

## LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT ET LES OBLIGATIONS DES ETATS

Les Etats sont **les sujets premiers de droit international public**, pourvus de la personnalité juridique leur permettant notamment d'élaborer et de ratifier des traités dans lesquels ils définissent des obligations qui engagent alors leur responsabilité.

C'est donc avant tout l'État (et donc l'ensemble de ses organes qu'ils soient exécutifs, législatifs, judiciaires et autres) qui assume des obligations en vertu des traités internationaux **dont celles de respecter les dispositions du traité et d'assurer son exécution de bonne foi**. L'Etat doit alors « s'abstenir de tout acte visant à réduire à néant l'objet et le but du traité (Article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969).

En ce qui concerne plus spécifiquement l'application effective des instruments reconnaissant des droits fondamentaux aux individus, il semble que leur exécution ne peut se suffire des mesures prises par l'Etat et de ses organes. Bien que l'Etat soit responsable de l'exécution du traité au plan international, l'engagement et l'implication de tous (acteurs du secteur public et privé) et plus globalement de la société dans son ensemble (dont au premier chef, les enfants pour ce qui concerne la Convention relative aux droits de l'enfant – CDE) semble requis.

Ainsi, cette obligation générale d'exécution doit se décliner, à la charge des Etats, sous trois types d'obligations : l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre.

### - Obligation de Respecter :

Cette obligation est insérée dans le texte de la CDE qui énonce en son article 2 : «Les États parties **s'engagent à respecter** les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune...».

L'Etat et ses différentes entités doivent **s'abstenir d'intervenir dans l'exercice et la jouissance par les individus de leurs droits fondamentaux, d'adopter des mesures qui seraient contraires aux dispositions du traité voire entraveraient leur application/exercice ou inciteraient à leur non-application**.

L'évaluation de la législation en vigueur participe à la réalisation de cette obligation.

Le Comité des droits de l'enfant estime qu'un examen complet de toute la législation interne et des directives administratives connexes pour les rendre pleinement conformes à la Convention est une obligation. Cet examen doit déterminer le degré de conformité de la législation avec les dispositions du traité et enclencher au besoin une harmonisation. L'examen doit être continu plutôt que ponctuel et porter à la fois sur les lois qui sont proposées et celles qui sont déjà en vigueur. Il est recommandé dans le même temps un examen indépendant qui serait effectué, par exemple par le Parlement.

Cette obligation implique également que toute autorité investie de responsabilités ayant un impact direct ou indirect sur les enfants connaisse ou soit informée des obligations issues de l'engagement international de l'Etat et de leurs contenus et ce, afin d'adopter des mesures conformes (Parlements, Autorités Judiciaires, Autorités Administratives).

Dans le prolongement de cette obligation, le Comité invite également les États lors des rapports périodiques à indiquer s'ils jugent nécessaire de maintenir les réserves qu'ils ont pu formuler lors de la ratification ou s'ils ont l'intention de les retirer.

#### - Obligation de Protéger :

Cette obligation apparaît tout au long des articles de la CDE (notamment à l'article 3 § 2) ainsi que dans son Préambule.

L'obligation de protéger implique que l'Etat doit veiller à ce que les acteurs non étatiques agissent conformément aux droits humains et n'adoptent pas des attitudes ou mesures qui leur soient contraires.

Pour cela, l'Etat doit adopter des mesures positives consistant notamment à ce que sa législation, ses politiques et autres mesures soient en conformité avec les dispositions du traité et ce, afin que l'ensemble des acteurs soient en capacité d'adopter eux-mêmes des attitudes et mesures respectueuses de la CDE.

Ceci implique également de mettre en place des systèmes de recours permettant aux enfants de revendiquer le respect et l'application de leurs droits en cas d'abus et obtenir réparation.

Enfin, les Etats doivent mettre en place des mesures ayant pour but de **prévenir** toute violation de ces droits par des acteurs non étatiques. Ce qui peut être réalisé au travers de **formations** dispensées aux professionnels intervenant auprès des enfants, travaillant pour et avec les enfants (les enseignants, psychologues pour enfants, pédiatres et autres personnels de la santé, policiers et autres agents de la force publique, travailleurs sociaux et autres...) mais également une plus large **sensibilisation** de la population aux droits de l'enfant et de ce que cela implique dans la vie quotidienne.

