

## **Une Convention pour les droits de l'enfant**

L'adoption, le 20 novembre 1989, de la Convention relative aux droits de l'enfant constitue un évènement important du XX<sup>ème</sup> siècle. Depuis lors, on ne peut plus en faire fi, ni sur un plan international ni en Belgique ou dans ses entités fédérées.

Rappelons qu'il s'agit d'un instrument juridique international émanant des Nations Unies, et que cette législation concerne chaque personne ayant entre 0 et 18 ans. Il s'ensuit que nous sommes toutes et tous concernés par ce texte, en nos qualités de parents, grands-parents, professionnels de l'enfance, citoyens et/ou tout simplement en souvenir de notre propre enfance, qui a participé à la construction de qui nous sommes aujourd'hui.

La Convention a introduit un réel changement dans les représentations que nous avons de l'enfant en stipulant noir sur blanc qu'il s'agit d'une personne à part entière, avec ses besoins, ses compétences et ses droits.

Les droits de l'enfant qu'elle prescrit sont à considérer comme des balises (ils forment un cadre), mais aussi des outils (ils permettent de défendre), pour faire en sorte que l'enfant puisse se développer dans les conditions les plus favorables possibles. La Convention se veut indivisible, et les droits qu'elle reconnaît sont interdépendants : il faut lire le texte comme un tout.<sup>i</sup>

## **Apport(s) de la Convention relative aux droits de l'enfant**

Que dire des droits de l'enfant 25 ans après l'adoption de la Convention ? Que bien du chemin reste à parcourir. En effet, on ne peut ignorer quels droits des enfants restent largement bafoués de par le monde. En Belgique aussi. Ainsi, en 2010 encore, le pays était rappelé à l'ordre par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Ce dernier lui a adressé pas moins de 88 recommandations en vue d'un meilleur respect des droits de l'enfant dans différents domaines (pauvreté, migration, école, handicap, justice)<sup>ii</sup>.

Même si de nombreuses données<sup>iii</sup> restent incomplètes (quand elles ne sont pas totalement absentes), on doit en effet constater qu'au total, les enfants considérés comme « vulnérables » sont nombreux en Belgique. On pense aux enfants en situation de pauvreté, aux enfants migrants, aux enfants handicapés, malades et/ou hospitalisés, aux enfants en conflit avec la loi. Leur accès aux droits est beaucoup plus compliqué.

Mais alors, qu'est-ce qui a *vraiment* changé, dans quel(s) sens et à quels niveaux ?

Dans la présente analyse, la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) propose de répondre à cette question en prenant successivement plusieurs perspectives complémentaires, selon que l'on réfléchit à la place des droits de l'enfant dans la société belge dans son ensemble, dans les familles, dans les pratiques des professionnels de l'enfance au sens large, dans les politiques et les législations, et dans la justice.

## **Les droits de l'enfant dans la société**

En un siècle, la façon d'envisager les enfants a fortement évolué, et cela a eu des répercussions dans bien des pays du monde. Le statut de l'enfant est ainsi passé d'« être inférieur » (dans le sens de « sous-adulte ») à « un individu à part entière ». On lui reconnaît désormais des compétences et des besoins spécifiques, notamment liés à son âge.

Il s'agit là d'une idée relativement neuve au regard de l'Histoire, en tout cas inédite et forcément révolutionnaire à l'époque.

Depuis, on peut avoir l'impression que la Convention a été intégrée dans la société, parce que pour beaucoup, les enfants semblent au cœur de nombreuses préoccupations à tous les niveaux (famille, école, justice,...). On évoque même une culture des droits de l'enfant... Il nous semble que ce propos doit être nuancé.

Ce qui est clair, c'est que l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant a participé à un phénomène de société, à savoir un changement important de perception de l'enfant. Ce mouvement a été influencé par une évolution de la famille, elle-même liée à divers facteurs parmi lesquels une baisse de la natalité et une diminution du nombre d'enfants par famille. Ce mouvement s'explique aussi par la vulgarisation de recherches en pédiatrie et en psychologie, notamment portée par de grandes figures défendant l'idée que l'enfant est une personne (comme Françoise Dolto, et bien avant elle, Janusz Korczak, pédiatre polonais précurseur des droits de l'enfant).

Cette prise en compte des droits de l'enfant dans la société a aussi eu des effets à des niveaux très concrets dans les façons de se comporter, d'éduquer et d'informer les enfants.

Entre autres, l'enfant est devenu celui dont on doit écouter et recueillir la parole. Il peut influencer les décisions qui le concernent, et y prendre part.

Mais si les droits de l'enfant sont bien rentrés dans l'inconscient collectif et que l'évolution sociétale se montre favorable aux intérêts des enfants, tout n'est pas rose pour eux, en Belgique ou ailleurs. Pour le dire autrement, bien qu'instrumentalisé à l'envi, l'intérêt de l'enfant fait l'objet d'une attention encore trop timide, surtout concernant les enfants en situation de fragilité sociale et économique. Nombreux subissent des violences dites institutionnelles ou liées à leurs conditions de vie difficiles (pauvreté, migration, placement,...). Les inégalités restent criantes et les écarts se creusent entre les uns et les autres à différents niveaux : droit à la santé, à l'éducation, à la participation, aux loisirs, etc.

## **Les droits de l'enfant dans les familles**

Et dans les familles ? On ne vous apprendra rien en rappelant que la composition et les fonctionnements des familles ont subi de profondes modifications depuis les années septante, avec diverses répercussions sur les droits de l'enfant.

Durant des siècles, le père de famille, le *pater familias*, était celui qui disposait de tous les droits sur ses enfants. Ce n'est qu'en 1995 qu'une loi a consacré l'autorité parentale conjointe. Depuis lors, pour toute décision importante, les parents doivent se mettre d'accord.

Ce qui saute également aux yeux, c'est le fait que la famille nucléaire rassemblant une mère et un père biologiques et un ou des enfants n'est plus le seul modèle : les familles adoptives, monoparentales, recomposées ou homoparentales côtoient désormais le modèle familial « traditionnel ». Ces évolutions peuvent avoir divers impacts quant à l'application des droits de l'enfant (filiation, niveau de vie, hébergement).

On pense aussi au droit à avoir des relations personnelles avec ses deux parents, qui peut parfois être difficile à mettre en place dans les situations de séparation difficile des parents, mais aussi lorsque l'enfant est placé dans une institution ou une famille d'accueil, ou encore quand son ou ses parents sont détenus en prison. Même si le législateur se montre globalement attentif aux droits de l'enfant dans les contextes de séparation de l'enfant avec son ou ses parents, en Fédération Wallonie-Bruxelles, des différences importantes sont à relever dans le respect de leurs applications.

Ainsi, par exemple, une loi de 2006 tend à privilégier l'hébergement alterné égalitaire suite à une séparation des parents. C'est une évolution qui met les relations au père et à la mère sur pied d'égalité. Toutefois, l'hébergement alterné n'est pas toujours la meilleure option dans l'intérêt de l'enfant, surtout pour les plus jeunes. D'ailleurs, la loi ne l'impose pas, et le juge a

la possibilité d'acter un autre arrangement. Parallèlement, le décret de 1991 relative à l'Aide à la jeunesse confirme la nécessité d'un maintien des relations enfants placés-familles d'origine, mais ce droit est insuffisamment respecté dans son ensemble.

L'évolution des modèles familiaux engendre des conséquences quant au droit à un niveau de vie suffisant. On sait ainsi que beaucoup de familles (notamment monoparentales) se trouvent en situation de pauvreté, ce qui a des répercussions sur tous les droits de l'enfant (en termes de santé, d'éducation, de loisirs, etc.).

Quand on pense aux droits de l'enfant dans la famille, ce qui vient aussi à l'esprit, c'est qu'en 30 ans, la façon de communiquer dans la famille a elle aussi énormément changé. De ce point de vue, les droits de l'enfant ont fait des pas de géants. Les jeunes eux-mêmes (10-18 ans) soulignent que la famille est un lieu où une large place est laissée à la participation : on leur demande leur avis pour des choses qui les concernent (opinions, choix d'études, activités en dehors de la famille ou autre).

Parallèlement, l'évolution de la société, associée aux réalités de terrain et aux études (y compris en neurosciences), sont venues appuyer une des idées de base de la Convention : les enfants sont des êtres à part entière dès leur plus jeune âge et, ce qui aide à grandir, c'est la bienveillance, et certainement pas la violence physique ou psychologique.

