



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

Le processus de rapportage au Comité des droits de l'enfant : pourquoi, comment et quand ?

Analyse – juin 2018

La période 2017-2019 marque la IV^{ème} évaluation périodique du Comité des droits de l'enfantⁱ des Nations Unies sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant en et par la Belgiqueⁱⁱ. Mais au fait, qu'est-ce que le Comité des droits de l'enfant ? Et comment fonctionne le contrôle qu'il opère ? La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui compte parmi les principaux acteurs du processus, vous l'explique en quelques mots.

La Convention relative aux droits de l'enfant

La Convention relative aux droits de l'enfant (ci-après la Convention) est un traité international qui a été adopté par les Nations-Unies le 20 novembre 1989. Cet instrument juridique majeur a pour but de reconnaître et de protéger les droits spécifiques des enfants. Il a été ratifié par tous les États à travers le monde, à l'exception des États-Unis, et concerne chaque enfant, qu'elle définit dans son article 1^{er} comme « toute personne entre 0 et 18 ans ». La Convention comporte 54 articles.

L'application de la Convention est guidée par son principe fondateur : l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3). Cette notion, bien que n'ayant pas de définition stricte, tend généralement à renforcer la protection de l'enfant en le définissant comme sujet et non objet de droit. Les autres droits établis par la Convention peuvent être regroupés en trois catégories :

- Le droit à la protection, nécessaire à l'enfant étant donné son statut d'être en devenir (par exemple, la protection contre toute forme de violence) ;
- Le droit à des prestations, autrement dit à des aides et des « services » dans différents domaines (santé, éducation...) ;
- Le droit à la participation, à savoir le droit de donner son avis, d'exprimer librement son opinion, mais aussi celui d'être entendu.

Fonctionnement du Comité des droits de l'enfant

Pour garantir son application effective dans les États parties, la Convention contient des directives quant à sa mise en œuvre. En effet, les États ont l'obligation de donner effets aux droits reconnus par la Convention, notamment en les intégrant à leur propre législation (art. 4). C'est précisément là qu'intervient le rôle du Comité des droits de l'enfant, créé en 1991. Ce Comité est l'organe de contrôle mondial institué dans le cadre de la Convention. Il est composé de 18 experts indépendants issus de

différents pays. Les membres du Comité sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles si leur candidature est présentée à nouveau.ⁱⁱⁱ Le Comité tient annuellement trois sessions à Genève ainsi qu'une journée de débat général^{iv}. Par ces mécanismes, il exerce le contrôle de la bonne application de la Convention et de ses trois Protocoles facultatifs^v. Il examine les progrès accomplis dans l'exécution des obligations contractées par les Etats parties, et transmet par écrit ses remarques et recommandations à l'Etat (sous forme d'Observations finales). Outre sa tâche de dénoncer certaines violations des droits de l'enfant et de formuler des recommandations, le Comité des droits de l'enfant peut aussi guider les Etats dans leurs efforts.

Pour qu'un contrôle et une évaluation soient assurés, les Etats doivent soumettre périodiquement des Rapports (art. 44) sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux droits reconnus aux enfants, et ce dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, puis ensuite tous les cinq ans. On parle, à ce sujet, du Rapport officiel. Notons toutefois que ce délai de 5 ans n'est pratiquement jamais respecté du fait du retard pris par le Comité dans l'analyse des dossiers.

Rôle de la société civile dans le processus de rapportage

L'ensemble du processus est appelé rapportage. Il comporte différentes étapes formalisées (forme et délais). Il est notamment attendu que les rapports officiels indiquent les facteurs et difficultés ayant empêché l'Etat de s'acquitter pleinement de ses obligations. Ils doivent également contenir des renseignements suffisamment exhaustifs et précis pour donner au Comité une idée claire de l'application de la Convention dans et par l'Etat.

