

N° 412

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la convention relative aux droits de l'enfant,

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

التميز

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1350, 1437 et T.A. 317.

Sénat : 385 (1989-1990).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I - L'ENFANCE DANS LE MONDE : TROP SOUVENT MARTYRISÉE, INSUFFISAMMENT PROTÉGÉE	6
1. La situation des enfants dans le monde est trop souvent insatisfaisante	6
a) Malnutrition et insuffisance de protection sanitaire ..	6
b) L'enfance maltraitée	7
c) L'enfance exploitée	8
d) Les enfants et la guerre	9
e) Le recul de la scolarisation	9
2. La protection internationale de l'enfance : des actions parcellaires et trop rarement contraignantes	10
a) Déclarations et conventions	10
b) L'action des organes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales	11
II - LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT	13
1. L'élaboration de la convention	13
a) Genèse de la convention	13
b) Les négociations	14
2. Champ d'application de la convention et droits protégés	16
a) Champ d'application de la convention	16
b) Droits protégés par la convention	16
3. Un mécanisme prudent de contrôle de l'application de la convention	17

III - LA PORTÉE DE LA CONVENTION : UN INSTRUMENT INTERNATIONAL TRÈS IMPORTANT SUR LE PLAN MORAL MAIS DONT LA PORTÉE PRATIQUE RISQUE D'ÊTRE LIMITÉE	19
1. Un texte important sur le plan moral	19
a) Une mobilisation internationale en faveur de l'enfance	19
b) La reconnaissance de la nécessité d'une protection spécifique des enfants	20
c) Une nouvelle vision de l'enfance est présentée par la convention	21
2. La portée pratique de la convention risque d'être limitée	21
a) Certaines stipulations sont susceptibles d'interprétations fort différentes	21
b) D'autres dispositions de la convention paraissent insatisfaisantes	22
c) Des omissions regrettables	23
d) La souplesse de certaines dispositions risque de nuire à l'efficacité de la convention	23
3. Le cas de la France : conséquences pratiques pour notre pays de la ratification de la convention	24
a) Sur de nombreux points la législation française est d'ores et déjà en conformité avec la convention	24
b) Le Gouvernement compte faire une réserve et deux déclarations interprétatives	24
c) Les adaptations de notre droit interne rendues nécessaires par l'adoption de la convention	26
Conclusion	27
Examen en commission	28
ANNEXE : Liste des Etats ayant signé la convention et des Etats ayant déposé leurs instruments de ratification	30

ix

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification par la France de la convention relative aux droits de l'enfant ouverte à la signature, à New-York, le 26 janvier 1990.

Cette convention adoptée par consensus par l'Assemblée générale de l'ONU en novembre 1989 et signée par 89 Etats, a pour ambition d'améliorer le sort de l'enfance dans le monde, encore trop souvent martyrisée et insuffisamment protégée.

Fruit de dix années de négociations, il s'agit d'un texte de compromis, très important sur le plan moral mais dont la portée pratique risque d'être limitée. Sa ratification par la France rendra cependant nécessaire certaines adaptations de notre droit interne.

*** ***

I - L'ENFANCE DANS LE MONDE : TROP SOUVENT MARTYRISÉE, INSUFFISAMMENT PROTÉGÉE

Dresser un tableau -même succinct- de la situation des enfants dans le monde n'incline guère à l'optimisme. Les enfants, particulièrement vulnérables dans la mesure où ils ne disposent ni de la force physique, ni de la maturité intellectuelle nécessaires pour se défendre, sont trop souvent victimes de la faim et des maladies mais aussi de mauvais traitements, et parfois d'une véritable et inhumaine exploitation. Quant à la protection internationale dont ils seraient en droit de bénéficier, elle est constituée d'actions, certes importantes, mais parcellaires, parfois mal adaptées à la spécificité de l'enfant, trop rarement contraignantes.

1. La situation des enfants dans le monde est trop souvent insatisfaisante

Il n'est pas question ici d'établir un bilan exhaustif de cette situation, mais il convient simplement de rappeler les scandales que représentent les enfants mourant de faim ou souffrant d'une insuffisance de protection sanitaire ; les mauvais traitements ; l'exploitation sous toutes ses formes ; l'utilisation, à l'occasion de conflits armés, des enfants ; le recul, enfin, de la scolarisation.

a) Malnutrition et insuffisance de protection sanitaire

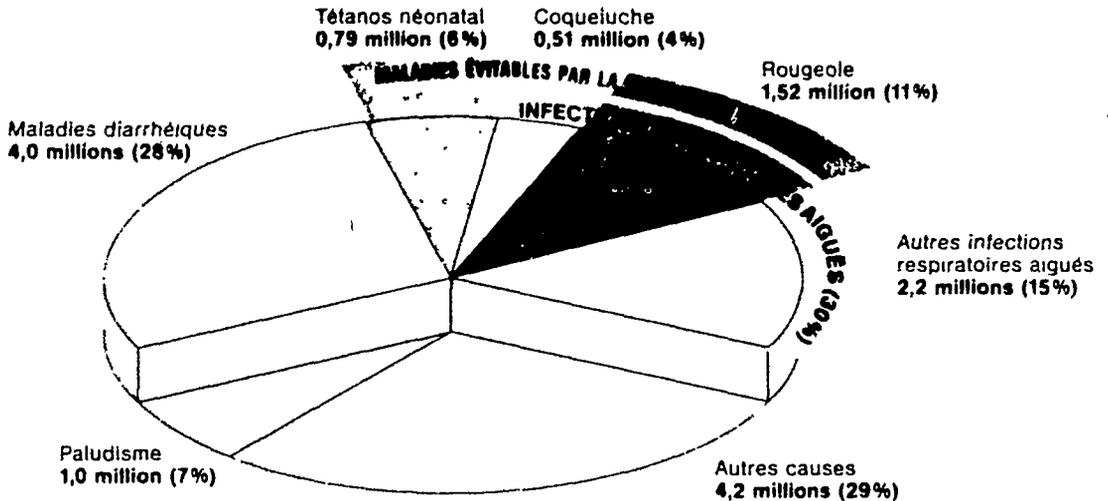
Dans le monde, plus de 100 millions d'enfants souffrent de la faim. Chaque semaine, plus de 250 000 jeunes enfants meurent de malnutrition et de maladies faciles à prévenir. La rougeole, la coqueluche, le tétanos -maladies pour lesquelles on dispose de vaccins peu onéreux- coûtent la vie à 8 000 enfants par jour. La pneumonie provoque, chaque jour, la mort de 7 000 enfants. Quant à la déshydratation diarrhéique elle tue, quotidiennement, 7 000 enfants.

Les causes des décès d'enfants

Quatre causes spécifiques – diarrhées, infections respiratoires, rougeole et tétanos néonatal – sont responsables à elles seules de près des deux tiers des 14 millions de décès

juvéniles qui se produisent chaque année. La plupart de ces décès pourraient être aujourd'hui évités à peu de frais

Décès annuels d'enfants de moins de 5 ans par causes principales*



* Pour les besoins de ce graphique, chaque décès a été attribué à une seule cause. En réalité, les enfants meurent souvent de causes multiples et la malnutrition contribue à près d'un tiers de tous les décès juvéniles. Les décès

due à la rougeole sont parfois attribués à une infection aiguë des voies respiratoires car les cas graves de rougeole predisposent les enfants à d'autres infections et la pneumonie est souvent la cause ultime d'un décès dont la rougeole est responsable au premier chef.

(source : la situation des enfants dans le monde 1990, UNICEF)

Globalement, si les pays européens ont des taux de mortalité infantile généralement inférieurs à vingt pour mille, les pays africains (hors Maghreb) se situent majoritairement au-dessus de cent pour mille et atteignent jusqu'à cent cinquante pour mille dans les pays les plus pauvres et en particulier dans les 41 pays désignés comme les moins avancés (PMA) par l'Assemblée générale des Nations Unies.

b) L'enfance maltraitée

Le nombre d'enfants maltraités est évidemment très difficile à connaître. On estime cependant, pour la France, le nombre d'enfants subissant des violences à environ 50 000. Les décès pour cause de mauvais traitements sont, eux évalués à sept cents.

En ce qui concerne les abus sexuels, certains chiffres avancés dans les pays anglo-saxons indiquent qu'une fille sur quatre et un garçon sur huit en seraient victimes avant l'âge de 18 ans. En France, aucun résultat d'enquête épidémiologique n'a été publié. Mais on sait qu'environ 300 procès ont lieu chaque année pour des affaires d'inceste.

c) L'enfance exploitée

. *En matière de travail des enfants*, la fiabilité des statistiques est incertaine, toutefois, l'organisation internationale du travail (OIT) évalue à 55 millions environ le nombre d'enfants de moins de 15 ans qui travaillent dans le monde.

Les enquêtes régulièrement effectuées dans le cadre de l'OIT révèlent, par exemple, que 3 millions d'enfants travaillent en Colombie (11 % des actifs étant des enfants âgés de 10 à 14 ans), et que sur 455 enfants interrogés aux Philippines, 59 % (dont 23 % âgés de moins de 10 ans) reconnaissent occuper un emploi. Aux Etats-Unis, il semblerait qu'en raison de la pénurie de main-d'oeuvre, le travail clandestin des enfants se développe.

Ceci explique que la convention internationale du Travail n° 138, fixant à 15 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, demeure l'une des conventions de l'Organisation internationale du Travail les moins ratifiées puisque, sur les 150 Etats membres de l'OIT, seulement 37 (dont la France) ont formellement procédé à la ratification de cet instrument international.

Il convient toutefois de noter que pour beaucoup de familles dans les pays en voie de développement, le travail des enfants est la condition sine qua non de la survie.

. *L'exploitation sexuelle des enfants* (prostitution, pornographie ...) est un phénomène, non seulement monstrueux, mais

aussi de grande ampleur. Selon l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) plus de deux millions d'enfants en seraient victimes. Et chaque année, un million d'enfants seraient "kidnappés", achetés ou contraints par d'autres moyens à entrer sur le marché du sexe.

d) Les enfants et la guerre

. Les enfants sont désormais, avec les femmes, les premières victimes des guerres. Pendant la première guerre mondiale, 5 % des victimes étaient des femmes et des enfants. Ce pourcentage monte à près de 50 % au cours de la seconde guerre mondiale. Aujourd'hui, 85 % des personnes prises dans la tourmente de conflits armés sont des civils, principalement des femmes et des enfants.

. Mais les enfants sont aussi parfois des "acteurs" des conflits armés. La guerre Iran-Irak a ainsi rappelé au grand public que certains Etats n'hésitaient pas à envoyer leurs enfants en première ligne.

Dans certains pays, les armées nationales, les guerillas recrutent de jeunes enfants de moins de quinze ans. Au moins 200 000 enfants accomplissent un service militaire "légal" avant cet âge, selon l'ONU.

e) Le recul de la scolarisation

Après de réels progrès pendant les années quatre-vingts, il semble que les efforts en faveur de l'éducation marquent aujourd'hui le pas. Dans de nombreux pays, les dépenses d'éducation ont baissé, tout comme les taux de scolarisation.

Ainsi, dans les 37 pays les plus pauvres du monde, les dépenses scolaires par élève ont diminué d'environ 25 % au cours de la dernière décennie. La proportion des enfants de 6 à 11 ans non inscrits dans le primaire est passée, dans les pays en voie de développement, de 50 millions en 1986 à 60 millions en 1987.

Cette funeste évolution est particulièrement sensible en Afrique subsaharienne. Les dépenses publiques d'éducation y sont passées de 5,2 % du produit national brut (PNB) en 1980 à 4,4 % en 1986 ce qui représentait, pour les mêmes années respectivement 33 et 15 dollars par personne et par an.

2. La protection internationale de l'enfance : des actions parcellaires et trop rarement contraignantes

a) Déclarations et conventions

La Société des Nations s'est très rapidement préoccupée du sort des enfants. Ainsi, l'une de ses commissions techniques, la commission consultative des questions sociales (créée sous un intitulé différent dès 1922) s'occupait de la traite des femmes et des enfants, du trafic des publications obscènes et de la protection de l'enfance. Surtout, le 26 novembre 1924, sa Ve Assemblée adopta la Déclaration de Genève sur les droits de l'enfant qui lui accordait une protection spéciale indépendamment de toute considération de race, de nationalité et de croyance.

Le 20 novembre 1959, l'Assemblée générale des Nations Unies proclama la Déclaration des droits de l'enfant. La communauté internationale montrait ainsi une fois de plus la place spéciale qu'elle désirait reconnaître à l'enfant. La Déclaration des Nations Unies reprend celle de 1924 en y ajoutant, entre autres, le droit de grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension, le droit à l'éducation... L'enfant doit également être protégé contre toute forme d'exploitation.

La nécessité d'accorder une protection spéciale à l'enfant était également reconnue dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Par ailleurs, le 14 décembre 1974, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta la Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé. Celle-ci interdit notamment d'attaquer et de bombarder la population civile. Toutes les formes de répression et de traitement cruel et inhumain appliquées aux femmes et aux enfants sont également prohibées.

Il convient par ailleurs de relever que la Charte sociale européenne adoptée par le Conseil de l'Europe fait référence, notamment à l'article 7, aux droits et à la protection des enfants.

Tous ces textes étaient intéressants car ils énonçaient les grands principes de la protection des enfants, cependant ils présentaient l'inconvénient majeur de ne pas être contraignants pour les Etats signataires.

De nombreux instruments internationaux - plus de 80 ont été recensés - visent, directement ou non, les enfants : conventions internationales sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, sur l'abolition du travail forcé ; convention européenne en matière d'adoption des enfants, convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage, etc... Cependant ces textes ne formaient pas un ensemble homogène et cohérent.

Quant aux conventions et pactes relatifs aux droits de l'homme (convention européenne des droits de l'homme, pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, pacte international relatif aux droits civils et politiques), ils ne prennent pas toujours en compte les besoins spécifiques des enfants qui exigent souvent des normes renforcées par rapport aux adultes.

b) L'action des organes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales

De nombreux organes spécialisés des Nations Unies interviennent, directement ou non, pour améliorer le sort de l'enfance : le Programme des Nations Unies pour le Développement

(PNUD), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)... Cependant le rôle le plus important, en la matière, est tenu par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE-UNICEF).

Créé en 1946 comme un organe temporaire chargé de fournir les secours d'urgence aux enfants dans les pays ravagés par la guerre, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (à l'origine Fonds International de Secours à l'Enfance) est devenu un organe permanent en 1953.

Son mandat consiste à prêter assistance aux pays en développement dans le cadre de projets portant essentiellement sur l'amélioration de la nutrition, les soins de santé primaire et l'éducation de base des mères et des enfants. Il devrait disposer de 721 millions de dollars pour mener à bien sa mission en 1990.

Si l'action de l'UNICEF, des autres organes des Nations Unies, mais aussi d'organisation, non gouvernementales, parmi lesquelles il convient de citer : le Rotary international, Jaycees international, les mouvements de scouts, l'Association internationale de pédiatrie, le Conseil international des infirmières, Défense des enfants-international, le Bureau international catholique de l'enfance et Save the Children..., est essentielle, elle ne peut bien souvent, compte tenu de l'énormité des besoins, que se limiter à une aide de première urgence alimentaire ou sanitaire dans les pays du tiers monde.

*

* *

L'insuffisance de la protection internationale de l'enfance rendait nécessaire l'élaboration d'un nouvel instrument international qui puisse servir de référence pour une action globale en faveur des enfants.

II - LA CONVENTION RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT

Votre rapporteur examinera successivement les conditions d'élaboration et le champ d'application de la convention, les droits qu'elles reconnaît et doit protéger ainsi que le mécanisme de contrôle de son application.

I. L'élaboration de la convention

a) Genèse de la convention

Le 21 décembre 1976, l'Assemblée générale de l'ONU proclama l'année 1979 année internationale de l'enfant, afin de commémorer le 20e anniversaire de la Déclaration des droits de l'enfant. C'est en décembre 1978, durant les préparatifs de l'année internationale de l'enfant, qu'à la suite d'une initiative polonaise, fut entrepris le travail de rédaction de la convention relative aux droits de l'enfant à la demande de l'Assemblée générale des Nations-Unies (résolution 33/166 du 20 décembre 1978).

Il s'agissait, 20 ans après l'adoption de la Déclaration des droits de l'enfant, d'élaborer un instrument juridique international contraignant.

A cet effet, un groupe de travail à composition non limitée fut créé au sein de la commission des Nations-Unies pour les droits de l'homme.

Ce groupe de travail qui s'est réuni pendant 10 ans était composé de représentants des 43 pays membres de la commission (dont la France). Mais, y ont aussi participé, à titre d'observateurs,

d'autres pays membres de l'Organisation des Nations-Unies, et quelque 50 organisations non gouvernementales intéressées.

Ce groupe s'est réuni une semaine par an, puis deux semaines par an, avant chaque session de la commission des droits de l'homme (de la 35^e session à la 45^e session) et a travaillé sur la base de l'avant-projet rédigé par la Pologne et présenté à la commission en 1978.

b) Les négociations

La rédaction de la convention relative aux droits de l'enfant a donné lieu à de longues négociations qui ont duré 10 ans. En effet, dans un domaine aussi sensible que celui des droits de l'enfant, l'hétérogénéité des systèmes de droits, culturels ou religieux -notamment en ce qui concerne la conception de la place de l'enfant et le rôle de la famille dans la société- rendait difficile la réalisation d'un consensus.

Certains articles ont donc fait l'objet de négociations particulièrement ardues.

Il en est ainsi de l'article 38 qui concerne notamment l'enrôlement dans les forces armées et la participation directe des enfants dans les conflits armés. L'âge en dessous duquel les enfants ne devraient pas être enrôlés dans les forces armées, et participer directement à des conflits armés a été fixé à 15 ans alors qu'un certain nombre d'Etats, dont la France et les pays scandinaves, auraient souhaité que la limite soit fixée à 18 ans.

Les problèmes de l'adoption ont également été à l'origine de longues discussions : certains pays, notamment l'Argentine, le Brésil, le Venezuela, le Mexique et l'Honduras, victimes de véritables trafics d'enfants, auraient souhaité interdire toute forme d'adoption internationale. Sans aller jusqu'à cette interdiction absolue, l'article 21 du projet de texte prévoit une réglementation stricte et dispose que cette adoption ne peut être

envisagée que s'il n'existe aucune possibilité de placement ou d'accueil dans le pays d'origine.

Les pays musulmans ont par ailleurs vigoureusement combattu l'inclusion dans la convention de dispositions particulières concernant l'adoption sous toutes ses formes, puisque cette notion juridique n'existe pas dans leur droit.

. Les articles concernant la liberté de conscience, de pensée, de religion ont soulevé également de fortes réticences de la part de certains pays, notamment musulmans.

. L'article 37 de la convention qui prohibe la peine de mort pour les personnes âgées de moins de 18 ans, a également fait l'objet de vifs débats. Les Etats-Unis d'Amérique, notamment, ne souhaitaient pas qu'une telle disposition figure dans cette convention. En effet, dans certains Etats de la fédération, la peine de mort existe encore à l'égard des mineurs.

. Certains Etats se sont aussi élevés contre le fait que la convention n'interdise pas explicitement l'avortement.

. Il convient encore de noter que les délégations des pays de l'Est auraient souhaité que les articles concernant les droits économiques et sociaux soient rédigés en termes plus stricts et plus contraignants.

C'est donc à l'issue de dix années de négociations longues et difficiles que la convention fut adoptée par consensus, c'est-à-dire sans vote, par l'Assemblée générale de l'ONU, le 20 novembre 1989, à l'occasion du 30ème anniversaire de la Déclaration des droits de l'enfant, non d'ailleurs sans qu'un certain nombre de pays musulmans aient à nouveau émis des réserves sur certaines de ses dispositions, notamment en ce qui concerne la liberté de religion et l'adoption.

La nécessité de concilier des points de vue très différents sur l'enfant, la famille et leurs droits explique, en partie, la longueur des négociations et le fait que, par bien des aspects, la convention apparaît comme un texte de compromis.

2. Champ d'application de la convention et droits protégés

a) Champ d'application de la convention

Texte de compromis, la convention des droits de l'enfant l'est dès son article premier où elle évite soigneusement de définir à partir de quel moment -avant ou après la naissance- un être humain peut être considéré comme un enfant et, partant, bénéficiaire des droits reconnus à celui-ci. Il s'agit évidemment ici de ne pas relancer le débat sur l'avortement.

Ainsi, la convention définit-elle simplement un enfant comme *"tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable"*. (En fait, l'âge de la majorité n'est inférieur à 18 ans que dans un nombre infime d'Etats signataires de la convention : cf annexe.)

b) Les droits énoncés par la convention

Les droits reconnus par la convention -analysés, dans le détail, par Mme Denise Cacheux, député, dans son récent rapport d'information sur les droits de l'enfant ⁽¹⁾- peuvent être regroupés en trois grands ensembles :

Les droits civils et les libertés tout d'abord. Il s'agit notamment :

- du droit inhérent à la vie (art. 6) ;

(1). Rapport A N n° 1013

- du droit à un nom, à une nationalité et, dans la mesure du possible, du droit à connaître ses parents (art. 7) ;
- du droit à la préservation de son identité (art. 8) ;
- du droit à ne pas être séparé de ses parents contre son gré, sauf si la décision est prise dans son intérêt par une autorité compétente (art. 9) ;
- du droit de quitter ou entrer dans un pays aux fins de réunification familiale (art. 10) ;
- du droit à la liberté d'expression (art. 12 et 13), de pensée, de conscience et de religion (art. 14) ;
- du droit d'association et de réunion pacifique (art. 15) ;
- du droit au respect de sa vie privée (art. 16) ;
- du droit à l'information (art. 17) ;
- du droit à un procès équitable (art. 40).

. Les droits économiques et sociaux ensuite : sont affirmés :

- le droit des enfants handicapés à bénéficier des soins spécifiques (art. 23) ;

le droit de jouir du meilleur état de santé possible, notamment par l'accès aux soins et par la prévention (art. 24 et 25) et par le bénéfice de la sécurité sociale et des prestations sociales (art. 26) ;

- le droit à l'éducation (art. 28 et 29) ;
- le droit au repos, au jeu et à l'accès à des activités culturelles et artistiques dans des conditions d'égalité (art. 31).

. Le droit à une protection spéciale contre toutes les formes de violence, en particulier :

- protection contre l'exploitation économique (art. 32),
- protection contre l'usage illicite de stupéfiants et contre l'utilisation d'enfants dans la production et le trafic de stupéfiants (art. 33),

- protection contre toutes les formes d'exploitation et de violences sexuelles (art. 34),
- protection contre l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants (art. 35),
- prohibition de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de la peine de mort et de l'emprisonnement à vie (art. 37),
- prohibition de la participation directe des enfants de moins de quinze ans à des hostilités. Les enfants affectés par un conflit armé doivent bénéficier de protection et de soins (art. 38).
- droit, pour l'enfant victime de mauvais traitements d'exploitation ou de négligence et l'enfant qui a été détenu, de bénéficier de mesures de réadaptation et de réinsertion sociale (art. 40).

La convention pose, par ailleurs, le principe fondamental selon lequel tous ces droits doivent être respectés sans qu'aucune discrimination ne puisse être faite entre les enfants (art. 2).

3. Un mécanisme prudent de contrôle de l'application de la convention

La transmission par les États de rapports à un comité de dix experts indépendants -élus pour quatre ans par les États parties- est la procédure retenue par la convention pour assurer le contrôle de son application.

Ce comité ne dispose en fait que de peu de pouvoirs. Il peut notamment :

- demander aux États parties tous renseignements relatifs à l'application de la convention (art. 44.4),
- faire des suggestions et des recommandations transmises aux États intéressés et à l'Assemblée générale de l'ONU (art. 45.d),

- inviter les institutions spécialisées, le Fonds^o des Nations Unies pour l'enfance et tous autres organismes compétents à lui donner des avis sur l'application de la convention (art. 45. a)

transmettre à ces institutions et organismes tout rapport des Etats parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques (art. 45. b).

En revanche, le Comité des droits de l'enfant ne dispose ni d'un droit d'auto-saisine ni d'un pouvoir d'enquête et de contrôle autonome. Ses moyens d'action sont donc -il faut le regretter- plutôt limités.

III - LA PORTÉE DE LA CONVENTION : UN INSTRUMENT INTERNATIONAL TRÈS IMPORTANT SUR LE PLAN MORAL MAIS DONT LA PORTÉE PRATIQUE RISQUE D'ÊTRE LIMITÉE

1. Un texte très important sur le plan moral

En effet, la convention relative aux droits de l'enfant permet une mobilisation internationale en faveur de l'enfance, elle affirme la nécessité d'une protection spécifique des enfants, compte tenu de leur vulnérabilité particulière, enfin elle présente une nouvelle vision de l'enfance.

a) Une mobilisation internationale en faveur de l'enfance

L'élaboration et l'adoption de la convention relative aux droits de l'enfant a été et demeure l'occasion de nombreuses manifestations de soutien à la cause de l'enfance.

Il suffit de citer la Conférence nationale sur l'application de la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant en Egypte, en novembre 1988 ; le symposium d'Harare, de mars 1988 ; ou

encore la Consultation sur la convention pour les pays de langue portugaise, en septembre 1988. En outre, entre mars et septembre 1989, un grand nombre de réunions se sont déroulées, à l'initiative de l'UNICEF, à Budapest, Paris, Tunis, Helsinki, Kampala, Londres, El Salvador. Accueillant des chefs d'Etats et de Gouvernements, des dirigeants parlementaires, des responsables d'organisations non gouvernementales, elles avaient toutes pour objet d'encourager la ratification et l'application de la convention.

Par ailleurs, le directeur général du Fonds des Nations Unies pour l'enfance a obtenu la tenue à New York, les 28 et 29 septembre 1990, d'un sommet des chefs d'Etats et de Gouvernements pour développer la solidarité internationale envers les enfants.

b) La reconnaissance de la nécessité d'une protection spécifique des enfants

Après avoir notamment réaffirmé dans son préambule : *"Ayant présent à l'esprit que, comme indiqué dans la Déclaration des droits de l'enfant, l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux ..."* la convention définit un certain nombre de droits spécifiques à l'enfance et qui, jusqu'à présent, n'avaient pas été affirmés par un instrument juridique au niveau mondial, en particulier :

- le droit des enfants à ne pas être séparés de leurs parents, sauf si la décision est prise dans leur intérêt par une autorité compétente (art. 9)
- le droit, dans la mesure du possible, de connaître leurs parents (art. 7)
- le droit au repos et au jeu (art. 31)
- le droit à être protégé contre toutes les formes de violence (art. 32 à 39).

c) Une nouvelle vision de l'enfance est présentée par la convention

L'enfant acquiert un droit général de participation à la vie sociale, au travers de la liberté d'expression, de la liberté de pensée, de conscience et de religion, de la liberté d'association et de réunion pacifique, ce qui a pu faire dire que l'on passait à l'ère de "l'enfant citoyen".

