

Historique de la Convention relative aux droits de l'enfant ⁽¹⁾

Martine Besse
Comité suisse pour l'UNICEF
(Service "Education et développement")

Nous examinerons ici les grandes étapes d'un itinéraire de la conception de l'enfant qui ira, espérons-le, vers un monde plus respectueux de tous les enfants.

Introduction

Jusqu'aux temps modernes, l'enfant était considéré comme la propriété de ses parents, plus exactement, de son père. C'étaient eux qui décidaient de sa vie, de son instruction et de son travail. L'enfant devait obéir. Par ailleurs, le monde des enfants n'était pas séparé de celui des adultes. C'est seulement au moment de l'industrialisation et de l'introduction de l'école obligatoire que la société s'est mise à opérer une distinction entre les deux. Sous l'impulsion des deux grandes déclarations des droits du XVIII^e siècle, la nord américaine de 1776 et celle issue de la révolution française, la situation des enfants fut considérée sous un angle nouveau. Ainsi, en Grande-Bretagne, le travail en fabrique fut interdit en 1833 pour les enfants de moins de 9 ans par "l'English Factories Act", tandis que le "Mines Act" de 1842 limitait le travail dans les mines. En 1896, le Code civil introduisit en Allemagne des peines pour les parents qui maltrahaient leurs enfants ou s'en occupaient insuffisamment. En 1899, des tribunaux de mineurs furent instaurés aux Etats-Unis. Ces exemples montrent que la notion de "droit" va de pair avec l'évolution de la conception de l'enfant. Dans ce sens, le XX^e siècle peut être considéré comme le siècle des droits de l'enfant.

⁽¹⁾ Voir ci-dessous un résumé de l'évolution des droits de l'enfant au XX^e siècle.

Les droits de l'enfant au XXème siècle Quelques étapes...

- 1913** Naissance de l'idée d'une Association internationale pour la protection de l'enfance.
- 1919** Création du Comité de protection de l'enfance par la Société des Nations (SDN). Les Etats ne sont plus les seuls souverains en matière de droits de l'enfant.
- 1923** Eglantyne Jebb (1876-1928), fondatrice de Save the Children Fund (Londres, 1919) et de l'Union Internationale de Secours aux Enfants (Genève, 1920), a la première l'idée de formuler la **Déclaration des Droits de l'Enfant**, connue également sous le nom de "Déclaration de Genève". Composée de cinq principes visant à assurer à tout enfant les conditions essentielles au plein épanouissement de sa personne, la Déclaration est promulguée en 1923 par l'Union dont elle est la charte.
- 1924** Adoption de la **Déclaration des Droits de l'Enfant** par la SDN (Genève, 26 septembre 1924). Sans aucune modification du texte.
- 1934** La SDN approuve, pour la deuxième fois, la **Déclaration des Droits de l'Enfant**.
- 1946** Le Conseil économique et social des Nations Unies (fondé en 1945) recommande de reprendre la **Déclaration de Genève** de manière à "engager les peuples du monde d'aujourd'hui aussi fermement qu'elle l'avait fait en 1924". Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, un mouvement universel en faveur des enfants se manifeste par la création, par l'Assemblée générale des Nations Unies, du **Fonds International de Secours à l'Enfance** (FISE-UNICEF).
- 1948** Proclamation de la **Déclaration universelle des droits de l'homme** par l'Assemblée générale des Nations Unies. Les droits et libertés des enfants y sont implicitement inclus.
La Commission des questions sociales du Conseil économique et social des Nations Unies adopte une **Résolution sur la protection de l'enfance**, portant notamment sur les modifications ou compléments à apporter à la "Déclaration de Genève" de 1924 en vue de sa consécration comme Charte des Droits de l'Enfant des Nations Unies.
- 1959** Adoption à l'unanimité, le 20 novembre, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la **Déclaration des Droits de l'Enfant**, composée de dix grands principes. Ce texte n'a cependant pas force de loi.
- 1961** Une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, s'inspirant de la Déclaration de 1959, élargit le domaine d'action de l'UNICEF.
- 1979** Proclamation de l'**Année Internationale de l'Enfant** (AIE) par l'Assemblée générale des Nations Unies, pour célébrer le 20ème anniversaire de la Déclaration des Droits de l'Enfant et encourager son application. La BICE a joué un rôle primordial dans le lancement et la célébration de l'AIE.
Comme elle l'avait déjà fait en 1959, la Pologne propose à nouveau la rédaction d'une Convention relative aux droits de l'enfant. Cette fois-ci, la communauté internationale se sent prête à relever le défi : un groupe de travail de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies s'attelle à la tâche.
- 1983** Les organisations non gouvernementales (ONG), ayant le statut consultatif auprès des Nations Unies, s'organisent de manière plus systématique en créant un groupe d'élaboration de la Convention, avec l'assistance technique de l'UNICEF. Ces ONG étaient à l'oeuvre dès 1979 et avaient soumis des déclarations conjointes.
- 1989** Adoption, par l'Assemblée générale de Nations Unies (New York, 20 novembre 1989), de la **Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant**.
La Convention, qui a force de loi, entrera en vigueur dès sa ratification par vingt Etats.