#### - Obligation de Mettre en œuvre :

Cette troisième obligation est prévue à l'article 4 de la CDE lequel stipule que « Les États 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 ».

Contrairement à la première obligation, les Etats ne doivent plus s'abstenir mais bien mener des **actions positives et prendre des mesures pour répondre aux engagements qu'ils ont consentis au plan international**. Ils doivent alors **créer toutes les conditions pratiques permettant à chacun d'exercer et de jouir de ses droits**.

Dans le cas des Etats dualistes, cette obligation de mise en œuvre impose comme toute première mesure que l'Etat incorpore les traités dans l'ordre juridique interne. L'incorporation du traité par l'intermédiaire d'un acte juridique spécifique lui permet alors d'imposer effectivement ses dispositions à toute autorité mais également à tout individu. Cependant, cette incorporation n'est pas sans poser de problème notamment lorsque l'Etat estime que son droit interne est déjà en conformité avec les dispositions de droit international.

Les Etats de tradition moniste comme la France considèrent que dès publication, le traité fait partie de l'ordre juridique interne.

Cependant, l'application directe ou l'incorporation ne règle pas tout. Pour que le traité déploie tous ses effets en droit interne, ses dispositions doivent être suffisamment claires et précises (donc disposer du caractère self-executing). Dans le cas contraire, que l'Etat soit de tradition moniste ou dualiste, des mesures nationales complémentaires seront nécessaires pour enclencher l'exécution du traité. De même, ce n'est que sous certaines conditions que ces dispositions pourront être invoquées devant le juge interne et être alors reconnues pourvues d'un effet direct.

Ces mesures de mise en œuvre doivent ensuite être envisagées dans tous les domaines : législatifs, administratifs et autres.

Les Etats sont libres de la manière de mettre en œuvre les dispositions de la CDE.

Dans ce cadre, de multiples mesures peuvent être décidées :

- concevoir une stratégie nationale pour les droits de l'enfant et conduire des plans d'action correspondants pour que les dispositions de la CDE trouvent une application concrète et effective, ce qui s'accompagne de l'allocation adéquate de crédits,
- créer des mécanismes de coordination intersectorielle, interinstitutionnelle et entre les pouvoirs publics et la société civile,
- créer des mécanismes de surveillance spécifiquement dédiés aux enfants, à la protection et la promotion de leurs droits, que ces mécanismes soient gouvernementaux et indépendants,
- collecter des informations pertinentes et précises sur la situation des enfants pour remédier de manière ciblée aux difficultés qu'ils rencontrent,
- créer, construire des services et établissements dans les différents domaines investis par la CDE (hôpitaux, écoles, etc.)
- allouer des aides nécessaires pour que chacun ait accès aux services et soins de santé,
- prévoir et dispenser des formations aux professionnels intervenant auprès des enfants et ce, afin que ceux-ci soient en capacité de développer des mesures et actions répondant elles-mêmes à cette dernière obligation...

Cette troisième obligation ainsi que celle de protéger doivent cependant être quelque peu nuancées par le **principe de la réalisation progressive** et ce, en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels (article 4 de la CDE). Ce principe ne vise pas à ménager les Etats. Il se fonde sur « 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 ». Il encourage les Etats à ce qu'en tenant compte de leurs capacités économiques propres, ils fixent des objectifs et des critères qui leur permettent d'atteindre progressivement les exigences inscrites dans les traités internationaux. Ce principe proscrit ainsi l'absence totale de mesures positives ce qui serait assimilé à une violation du traité. Les États doivent alors pouvoir prouver qu'ils appliquent ces droits « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent ».

Le Comité des droits de l'enfant a rappelé que la réalisation de toutes ces obligations par les Etats doit intégrer les **4 principes généraux** de la CDE :

- **Principe de non-discrimination** (art. 2): ce principe fait notamment obligation aux États de s'efforcer d'identifier les enfants et les groupes d'enfants qui ont des droits dont la reconnaissance et la réalisation peuvent nécessiter des mesures spéciales.
- **Intérêt supérieur de l'enfant** (art. 3) en tant que considération primordiale dans toutes les décisions concernant les enfants.
- Droit de l'enfant à ce que l'Etat assure **sa survie et son développement** (Art. 6).
- **Droit de l'enfant de donner son opinion** (Art. 12) sur toute question le concernant et de voir cette opinion dûment prise en considération : le fait d'écouter les enfants ne doit pas être considéré comme un objectif en soi mais plutôt comme un moyen pour les États de faire en sorte que leur interaction avec les enfants et leur action en leur faveur soient davantage axées sur l'application des droits de l'enfant.

### *Illustration au travers du droit à la santé*

*Respect* - Les autorités s'abstiennent de restreindre le droit à la santé ou de violer les droits fondamentaux des personnes dans le cadre de l'accès aux services et aux soins de santé (par l'expérimentation médicale notamment).

*Protection* - Les autorités interdisent les mutilations sexuelles féminines et prévoient les sanctions.

*Mise en œuvre* - Les autorités mettent en place un nombre suffisant d'établissements de soins fournissant des services accessibles à tous dans des conditions d'égalité et répondant à des normes de qualité.

### **Quelques mesures centrales intervenant sous les trois types d'obligations**

Bien entendu, **concernant ces trois obligations**, le rôle du législateur est primordial tout comme celle des juridictions qui doivent assurer la justiciabilité de ces droits et ce afin que les dispositions de la CDE puissent être intégrées dans le droit national et que ce dernier puisse s'y conformer.

« L'émergence d'une démarche fondée sur les droits de l'enfant dans toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires est nécessaire si l'on veut appliquer d'une manière effective et intégralement la Convention » (Observation générale n°5).

En ce qui concerne plus particulièrement les enfants et l'exercice effectif par eux de leurs droits, il appartient aux Etats dans le cadre des trois types d'obligations **de leur reconnaître, en fonction de leurs capacités et de leur âge, une autonomie, une capacité progressive quant à l'exercice de leurs droits, à l'expression de leurs opinions lors des décisions qui les concernent et notamment la possibilité pour eux de revendiquer leur application et respect sans recourir à l'intervention ou la direction des adultes.**

Enfin, la formation et la sensibilisation à l'esprit et au contenu de la CDE est également une mesure centrale (Article 42 de la CDE).

La diffusion de la CDE et des efforts d'harmonisation tant des normes que des pratiques doit également s'articuler autour du rapport que les Etats remettent au Comité des droits de l'enfant et des rapports alternatifs. Ces rapports ainsi que les observations générales du Comité de Genève doivent servir de base à un dialogue constructif engagé entre les autorités et tous les acteurs impliqués dans les questions d'enfance. Ainsi, la CDE encourage fortement les Etats à diffuser largement l'ensemble de ses documents sur un plan national (article 44 §6).

### **Quel mécanisme international garantit la bonne exécution par les Etats de leurs obligations telles qu'issues de la CDE ?**

Le mécanisme international qui contrôle, surveille et garantit l'exécution par les Etats de leurs obligations de droit international se concentre autour du **Comité des droits de l'enfant**.

## → De l'importance pour les Etats de posséder une institution nationale indépendante des droits de l'Homme en charge des droits des enfants

Dans le droit fil de ces quatre types d'obligations et de leur effective réalisation, apparaît l'importance pour les Etats de mettre sur pied des mécanismes au niveau national et local ayant pour mandat d'assurer la coordination et la surveillance de politiques mises en œuvre en direction directe mais aussi indirecte des enfants et ce, afin de suivre et d'accompagner l'application effective de la Convention. Y compris par le truchement d'un mécanisme national indépendant en charge des droits de l'enfant.

Ces autorités indépendantes, dont le comité ne dresse pas une liste hiérarchique des formes à privilégier, contribuent à soutenir les Etats dans la réalisation de leurs obligations.

Dans son observation n° 2, le Comité des droits de l'enfant énonce que « Les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'Homme **constituent un mécanisme propre à contribuer de manière importante à promouvoir et assurer la mise en œuvre de la Convention.** »

En ce qui concerne les enfants, il existe des raisons supplémentaires devant inciter les Etats à se doter de telles institutions ou à les renforcer en tenant compte des critères, des caractéristiques qu'il énumère dans sa présente observation. (Eu égard notamment aux Principes de Paris qui comportent l'ensemble des « règles minimales portant sur la création, les compétences et attributions, la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, les modalités de fonctionnement, et les activités à caractère quasi juridictionnel de ces organes nationaux. »)

En effet, « l'état de développement des enfants les rend particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme ; leurs opinions sont rarement prises en considération ; la plupart des enfants ne votent pas et ne peuvent jouer de rôle significatif dans le processus politique déterminant l'action du Gouvernement dans le domaine des droits de l'Homme ; les enfants éprouvent de grandes difficultés à recourir au système judiciaire pour protéger leurs droits ou obtenir réparation en cas de violation de leurs droits ; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité. »

### Mandats

Le champ du mandat devrait être aussi large que possible (promotion, la protection des droits, surveillance de l'application de la CDE, etc.) et s'étendre à la Convention relative aux droits de l'enfant mais également « à ses Protocoles Facultatifs ainsi qu'aux autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme – couvrant ainsi efficacement tous les droits fondamentaux des enfants ».

Ce mandat doit s'appliquer à l'égard non seulement de l'État « **mais également de toutes les entités publiques et privées pertinentes.** »

### Pouvoirs

Souhaitant que ce type d'institution ait la capacité de surveiller, promouvoir et protéger les droits de l'enfant dans **l'indépendance** et avec **efficacité**, le Comité rappelle les pouvoirs qui doivent lui être reconnus, notamment :

- connaître des plaintes et requêtes individuelles, dont celles soumises au nom d'un enfant ou directement par un enfant, et dans ce cadre :

- effectuer les investigations nécessaires,
  - être investies du pouvoir de citer et d'interroger des témoins,
  - entendre tout individu,
  - avoir accès aux éléments pertinents de preuves par documents et avoir accès aux lieux de détention,
  - engager une action de médiation ou de conciliation.
- Apporter un soutien aux enfants portant leurs griefs devant la justice, notamment intervenir dans les affaires portées devant la justice pour informer le tribunal des questions en jeu touchant aux droits de l'Homme en l'espèce.
  - Procéder à des enquêtes sur les questions relatives aux droits de l'enfant,
  - Surveiller, examiner l'adéquation de la législation nationale avec les dispositions de la CDE, en promouvoir l'harmonisation,
  - Encourager l'harmonisation des pratiques avec les dispositions de la CDE et promouvoir les pratiques conformes à la CDE,
  - Rendre des avis et recommandations indépendants,
  - Développer des actions de plaidoyer,
  - Faire rapport – directement, indépendamment et séparément – sur la situation des droits de l'enfant à l'opinion publique et aux instances parlementaires,
  - Rendre un rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant et soutenir la diffusion la plus large possible de ce rapport et des observations finales du Comité des droits de l'enfant, (article 44 §6)
  - Assurer une meilleure diffusion, sensibilisation de la CDE pour améliorer sa connaissance par tous y compris les autorités publiques et de ses implications dans la vie quotidienne...

### Accessibilité aux enfants

Ces institutions doivent être accessibles géographiquement et physiquement **à tous les enfants**.

« Une démarche **proactive** doit être développée en direction de tous les groupes d'enfants, en particulier les groupes les plus vulnérables et défavorisés, tels que (entre autres) les enfants placés ou détenus, les enfants appartenant à des groupes minoritaires et des groupes autochtones, les enfants handicapés, les enfants vivant dans la pauvreté, les enfants réfugiés et migrants, les enfants de la rue et les enfants ayant des besoins spéciaux dans des domaines comme la culture, la langue, la santé et l'éducation. »

Ces institutions devraient avoir le droit d'avoir un accès en toute confidentialité à tous les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de remplacement et d'avoir accès à tous les établissements accueillant des enfants.

### Participation des enfants

Ces institutions ont un rôle déterminant à jouer pour ce qui est de la promotion et de la mise en œuvre **par l'Etat** mais également **par l'ensemble de la société** et de ses membres de ce qui a trait à **l'expression et la prise en considération de l'opinion des enfants dans tous les domaines les concernant (article 12), tant de manière individuelle que collective.**

**Ainsi, ce principe général devrait s'appliquer au sein même de l'institution** et accompagner systématiquement la mise en place, l'organisation, l'évaluation de ces institutions que la définition, l'élaboration, la conduite, l'évaluation des activités qu'elle mène.

Ces institutions doivent alors établir des contacts directs avec les enfants, **les impliquer et à les consulter de manière appropriée.** Ces institutions doivent également concevoir des **programmes de consultation adaptés** et des **stratégies originales de communication.**