Mais peut-on dire pour autant que, en Belgique, la bienveillance fait aujourd'hui partie intégrante de toutes les familles ? En fait non : les études montrent qu'au-delà de la participation, le taux de maltraitance et de violence subies par les enfants n'est pas négligeable, y compris dans les familles. Les chiffres de l'Aide à la jeunesse indiquent que pour l'année 2011 en Fédération Wallonie-Bruxelles, près de 10.000 enfants ont été pris en charge pour des raisons de maltraitance<sup>iv</sup>. On sait par ailleurs que la maltraitance peut se mettre en place d'une façon socialement admise. Ainsi, de nombreuses personnes (77% selon certaines enquêtes<sup>v</sup>) continuent de juger acceptable de donner des tapes et des fessées à leurs enfants. Pourtant, diverses études indiquent que ce mode de discipline est inefficace et maltraitant : l'enfant n'apprend pas et cela peut au contraire entraver son développement physique et psychique, en ce y compris ses relations aux autres. Ceci dit, les châtiments corporels envers les enfants ne sont pas spécifiquement interdits en Belgique. Un vide juridique qu'il conviendrait de combler, et d'accompagner de larges campagnes de sensibilisation, comme le prescrit d'ailleurs divers traités internationaux parmi lesquels la Convention relative aux droits de l'enfant.

## **Les droits de l'enfant dans les pratiques des professionnels**

Dans les années qui précédèrent l'avènement de la Convention, les droits de l'enfant ont été introduits peu à peu dans les pratiques d'intervenants travaillant avec des enfants en

Belgique et en Fédération Wallonie-Bruxelles, qu'ils soient enseignants, éducateurs, assistants sociaux, médecins, psychologues, ou autres.

Cette attention à l'enfant et cette prise en compte de ses droits dans les pratiques des professionnels ont été renforcées au fur et à mesure des années. On pense notamment aux équipes SOS Enfants (1985), dont la philosophie de travail se retrouve dans les trois volets de la Convention : protection, prestations, participation.

Depuis l'adoption de la Convention, et surtout ces dernières années, divers guides concernant les droits de l'enfant sont apparus sur le marché à l'usage de professionnels ou du grand public, mais aussi des formations et des outils d'éducation aux droits de l'enfant au sens large<sup>vi</sup>. Ils démontrent qu'une approche par les droits de l'enfant, favorisant en particulier leur participation, enrichit les pratiques professionnelles et contribue à l'amélioration de la qualité de l'accompagnement des enfants. En Fédération Wallonie-Bruxelles, de nombreux services et associations travaillent spécifiquement cette question, et participent à une politique de prévention générale<sup>vii</sup>.

De plus en plus d'outils donc. Mais sont-ils suffisants ? Touchent-ils tous les professionnels concernés ? On peut en douter ! Prenons simplement l'exemple de l'enseignement : le décret qui définit les missions prioritaires de l'enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles ne mentionne à aucun moment les droits de l'enfant, même si les objectifs généraux qu'il assigne à l'enseignement sont clairement inspirés de l'article 29 de la Convention qui est consacré au droit à l'éducation. D'ailleurs, les enseignants eux-mêmes, pas plus que les autres professionnels, ne bénéficient d'une formation spécifique aux droits de l'enfant dans leur cursus de base. Quant aux modules de formation en cours de carrière portant sur les droits de l'enfant, ils sont rares, et ne peuvent par définition toucher tout le monde. Donc, tout repose sur le bon vouloir des chefs d'établissement et des enseignants.

Tout cela a bien sûr un impact sur les enfants et leurs droits. Des études indiquent précisément que le milieu scolaire n'apparaît pas comme un lieu où les enfants sont suffisamment écoutés ou entendus<sup>viii</sup>. Certes, on vient de loin, mais après vingt-cinq ans de droits de l'enfant, on se dit que l'on peut certainement mieux faire... C'est aussi le cas en ce qui concerne les politiques et les législations.

## **Les droits de l'enfant dans les politiques et les législations**

En Fédération Wallonie-Bruxelles, plusieurs organes assurant la promotion des droits de l'enfant ont été créés suite à l'adoption de la Convention (service du Délégué général aux droits de l'enfant en 1991, Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse en 1998,...). Parallèlement, des associations s'occupant spécifiquement de questions de droits de l'enfant ont vu le jour. De son côté, la société civile (qui regroupe

associations, ONGs, experts, professeurs d'universités, etc.) s'est elle aussi organisée afin d'attirer l'attention des gouvernements, ainsi que des Nations Unies, sur les entorses au respect des droits de l'enfant en Belgique. C'est d'ailleurs ainsi qu'est née la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), qui regroupe aujourd'hui 13 associations membres<sup>ix</sup>.

Parallèlement, en Belgique, les législations sont nombreuses à avoir été impulsées par la Convention ou à tout le moins à avoir tenu compte des droits qu'elle prescrit. Ce n'est pas si étonnant que cela puisque depuis son entrée en vigueur (1992), l'État est tenu d'y adapter sa législation (lois, décrets, arrêtés). En 2000, un article qui reprend les droits prescrits par la Convention a d'ailleurs été introduit dans la Constitution (art. 22 bis).

Certaines législations constituent des avancées. Citons par exemple l'interdiction du travail des moins de 15 ans (1992), la prise en compte de la parole de l'enfant dans certaines procédures qui les concernent (1994), le déjà cité principe de l'autorité parentale conjointe (1995), la Loi Tutelle (2002) relative à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), la réforme de l'adoption (2005),...

Et la législation contre la détention des mineurs en centres fermés (2011) ? Une belle avancée au regard des droits de l'enfant ? Pas tant que cela puisque sous son intitulé rassurant, cette loi permet encore, de manière certes dite exceptionnelle, l'enfermement des enfants avec leurs parents dans des structures familiales situées en centres fermés. Ceci dit, en une dizaine d'années, on est passé de plusieurs centaines d'enfants enfermés pendant de longues périodes dans de tels centres, mais aussi en prison, pour les mineurs étrangers non-accompagnés, à quelques cas exceptionnels pour des durées très courtes. Même si les associations défendant les droits de l'enfant doivent rester très attentives au respect de ces mesures (et aux possibles retours en arrière<sup>x</sup>), on peut considérer qu'il s'agit d'avancées en soi...

Parfois aussi, des choses sont impulsées à un niveau politique, mais ne sont pas vraiment ou pas suffisamment suivies d'effets. C'est notamment le cas du Plan national de lutte contre la pauvreté infantile qui, par sa seule existence, suggère que les choses sont prises à bras le corps. Il n'en est rien : aujourd'hui, en Belgique, la pauvreté concerne près d'un enfant sur quatre en Wallonie (et un sur deux dans les familles monoparentales<sup>xi</sup>), et quatre sur dix à Bruxelles. Des chiffres alarmants.

Le manque de budget, de vision et d'engagement politique à long terme a des impacts sur les droits de l'enfant, et ce à d'autres niveaux : manque de coordination des politiques, manque de données portant sur les enfants, insuffisance de structures d'accueil de la petite enfance et de soutien à la parentalité, inégalités et échecs scolaires, faible intégration des enfants porteurs de handicaps dans notre société,...

Par ailleurs, des projets de loi en contradiction avec les droits de l'enfant sont régulièrement déposés (accouchement dans le secret des origines de l'enfant, répression pénale de la mendicité avec enfants, etc.). Un travail collectif de l'ensemble du secteur des droits de l'enfant a incité le politique à la prudence, de sorte que ces projets ne sont pas devenus des lois. Mais la vigilance doit rester de mise...

En résumé, si l'attention aux droits de l'enfant est grandissante depuis 1989, elle reste frileuse. La lutte contre les inégalités au sens large n'est pas suffisamment mise à l'agenda, et ce qui concerne les familles et les enfants est plus accessoire encore. Surtout, la perspective politique est ni structurelle ni coordonnée : elle fonctionne essentiellement sur le court terme, même si des pas vers une coordination ont été faits (notamment avec la mise en place de la Commission nationale pour les droits de l'enfant, en 2007, et, du côté de la Fédération Wallonie-Bruxelles, avec la désignation, officielle en 2013, du Ministre-Président comme ministre coordinateur en matière de droits de l'enfant). Les plans d'actions en vue d'améliorer l'application de la Convention dans les politiques, effectifs en Fédération Wallonie-Bruxelles depuis 2005, sont parfois bien éloignés de la réalité des enfants les plus vulnérables. Les budgets alloués aux politiques de l'enfance sont insuffisants au regard du budget national.

Cette analyse vaut pour les différents niveaux de pouvoir en Belgique. En effet, ces dernières années, les entités fédérées, jusqu'aux communes, se sont elles aussi montrées dans l'ensemble de plus en plus attentives aux droits de l'enfant, sans pour autant être épargnées par les contradictions et les freins. Certaines législations, comme celle concernant les sanctions administratives communales, dites SAC (2013), vont clairement à l'encontre des droits de l'enfant. Pour rappel, cette loi permet de sanctionner administrativement dès ses 14 ans un mineur qui aurait commis une incivilité. Elle ouvre la porte à la discrimination, au non-respect de la vie privée, et fait fi du soutien aux parents.

## **Les droits de l'enfant dans la justice**

Aujourd'hui, la Convention est-elle un outil en matière de défense des droits de l'enfant dans les tribunaux ? Comme la Belgique est tenue d'intégrer les droits de l'enfant dans ses législations, on pourrait se dire que forcément, les juges belges devraient être attentifs aux droits de l'enfant dans leurs décisions. En réalité, cela ne va pas de soi.