La Déclaration de Genève (1924)

Revenons maintenant un peu en arrière pour dire quelques mots d'une femme à laquelle le mouvement des droits de l'enfant doit un travail de pionnière. Nous voulons parler d'Eglantine Jebb, née en 1876 à Cambridge. Durant la guerre des Balkans en 1913, elle prit conscience de la misère des enfants dans les pays belligérants. A ce moment-là, elle écrivit - ce qui fit d'elle une traîtresse aux yeux de beaucoup de ses concitoyens - : "toute guerre, qu'elle soit juste ou injuste, qu'elle s'achève par une victoire ou par une défaite, est une guerre contre les enfants."

Frappée ensuite par les milliers d'enfants victimes de la Première Guerre mondiale, Eglantine Jebb créa en 1919 l'organisation appelée "Save the Children Fund". A ceux qui doutaient de la possibilité de sauver tous les enfants, elle répondait que pour atteindre cet objectif, il fallait trois choses : de l'argent, du savoir et la volonté politique. L'argent était présent, mais il était utilisé à d'autres fins. La question était de savoir comment éveiller la bonne volonté des gens pour qu'ils utilisent le savoir et les moyens à disposition en faveur des enfants. Cette question conduisit Eglantine Jebb et ses partisans à rédiger différents documents concernant la protection et l'aide aux enfants.

En 1922, le "Save the Children Fund" soumit pour la première fois au Conseil international des femmes une charte qui définissait précisément les conditions nécessaires au bien-être des enfants. C'est la faîtière internationale appelée "Union internationale de secours aux enfants" qui poursuivit les travaux sur ce document. Et en 1924, la Déclaration des droits de l'enfant, dite *Déclaration de Genève*, fut adoptée par la Société des Nations. En voici les termes : "par la présente Déclaration des droits de l'enfant dite : "Déclaration de Genève", les hommes et les femmes de toutes les nations, reconnaissant que l'humanité doit donner à l'enfant ce qu'elle a de meilleur, affirment leurs devoirs, en dehors de toute considération de race, de nationalité et de croyance :

1. L'enfant doit être mis en mesure de se développer d'une façon normale, matériellement et spirituellement.

2. L'enfant qui a faim doit être nourri; l'enfant malade doit être soigné; l'enfant arriéré doit être encouragé; l'enfant dévoyé doit être ramené; l'orphelin et l'abandonné doivent être recueillis et secourus.

3. L'enfant doit être le premier à recevoir des secours en temps de détresse.

4. L'enfant doit être mis en mesure de gagner sa vie et doit être protégé contre toute exploitation.

5. L'enfant doit être élevé dans le sentiment que ses meilleures qualités doivent être mises au service de ses frères."

C'était là la première tentative de formuler dans un texte les conditions fondamentales auxquelles les enfants ont droit. Avec la dissolution de la Société des Nations, la Déclaration de Genève perdit momentanément de son importance.

La Déclaration des droits de l'enfant de 1959

C'est en 1946 que débutèrent les travaux préparatoires de la "Déclaration des droits de l'enfant" - en même temps que ceux de la Déclaration des droits de l'homme, et l'année où fut créé l'UNICEF. Le 10 décembre 1948, les Nations Unies approuvèrent la "Déclaration universelle des droits de l'homme". Dans une première étape, on envisagea d'adapter la "Déclaration de Genève" en y intégrant une nouvelle conception de l'enfance. Dans une deuxième étape, en 1950, les auteurs de la Déclaration s'orientèrent vers la protection de l'être humain, sous l'influence de la Déclaration des droits de l'homme. La Déclaration de 1959 ne contenait que des droits sociaux. Personne ne songeait à l'époque à accorder des droits civils et politiques aux enfants (droits que leur reconnaît aujourd'hui la Convention).

Finalement, le 20 novembre 1959, la Déclaration des droits de l'enfant fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale de l'ONU qui comptait alors 78 Etats membres. Affirmant que "l'humanité se doit de donner à l'enfant le meilleur d'elle-même", cette Déclaration comprend - nous le rappelons - dix principes qui embrassent les aspects essentiels de la vie de l'enfant. Toutefois, cette charte de

principes moraux *n'a pas force de loi*; elle n'a pas de valeur contraignante pour les Etats. Ses énoncés sont des principes qui inspirent les gouvernements lors de la rédaction de textes concernant l'enfant et les associations privées dans leur travail auprès des enfants.