Cela ne va d'ailleurs pas sans difficultés car la liberté implique la responsabilité, or va-t-on pouvoir faire supporter à des enfants tout le poids de leur responsabilité, par exemple en cas d'abus en matière de liberté d'expression ? Comment concilier la liberté reconnue à l'enfant et la responsabilité qui incombe aux parents "de l'élever et d'assurer son développement" ?

2. La portée pratique de la convention risque d'être limitée

En effet :

a) Certaines de ses stipulations sont susceptibles d'interprétations fort différentes. On ne citera ici que trois exemples :

- L'article 14-1 précise que "Les Etats parties respectent le droit de pensée, de conscience et de religion". Cela signifie-t-il que les enfants ont le droit de choisir leur religion ? Si les pays occidentaux répondent par l'affirmative, il n'en est pas de même pour les pays musulmans qui considèrent que l'article 14-1 affirme uniquement le droit des enfants à pratiquer leur religion.

- L'article 6 stipule que "Les Etats parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie". Cette formulation condamne-t-elle l'avortement ? La réponse est incertaine dans la mesure où, comme

nous l'avons vu, la convention prend garde de ne point définir l'enfant avec trop de précision et de ne point déterminer le moment à partir duquel commence la vie. Le fait est que cette imprécision a permis au Gouvernement français de se croire autorisé à faire une déclaration interprétative selon laquelle la convention "*ne saurait être interprétée comme faisant obstacle à l'application de la législation française relative à l'interruption volontaire de grossesse*".

- Toujours en raison de l'imprécision de la définition de l'enfant, l'article 35 de la convention qui interdit l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfant peut ou non, selon l'interprétation retenue, rendre possible le commerce d'enfants à naître, à l'état d'embryon ou à l'état de fœtus.

b) D'autres dispositions de la convention paraissent insatisfaisantes.

Il en est ainsi en matière de participation des enfants à des conflits armés. En effet, l'article 38-2 de la convention n'interdit, malgré les efforts de nombreux pays dont la France, cette participation que pour les enfants âgés de moins de 15 ans. Cela revient à reconnaître aux Etats le droit d'envoyer au combat des enfants dès lors qu'ils ont plus de 15 ans, ce qui paraît intolérable. Il convient par ailleurs de noter que, sur ce point, les dispositions de la convention ne sont guère innovatrices puisque le protocole I de 1977, additionnel aux conventions de Genève de 1949 stipulait déjà en son article 77-2 : "*Les parties au conflit prendront toutes les mesures possibles dans la pratique pour que les enfants de moins de 15 ans ne participent pas directement aux hostilités notamment en s'abstenant de les recruter dans leurs forces armées*".

La rédaction de l'article 21.d ne paraît pas plus satisfaisante. Elle fait référence, à propos de l'adoption internationale, à un profit matériel "indu" pour les personnes responsables du placement de l'enfant, laissant ainsi entendre qu'il peut exister en ce domaine un profit matériel "du" ce qui est pour le moins discutable.

c) Des omissions regrettables

Comme nous l'avons vu, craignant de rouvrir le débat de l'avortement, la convention ne précise pas si la vie de l'enfant débute dès avant, ou seulement après, la naissance. Mais ceci a pour conséquence fâcheuse qu'elle ne semble prévoir aucun droit pour l'enfant à des soins médicaux "in utero" dont, pourtant, on connaît aujourd'hui l'importance.

Toujours par souci de ne pas compromettre l'adoption consensuelle de la convention, ses rédacteurs, malgré la pression de nombreuses organisations non gouvernementales, n'ont fait aucune référence à l'excision pour se contenter de prévoir que "*les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.*" (art. 24-3).

d) La souplesse de certaines dispositions risque de nuire à l'efficacité de la convention

Ainsi, la référence aux exigences de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques, ou des libertés et droits d'autrui permet aux Etats de prescrire par la loi des restrictions aux droits énoncés par la convention.

Par ailleurs, en matière de droits économiques, sociaux et culturels, les Etats ne sont tenus de prendre des mesures que dans "les limites des ressources dont ils disposent" (art. 4). Ils assurent le droit à la survie et au développement de l'enfant "dans toute la mesure possible" (art. 6-2). Ils "s'efforcent" de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'accès aux services médicaux et de rééducation (art. 24-1).

Les Etats "s'efforcent" encore d'enrôler les enfants de 15 à 18 ans en donnant la priorité -si l'on peut dire- aux plus âgés (art. 38-3), de promouvoir l'adoption de lois, de procédures et la mise en place d'autorités et d'institutions pénales spéciales pour enfants (art. 40-3).

3. Le cas de la France : conséquences pour notre pays de la ratification de la convention

Si la législation française est conforme à la convention dans de nombreux domaines et si cette dernière ne doit s'appliquer en France que compte tenu d'une réserve et de deux déclarations interprétatives, il ne faut cependant pas se cacher que sa ratification impliquera un certain nombre d'adaptations de notre droit interne.

a) Sur de nombreux points, la législation française est d'ores et déjà en conformité avec la convention

Sont ainsi garantis notamment :

- le droit à un nom et à une nationalité ;
- le droit à l'enseignement primaire obligatoire et gratuit ;
- le droit à la protection contre les mauvais traitements (loi du 10 juillet 1989) ;
- le droit d'accès aux soins ;
- le droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents sauf s'il est en danger dans sa famille.