Pour que l'évaluation soit complète (et impartiale), le Comité invite également la société civile, autrement dit les organisations non-gouvernementales (ONG), les institutions indépendantes, académiques et les organisations spécialisées des Nations Unies (UNICEF) à lui présenter des Rapports sur l'application de la Convention dans les secteurs relevant de leurs domaines d'activités. Ces Rapports, dits alternatifs, permettent d'étayer ou de nuancer les constats faits par l'Etat, toujours dans le but de promouvoir l'application effective de la Convention. Le Comité confère ainsi à des instances spécialisées un rôle de contrôle du respect des droits de l'enfant dans leur pays. Dans certains Etats, les ONG et associations se regroupent en coalitions^{vi}. C'est le cas en Belgique : la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui regroupe aujourd'hui 15 associations^{vii}, et la Kinderrechtcoalitie Vlaanderen (KIRECO), qui en rassemble 27^{viii}, travaillent côte à côte dans le cadre de ce processus de rapportage (en collaboration avec quelques autres partenaires^{ix}) afin de remettre un rapport conjoint au Comité des droits de l'enfant sur l'application de la Convention par et en Belgique.

Ensuite, le Comité auditionne les ONG et les autres institutions ayant soumis un rapport alternatif lors de la Pré-session, qui a lieu environ six mois avant l'audition de l'Etat partie^x. Notons que ce moment n'est pas public ; il est d'ailleurs explicitement demandé à tous les participants de garder la confidentialité des débats et de la date précise à laquelle elle a lieu. Un tel format permet d'éviter les pressions que le gouvernement pourrait faire peser sur la société civile, surtout dans des pays où les défenseurs des droits humains sont persécutés et pourraient être mis en danger.

Les instances ayant soumis des Rapports au Comité lors du processus d'évaluation 2017-2019

Etat (entités fédérales et fédérées) : RAPPORT OFFICIEL (coordonné par la Commission nationale pour les droits de l'enfant)^{xi} soumis le 14 juillet 2017.

Différents RAPPORTS ALTERNATIFS ont été déposés le 28 février 2018 respectivement par :

- Les deux coalitions d'ONG, la CODE et la KIRECO (rapport commun)^{xii}
- Les enfants, dont la parole est portée par UNICEF Belgique (projet What do you think?)^{xiii}
- Les deux ombudsmen, le Délégué général aux droits de l'enfant Bernard De Vos et son homologue flamand le Kinderrechtencommissaris Bruno Vanobberghen (rapport commun)^{xiv}
- Myria (le Centre fédéral Migration), Unia (Service public indépendant de lutte contre la discrimination et de promotion pour l'égalité des chances) et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (rapport commun)^{xv}
- ECPAT^{xvi}

Il est arrivé, par le passé, que des « académiques » (professeurs d'université) se regroupent et déposent un rapport alternatif complémentaire, sur une ou plusieurs questions spécifiques.

Rédaction des Observations finales

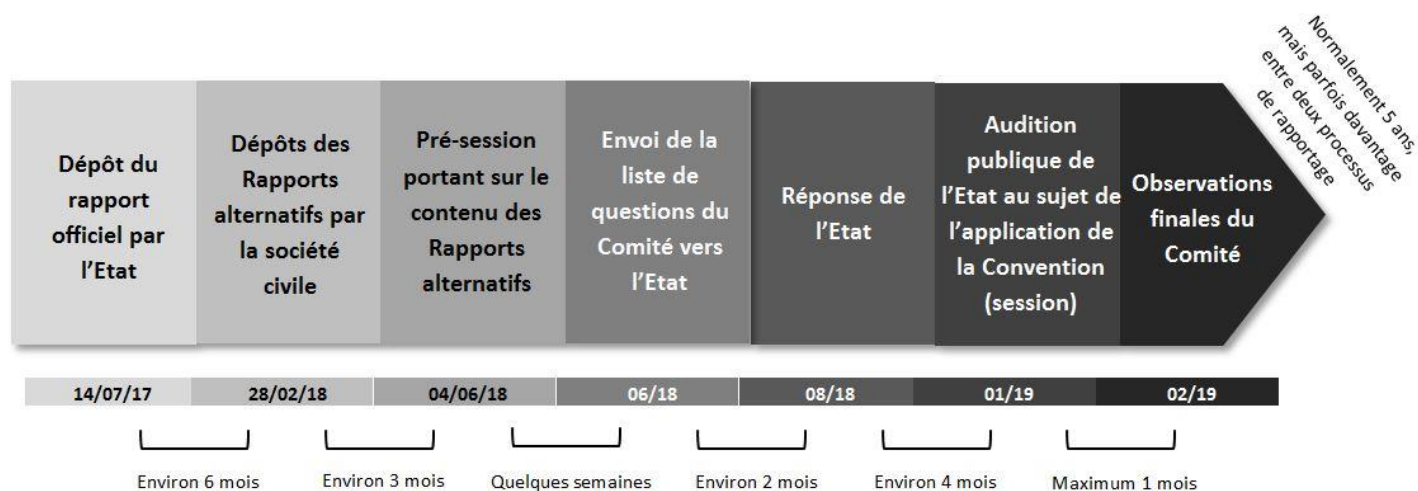
Fort de toutes les informations collectées (rapports officiels et alternatifs, échanges avec la société civile), le Comité envoie à l'Etat une liste de questions sur des points pour lesquels il considère que des informations complémentaires sont nécessaires. L'Etat a deux mois pour y répondre et il est ensuite entendu par le Comité lors de la Session qui, elle, est publique.

Enfin, le Comité formule ses Observations finales^{xvii}. Celles-ci prennent la forme de félicitations pour les progrès accomplis et de recommandations pour les sujets de préoccupation. Les Observations finales sont considérées comme d'importants instruments de sensibilisation et de plaidoyer. En effet, elles sont un moyen de levier pour les différents acteurs du secteur des droits de l'enfant afin d'encourager l'Etat à répondre à ses obligations vis-à-vis des enfants, en accord avec la Convention.

Il est cependant à noter que, jusqu'à présent, aucun travail spécifique de diffusion, ni des rapports ni des Observations finales du Comité n'a été effectué par l'Etat belge^{xviii}. Ce travail est davantage effectué par les ONG (après la publication des Observations finales, et pour toute la durée d'un intervalle entre deux rapportages).

Le Comité formule également des Observations générales à l'attention de tous les Etats. Il s'agit d'interprétations sur certaines dispositions de la Convention qui visent à expliquer le sens de certains droits et guider les Etats dans leur mise en œuvre. Elles ne portent donc pas sur un Etat spécifique. A l'heure actuelle, le Comité a publié 21 Observations générales.

Schéma : Processus de rapportage auprès du Comité des droits de l'enfant



Autres mécanismes de contrôle

Les rapports rendus ne sont pas les seuls mécanismes de contrôle dont dispose le Comité. Plusieurs nouveautés ont vu le jour depuis l'adoption du 3^{ème} Protocole facultatif à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. En effet, ce Protocole permet à un particulier d'introduire une plainte auprès du Comité s'il s'estime victime d'une violation d'un droit protégé par la Convention. Ainsi, les enfants ou leurs représentants peuvent déposer des plaintes concernant la violation de leurs droits devant le Comité si celles-ci n'ont pas été entièrement résolues par les tribunaux nationaux. Une procédure d'enquête pour les violations graves ou systématiques des droits de l'enfant peut être enclenchée (mais les Etats peuvent rejeter cette procédure). Ce processus constitue une avancée certaine et la concrétisation d'un important plaidoyer émanant de la société civile. Les ONG, dont la CODE, regrettent cependant que le texte final n'ait pas repris la possibilité d'introduire des plaintes collectives.

A noter que la Convention n'est pas non plus le seul instrument supranational de garantie des droits de l'enfant. En Europe, il existe une possibilité de recours devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) concernant les droits de l'enfant en cas de violation de la Convention. En effet, grâce aux développements de la jurisprudence de la Cour, la Convention est devenue un instrument très pertinent pour la protection des droits de l'enfant. Les particuliers (personnes physiques, organisations non gouvernementales, groupes de particuliers victimes) sont titulaires du droit d'introduire une requête individuelle en cas de violation par l'un des Etats parties des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Enfin, les ONG dotées d'un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe peuvent déposer une réclamation collective auprès du Comité européen des droits sociaux.