L'enfant dans le droit relatif aux droits de l'homme

Au moment de la Déclaration des droits de l'enfant - et trente ans plus tard encore - il n'existait pas d'instrument international contraignant établissant les obligations des Etats à l'égard des enfants. Il existait plus de 80 instruments internationaux touchant, d'une manière et d'une autre, à la situation des enfants. Tous ces textes ont été élaborés séparément, sur une durée de 60 ans, sans avoir le souci de toucher l'ensemble des besoins de l'enfant. Ils constituent un mélange de dispositions contraignantes et non contraignantes : cela signifie que les droits qu'ils accordent aux enfants ne comportent pas nécessairement une obligation pour les Etats. Or la défense des droits de l'enfant doit pouvoir se fonder sur un ensemble de lois cohérent et acceptable par la collectivité. Dans ce sens, la Convention vient compléter - et non pas remplacer - la Déclaration de 1959.

La Convention relative aux droits de l'enfant (1989)

La proposition d'une "Convention relative aux droits de l'enfant" vit le jour au cours de l'*Année Internationale de l'Enfant*, en 1979. Le gouvernement polonais ⁽²⁾ présenta à la Commission des droits de l'homme en 1978 un texte concernant une Convention des Nations

⁽²⁾ Sans doute n'est-il pas un hasard que la Pologne ait joué un rôle moteur dans l'idée d'un projet de convention. Il y a lieu de mentionner ici l'influence de Janusz Korczak, médecin et éducateur, dont l'action et les idées étaient très en avance sur son temps. Nous n'évoquerons ici qu'un seul point. En 1913, alors qu'il était responsable d'un orphelinat, il transforma peu à peu ce dernier en une société d'enfants, organisée selon les principes de justice, de fraternité, d'égalité en droits et en obligations. Il créa ainsi un système d'éducation où chaque enfant était "maître de la maison, travailleur et dirigeant à la fois." (Cf. son ouvrage intitulé *Comment aimer un enfant*).

Unies relative aux droits de l'enfant. Mais ce projet fut rejeté, car il était beaucoup trop proche du texte de la Déclaration des droits de l'enfant et ne fournissait pas de base juridique.

A la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Commission des droits de l'homme créa en 1979 un groupe de travail - dit "Groupe de travail à composition non limitée sur la question d'une Convention relative aux droits de l'enfant" - qui avait pour tâche d'élaborer une Convention à partir du texte polonais. Le gouvernement polonais révisa le texte de sa proposition et ce dernier devint le document de base du groupe de travail. Ce groupe de travail, présidé par un Polonais, le professeur Adam Lopatka, s'est réuni chaque année *une semaine*, juste avant la session annuelle de la Commission des droits de l'homme, sauf en 1988 (deux fois deux semaines).

Ce groupe de travail était formé de représentants de 43 membres de la Commission. Les délégués de tout autre pays membre des Nations Unies pouvaient également assister à titre d'observateurs et participer pleinement aux débats. Les organisations intergouvernementales comme l'OIT, le HCR et l'UNICEF, ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) pouvaient aussi être représentées et prendre pleinement part à la discussion du projet.

Plusieurs ONG avaient réagi aux propositions du projet fait par la Pologne; cependant, au début des années 80, leur participation à la rédaction de la Convention manquait de coordination. En 1983, certaines ONG exprimèrent leur inquiétude face à cela; elles estimaient qu'elles avaient les connaissances et les expériences nécessaires pour contribuer au travail d'élaboration, et qu'il ne fallait pas manquer cette occasion. Les organisations intéressées mirent ainsi sur pied la même année une "consultation des ONG", afin de mieux préparer leurs interventions lors des réunions du Groupe de travail. C'est ainsi que le "Groupe spécial des ONG sur l'élaboration de la Convention" vit le jour.

Par la suite, il se réunit deux fois par an pour préparer des propositions claires à l'intention du Groupe de travail de l'ONU. C'est *Défense des Enfants-International* qui servit de secrétariat à ce "groupe

spécial" qui comptait finalement près de cinquante organisations. Plus de la moitié participèrent régulièrement aux consultations semestrielles et aux réunions du Groupe de travail des Nations Unies. La présidence de ce groupe spécial était assurée par le *Bureau International Catholique de l'Enfance* (BICE).

Un soutien matériel et logistique était assuré au groupe des ONG par l'UNICEF.

Les propositions soigneusement élaborées par le groupe des ONG ont eu pour résultat que le Groupe de travail des Nations Unies reprenne un grand nombre de leurs idées et de leurs préoccupations - et parfois même des articles entiers. En outre, les ONG ont contribué à faire savoir qu'une Convention se préparait et à attirer l'attention sur l'importance de cet instrument international.

Le travail d'élaboration de la Convention a été un processus très long, qui s'est étendu sur 10 ans, de 1979 à 1989. C'est en 1988 que le Groupe de travail adopta le projet de texte pour les trois parties de la Convention (préambule, articles de fond et dispositions d'application). Ensuite, l'ensemble du texte a fait l'objet d'un examen technique par le secrétariat de l'ONU. