap, des enfants malades, des enfants placés en institution fermées (IPPJ, psychiatrie, centres de détention pour migrants) ou ouvertes (internat, centre d'accueil pour réfugiés, institution de protection de la jeunesse, hôpital) ainsi que des enfants apatrides.

La CODE, et le secteur des droits de l'enfant d'une manière générale, a appris par expérience que les enfants qui sont absents des statistiques ne reçoivent pas ou trop peu d'attention politique et sont donc encore plus vulnérables.

## **Une absence de budget tenant compte des droits de l'enfant**

Les budgets affectés aux politiques d'enfance et de jeunesse sont insuffisants au regard du budget national, et ne permettent pas la définition de politiques suffisamment ambitieuses pour les enfants. Concrètement, il n'existe pas de prise en compte systématique des droits de l'enfant dans les dépenses des services publics (*childbudgeting*). Il n'existe pas non plus d'analyse budgétaire systématique sur un plan national. Une telle analyse existe en Flandre, mais pas du côté francophone. La Belgique n'a pas non plus mis en place des mesures budgétaires spécifiques pour protéger les enfants vulnérables de la crise socioéconomique<sup>viii</sup>.

## **Des informations lacunaires sur les droits de l'enfant**

### ***Diffusion des rapports***

Jusqu'à présent, aucun travail spécifique de diffusion ni des rapports ni des Observations finales du Comité des droits de l'enfant n'a été effectué par l'Etat belge, si ce n'est une mise en ligne des documents sur le site de la Commission nationale pour les droits de l'enfant et la publication d'un document dans un langage accessible aux 9-15 ans réalisé par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse<sup>ix</sup>.

### ***Culture des droits de l'enfant***

Il n'existe pas non plus de projet global visant à insuffler une « culture des droits de l'enfant », ni à destination des enfants ni à celle des adultes, y compris des professionnels (enseignants, juges, avocats, travailleurs sociaux, soignants...). Les formations ne sont pas systématisées.

### ***Education aux droits de l'enfant pour les enfants***

Même si on ne cesse de dire que l'éducation aux droits de l'enfant pour les enfants eux-mêmes doit être transversale, pluridisciplinaire, coordonnée et également présente tout au long de la formation des élèves (jusqu'à la sixième secondaire), ce n'est pas le cas en Belgique. Certes, certaines écoles accordent une attention particulière aux droits de l'enfant y compris au quotidien, mais la plupart se limitent à des informations ponctuelles, qui plus est sous la forme de « leçons à connaître ».

## **Une participation des enfants en péril**

Le projet « What Do You Think? » d'UNICEF Belgique vise à faire participer les enfants au processus de rapportage, et en particulier les plus vulnérables. Il est essentiel qu'ils puissent continuer à se faire entendre par le Comité et par les décideurs politiques en Belgique, au-delà de ce processus. Or, l'avenir de ce projet reste incertain, en raison d'un risque de suppression du subside qui y est consacré.

## **Les recommandations de la CODE**

Sur base des constats développés ci-dessus, la CODE émet diverses recommandations en vue d'une meilleure application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique, via des mesures d'application générale fortes :

### **Coordination**

1. Affecter la coordination des politiques au niveau national au Premier ministre, avec une attention particulière pour les groupes d'enfants les plus vulnérables.
2. Désigner un ministre coordinateur au niveau fédéral.

### **Collecte des données**

3. Élaborer un système national de collecte de données ventilées qui prennent en considération tous les enfants de 0 à 18 ans, avec une attention spécifique aux groupes d'enfants les plus vulnérables. Y affecter les moyens nécessaires.
4. Assurer une collecte de données qui garantisse le respect de la vie privée des enfants et des familles (anonymat, confidentialité).

### **Budgets**

5. Accorder des budgets conséquents aux politiques relatives aux droits de l'enfant, en particulier dans le contexte de la crise économique.
6. Intégrer une analyse d'impact en termes de droits de l'enfant dans toute nouvelle législation (y compris les projets).

### **Diffusion**

7. Renforcer la diffusion des rapports sur la mise en œuvre de la Convention en Belgique et des Observations finales du Comité, et ce, dans les trois langues nationales du pays.
8. Assurer une large diffusion des Observations finales auprès de tous les enfants en Belgique.

## Education et formation aux droits de l'enfant

9. Réaliser une traduction accessible aux enfants des différents documents en lien avec l'exercice de rapportage (Convention, Rapports officiel et alternatifs, Observations finales du Comité), et en faire une large diffusion auprès de tous en Belgique.
10. Intégrer une éducation aux droits de l'enfant au programme scolaire tout au long de la scolarité, de manière transversale et pluridisciplinaire, au cœur d'une approche cohérente, globale et adaptée.
11. Mettre en place des programmes de formation systématiques et permanents sur les droits de l'enfant à l'attention de tous les groupes de professionnels qui travaillent pour et avec les enfants.

## Participation

12. Veiller à financer les structures participatives à long terme pour assurer la participation de tous les enfants, y compris les plus vulnérables, du niveau local au niveau national et dans tous les secteurs de vie.

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

*La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, FAMISOL, Forum-Bruxelles contre les inégalités, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, le Service Droit des Jeunes (SDJ) Bruxelles, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.*

*De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site [www.lacode.be](http://www.lacode.be). Voyez aussi notre page Facebook « Coordination des ONG pour les droits de l'enfant ». Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles*

<sup>i</sup> Les trois Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant concernent respectivement : la participation des enfants dans les conflits armés (2000), la vente et la prostitution des enfants ainsi que la pornographie impliquant des enfants (2000), et la procédure de présentation des communications autrement dit les modalités d'introduction de recours individuels (plaintes) auprès du Comité des droits de l'enfant (2011).

<sup>ii</sup> Pour plus de détails concernant le processus de rapportage, voyez CODE, « Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication », août 2010.

<sup>iii</sup> Voyez aussi le site de l'UNICEF [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

<sup>iv</sup> Le Rapport des enfants est coordonné par UNICEF Belgique, dans le cadre de son projet « What do you think ? ». Pour plus d'informations voyez [www.unicef.be](http://www.unicef.be).

<sup>v</sup> Voyez CODE, *op. cit.*

<sup>vi</sup> Site de la Commission nationale pour les droits de l'enfant : [www.ncrk.be/fr](http://www.ncrk.be/fr).

<sup>vii</sup> Le Plan d'action mondial a été adopté lors de la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants qui s'est déroulée à New York en mai 2002. Le plan intitulé « Un monde digne des enfants » a défini 8 objectifs spécifiques dans le domaine de la santé, de la pauvreté, de l'éducation et de la protection de l'enfance pour la période 2002-2012.

---

<sup>viii</sup> Voyez notamment CODE, « Sale temps pour les enfants. L'impact de la crise sur les droits de l'enfant en Belgique », 2015.

<sup>ix</sup> OEJAJ, « Les droits de l'enfant en Belgique : l'heure du bulletin », [www.oejaj.cfwb.be](http://www.oejaj.cfwb.be).