Les principales préoccupations des ONG belges

En 2018, dans leur rapport commun, la CODE et la KIRECO ont notamment demandé qu'une attention spécifique soit davantage consacrée à l'accès aux droits des enfants issus des catégories les plus vulnérables à savoir les enfants de familles en situation de pauvreté, les enfants migrants (accompagnés ou non), les enfants porteurs d'un handicap, les enfants malades, les enfants aidants proches, les enfants placés ainsi que les enfants en conflit avec la loi. Le rapport contient également de nombreuses recommandations en vue d'une meilleure mise en œuvre de la Convention en et par la Belgique. Différentes thématiques y sont abordées via les 13 chapitres qui le composent, et qui concernent les politiques et mesures d'application générale, l'intérêt supérieur de l'enfant et la non-discrimination, la participation, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la violence, la famille, le handicap, la pauvreté et la mendicité, la santé et le bien-être, l'enseignement, le temps libre, le sport et la culture, la migration et la justice.

Les actions possibles pour le citoyen

Certes, les citoyens ne sont pas autorisés à participer directement au processus de rapportage. Mais, entre deux processus, ils peuvent très bien interpeller les autorités et la société civile face à des situations qui leur semblent être des dénis de droits de l'enfant.

Et, si les Observations finales du Comité sont essentiellement formulées à l'attention de l'Etat (en vue de modifier des législations et/ou leur application), nous ne pouvons qu'inviter les citoyens à prendre connaissance de ces recommandations, dans une perspective de sensibilisation et d'éducation aux droits de l'enfant. Chaque citoyen peut en effet faire connaître et essayer de mettre en œuvre certaines de ces recommandations à son niveau, dans sa famille, son quartier ou sa commune. Le Comité insiste d'ailleurs pour que les rapports et Observations finales soient disponibles pour tous.

Cette analyse de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE – www.lacode.be) a été réalisée par Emmanuelle Vacher. Elle représente la position de la majorité de ses membres :



Avec le soutien de 
FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

-
- ⁱ Pour plus d'informations, le site Humanium explique la genèse et le fonctionnement du Comité des droits de l'enfant sur www.humanium.org/.
- ⁱⁱ Le texte intégral de la Convention relative aux droits de l'enfant est notamment disponible sur le site des Nations Unies www.un.org/fr
- ⁱⁱⁱ Plus d'informations sur l'élection des membres du Comité sont disponibles sur le site de Child Rights Connect, www.childrightsconnect.org.
- ^{iv} L'objectif des journées de débat est de favoriser une meilleure compréhension du contenu et des enjeux de la Convention sur certaines dispositions ou thèmes spécifiques.
- ^v Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000, ratifié en 2002), Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2000, ratifié en 2006), Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications (2011, ratifié en 2014).
- ^{vi} Permettant de porter une voix commune et de ne pas disloquer les auditions en petits temps courts consacrés à des thématiques trop spécifiques.
- ^{vii} La liste des membres de la CODE (voir logos ci-dessus) est consultable sur www.lacode.be.
- ^{viii} La liste des membres de la KIRECO est consultable sur <https://www.kinderrechtencoalitie.be>.
- ^{ix} Ces associations non membres de la CODE en 2017 qui ont participé au processus de rapportage sont : Jeunes aidants proches, le GAMP, GAMS Belgique, la Plateforme Mineurs en exil.
- ^x Le Comité organise trois moments de Pré-Session dans l'année, soit une par session (durant chacune quatre semaines).
- ^{xi} Examen des rapports soumis par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Cinquième et sixième rapports périodiques des Etats parties attendus en 2017, Belgique, consultable sur www.ncrk-cn.de.be
- ^{xii} « Rapport alternatif des ONG sur l'application par la Belgique de la Convention relative aux droits de l'enfant », étude 2017.
- ^{xiii} « Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole », « What do you think? », UNICEF, www.unicef.be
- ^{xiv} « Alternative report to the UN Committee on the Rights of the Child », Flemish and French children's rights commissioners on the fifth and sixth periodical report by Belgium, www.dgde.cfwb.be.
- ^{xv} Parallel report for the Committee on the Rights of the Child by the Combat Poverty, Insecurity and Social Exclusion Service, Myria and Unia, on the fifth and sixth periodic reports submitted by Belgium, www.myria.be.
- ^{xvi} Rapport confidentiel, ECPAT Belgique et ECPAT International, www.ecpat.be
- ^{xvii} Les Observations finales du Comité sont disponibles sur www.oejaj.cfwb.be
- ^{xviii} Si ce n'est, concernant les Observations finales de 2010, 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, OEJAJ, « Les droits de l'enfant en Belgique : l'heure du bulletin », 2012, www.oejaj.cfwb.be.