La jurisprudence<sup>xii</sup> nous donne des indications intéressantes à ce sujet. On apprend que l'intérêt supérieur de l'enfant est souvent invoqué en matière d'Aide à la jeunesse, ainsi que pour des situations des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) et concernant en particulier leur détention en centres fermés.

Quoi qu'il en soit, il est compliqué de se faire une idée claire sur la reconnaissance ou non de l'effet direct de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'absence de lignes directrices communes qui peuvent guider les décisions de justice a pour conséquence d'induire une grande subjectivité dans les décisions prises.

Toutefois, les choses semblent avancer. Parmi elles, la mise en place d'un Tribunal de la famille et de la jeunesse (2014), qui permet désormais de ramener toutes les affaires en lien avec la famille (divorce, filiation, hébergement, contribution alimentaire) devant un même juge.

## Et demain ?

Depuis de nombreuses années, différents secteurs se rejoignent pour souligner l'urgence qu'il y a à accorder davantage d'attention aux enfants dans une perspective globale et transversale. Les recherches sont nombreuses à souligner, illustrer et chiffrer ces entorses aux droits de l'enfant et surtout, à proposer des recommandations. Ce qui est pour le moins interpellant, c'est que de décennie en décennie, les mêmes sonnettes d'alarme sont tirées par les professionnels et, quand l'occasion leur en est donnée via un processus participatif, par les enfants eux-mêmes. Mais les avancées s'avèrent souvent lentes, et insuffisantes...

Le défi le plus important reste l'équité, autrement dit l'importance que les législations garantissant les droits soient appliquées et que chaque enfant, même le plus exclu, ait les mêmes droits que son voisin... puisqu'il a les mêmes besoins fondamentaux que lui : être protégé, aidé, soigné, éduqué, entendu.

*Cette analyse de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) 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, l'Association Française Dolto, 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, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP), 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 par mail [info@lancode.be](mailto:info@lancode.be) ou par téléphone 02/223.75.00.*

*Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.*

<sup>i</sup> Le texte de la Convention relative aux droits est disponible sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies : [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org). Une version simplifiée, article par article, est en ligne sur le site du Délégué général aux droits de l'enfant : [www.cfwb.be/dgde](http://www.cfwb.be/dgde). Par ailleurs, la CODE propose plusieurs analyses de la Convention, toutes téléchargeables au départ de son site Internet [www.lancode.be](http://www.lancode.be) (tout comme les autres références de la CODE mentionnées ci-après).

---

<sup>ii</sup> Pour plus de détails, voyez CODE, « Ce que les Nations Unies recommandent à la Belgique en matière de droits de l'enfant. Analyse des Observations finales du 11 juin 2010 du Comité des droits de l'enfant », décembre 2010.

<sup>iii</sup> CODE, « La collecte des données, première priorité en matière de droits de l'enfant », juillet 2007.

<sup>iv</sup> Direction générale de l'Aide à la jeunesse, « Les chiffres 2010. Analyse des statistiques de l'Aide à la jeunesse dans la Fédération Wallonie-Bruxelles », 2011.

<sup>v</sup> Pour une revue de la question, voyez CODE, « Point de vue de la CODE sur les châtiments corporels », décembre 2011.

<sup>vi</sup> L'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse propose une base de données des outils d'éducation aux droits de l'enfant sous forme d'un répertoire en ligne : [www.oejaj.cfwb.be](http://www.oejaj.cfwb.be).

<sup>vii</sup> On pense notamment à l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, mais aussi à Yapaka (la cellule de bienveillance de la Fédération Wallonie-Bruxelles, qui fournit de nombreux outils à l'usage des professionnels, mais aussi des familles) et à Parole d'enfants, ainsi qu'à plusieurs membres de la CODE (dont la liste est reprise dans l'encart ci-dessus)

<sup>viii</sup> Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, « Enquête sur la participation des enfants et des jeunes », 2007.

<sup>ix</sup> CODE, « La CODE fête ses 20 ans ! Chronique de 20 ans d'action en faveur des droits de l'enfant », novembre 2014.

<sup>x</sup> CODE, « Des enfants fragilisés par les crises socio-économiques et les mesures d'austérité », décembre 2014.

<sup>xi</sup> IWEPS (Institut Wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique), « Regard sur la pauvreté et les inégalités en Wallonie », Working Paper n°16, 14 octobre 2013.

<sup>xii</sup> La Journal du droit des Jeunes (JDJ), revue juridique de l'action sociale et éducative, propose des analyses de la jurisprudence : [www.jdj.be](http://www.jdj.be).