Par ailleurs, il convient de noter que l'adoption, le travail des enfants avant l'âge de 16 ans sont strictement réglementés dans notre pays.

b) Le Gouvernement compte faire une réserve et deux déclarations interprétatives

Le Gouvernement a manifesté son intention de préciser que les dispositions de cet article qui garantissent les droits des minorités n'ont pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la France

puisque l'article 2 de la Constitution garantit l'indivisibilité de la République en même temps que l'égalité de tous devant la loi.

. La première déclaration interprétative est relative aux procédures judiciaires (art. 40-2 b), v)). La convention prévoit, en effet, le droit de faire appel de toute mesure ou décision reconnaissant la culpabilité d'un mineur devant une autorité ou une instance judiciaire supérieure. Or, en France

- certaines infractions pénales relèvent, en premier et dernier ressort, du tribunal de police,

- les infractions de nature criminelle jugées en Cour d'assises sont non susceptibles d'un recours au fond devant une Cour d'appel.

Aussi le Gouvernement précisera-t-il qu'il interprète *"cette disposition comme posant un principe auquel la loi peut apporter des exceptions limitées : il en est ainsi, notamment, pour certaines infractions relevant en premier et dernier ressort du tribunal de police ainsi que pour les infractions de nature criminelle. Au demeurant, les décisions rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation qui statue sur la légalité de la décision intervenue"*.

Cette déclaration correspond à celles qui avaient déjà été faites sur des dispositions analogues de la convention européenne des droits de l'homme et du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

. La seconde déclaration interprétative, à laquelle il a déjà été fait référence, précise que la convention, notamment en son article 6, *"ne saurait être interprétée comme faisant obstacle à l'application des dispositions de la législation française relative à l'interruption volontaire de grossesse"*.

c) Les adaptations de notre droit interne rendues nécessaires par la ratification de la convention

Il ne saurait être question de faire un recensement exhaustif de ces adaptations mises en évidence notamment par le Haut Conseil de la Population et de la Famille et le Conseil d'Etat dans son rapport sur la protection et le statut de l'enfant. (2)

Notons seulement qu'elles portent principalement :

- sur les inégalités, notamment en matière d'héritage, entre les enfants légitimes et les enfants naturels (simples, adultérins ou incestueux), la convention stipulant que l'enfant doit être protégé contre toutes formes de discrimination notamment celles motivées par la situation juridique de ses parents (art. 2-2) ;
- sur les possibilités d'accouchement anonyme et de procréation assistée, l'enfant ayant, aux termes de l'article 7 de la convention, le droit de connaître ses parents ;
- sur la liberté d'association des enfants (art. 15 de la convention) dans la mesure où notre droit soumet cette liberté à autorisation tacite des parents et interdit aux enfants d'assurer la fonction de dirigeants d'une association ;
- sur la possibilité pour l'enfant d'être entendu (art. 12 de la convention) et défendu (art. 40) au cours des procédures judiciaires.

*

* *

(2). Conseil d'Etat, Section du rapport et des études, mai 1990

Conclusion

En conclusion, malgré ses imperfections, la présente convention -dont l'intitulé devrait d'ailleurs plutôt faire référence aux devoirs des adultes et de la société à l'égard des enfants qu'à la notion ambiguë de droits de l'enfant- peut constituer une nouvelle et utile étape dans l'élaboration d'un système cohérent et complet de protection internationale des droits de l'être humain.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à sa ratification non sans avoir, au préalable, formulé deux suggestions à l'attention du Gouvernement ainsi qu'une observation.

Il semblerait utile à votre rapporteur que le Gouvernement complète ses déclarations interprétatives sur deux points :

1. le premier paragraphe de l'article 14-1 de la convention devrait clairement être interprété comme impliquant le respect du droit de l'enfant non seulement à pratiquer mais aussi à choisir sa religion. Ceci, sans préjudice des dispositions du deuxième paragraphe du même article qui indique que : "*les Etats parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant de guider celui-ci dans l'exercice du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion*",

2. l'article 35 devrait être compris comme interdisant la vente ou la traite des enfants non seulement déjà nés mais aussi à naître, à l'état d'embryon ou de fœtus.

L'observation de votre rapporteur porte sur le fait que la convention des droits de l'enfant ne pourra tenir lieu d'unique outil pour l'amélioration du sort des enfants dans le monde. Cette amélioration dépend certes de l'édiction de règles de droit international mais est aussi largement tributaire du développement économique des pays pauvres. Il convient donc, pour les nations industrialisées de ne pas relâcher leur effort de coopération et d'aide

au profit des pays les plus démunis et d'éviter que se creuse le fossé entre le Nord et le Sud.

Sous réserve de ces précisions qui lui paraissent nécessaires, votre rapporteur vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative aux droits de l'enfant.

*

* *

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 21 juin 1990.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. le président Jean Lecanuet s'est interrogé sur la pertinence de la terminologie "droits" de l'enfant pour lui préférer la notion de respect dû à l'enfant par la société ainsi que par les adultes.

M. Roger Poudonson a approuvé les propos du président Lecanuet en contestant les termes de l'intitulé de la convention.

M. Jean Garcia a souligné le caractère⁸ nécessaire mais insuffisant de ce texte pour l'amélioration du sort de l'enfance dans le monde.

La commission a conclu à l'adoption de ce projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention relative aux droits de l'enfant, faite à New York le 26 janvier 1990, dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 385 (1989-1990)

ANNEXE

**Liste des Etats ayant signé la convention
et des Etats ayant déposé leurs instruments de ratification,
et âge auquel la majorité est atteinte dans ces Etats**

<u>Etat</u>	<u>Signature</u>	<u>Age de la majorité</u>
ALBANIE	26 janvier 1990	18 ^{es} ans
ALGERIE	26 janvier 1990	19 ans
ALLEMAGNE, REPUBLIQUE FEDERALE D'	26 janvier 1990	18 ans
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE ALLEMANDE	7 mars 1990	18 ans
ANGOLA	14 février 1990	18 ans
AUTRICHE	26 janvier 1990	/
BANGLADESH	26 janvier 1990	18 ans
BARBADE	19 avril 1990	18 ans
BELGIQUE	26 janvier 1990	21 ans
BELIZE	2 mars 1990	21 ans
BENIN	25 avril 1990	21 ans
BHOUTAN	4 juin 1990	
BOLIVIE	8 mars 1990	21 ans
BRESIL	26 janvier 1990	21 ans
BURKINA FASO	26 janvier 1990	21 ans
BURUNDI	25 avril 1990	21 ans
CANADA	28 mars 1990	18 ou 19 ans selon les Provinces
CHILI	26 janvier 1990	21 ans
COLOMBIE	26 janvier 1990	18 ans
COSTA RICA	26 janvier 1990	18 ans
COTE D'IVOIRE	26 janvier 1990	21 ans
CUBA	26 janvier 1990	18 ans
DANEMARK	26 janvier 1990	18 ans
DOMINIQUE	26 janvier 1990	18 ans
EGYPTE	5 février 1990	21 ans
EL SALVADOR	26 janvier 1990	21 ans

EQUATEUR	26 janvier 1990	18 ans
ESPAGNE	26 janvier 1990	18 ans
FINLANDE	26 janvier 1990	18 ans
FRANCE	26 janvier 1990	18 ans
GABON	26 janvier 1990	21 ans
GAMBIE	6 février 1990	21 ans
GHANA	5 février 1990	18 ans / personnes 21 ans / biens
GRECE	26 janvier 1990	18 ans
GRENADE	21 février 1990	
GUATEMALA	26 janvier 1990	18 ans
GUINEE-BISSAU	26 janvier 1990	18 ans
HAITI	26 janvier 1990	18 ans
HONGRIE	14 mars 1990	18 ans
INDONESIE	26 janvier 1990	21 ans Européens et chinois 18 ans Indonésiens
ISLANDE	26 janvier 1990	16 ans / personnes 21 ans / biens
ITALIE	26 janvier 1990	18 ans
JAMAIQUE	26 janvier 1990	18 ans
KENYA	26 janvier 1990	18 ans
LIBAN	26 janvier 1990	18 ans/fin de la puberté selon les communautés.
LIBERIA	26 avril 1990	21 ans
LUXEMBOURG	21 mars 1990	18 ans
MADAGASCAR	19 avril 1990	18 ans
MALI	26 janvier 1990	21 ans
MALTE	26 janvier 1990	18 ans
MAROC	26 janvier 1990	21 ans
MAURITANIE	26 janvier 1990	21 ans
MEXIQUE	26 janvier 1990	18 ans ou 21 selon les "distrito"
MONGOLIE	26 janvier 1990	18 ans
NEPAL	26 janvier 1990	16 ans
NICARAGUA	6 février 1990	21 ans
NIGERIA	26 janvier 1990	21 ans
NIGER	26 janvier 1990	21 ans
NORVEGE	26 janvier 1990	18 ans
PANAMA	26 janvier 1990	18 ans

PARAGUAY	04 avril 1990	22 ans
PAYS-BAS	26 janvier 1990	21 ans
PEROU	26 janvier 1990	18 ans
PHILIPPINES	26 janvier 1990	21 ans
POLOGNE	26 janvier 1990	18 ans
PORTUGAL	26 janvier 1990	18 ans
REPUBLIQUE SOCIALISTE SOVIETIQUE DE BIELORUSSIE	26 janvier 1990	18 ans
REPUBLIQUE SOCIALISTE SOVIETIQUE D'UKRAINE	21 février 1990	18 ans
ROUMANIE	26 janvier 1990	18 ans
ROYAUME-UNI	19 avril 1990	18 ans
RWANDA	26 janvier 1990	21 ans
SAINT-KITTS-ET-NEVIS	26 janvier 1990	18 ans
SAINT-SIEGE	21 avril 1990	21 ans
SENÉGAL	26 janvier 1990	21 ans
SIERRA LEONE	13 février 1990	21 ans
SRI LANKA	26 janvier 1990	18 ans droit de vote 21 ans mariage
SURINAME	26 janvier 1990	21 ans
SUEDE	26 janvier 1990	18 ans
TANZANIE	1er juin 1990	18 ans
TOGO	26 janvier 1990	21 ans
TUNISIE	26 janvier 1990	20 ans
UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES	26 janvier 1990	18 ans
URUGUAY	26 janvier 1990	21 ans
VENEZUELA	26 janvier 1990	18 ans
VIETNAM	26 janvier 1990	18 ans
YEMEN	13 février 1990	18 ans
YUGOSLAVIE	26 janvier 1990	18 ans
ZAIRE	20 mars 1990	21 ans
ZIMBABWE	08 mars 1990	21 ans

Parmi ces Etats, six ont ratifié la Convention :
BELIZE, EQUATEUR, GHANA, GUATEMALA, SAINT-SIEGE, VIETNAM.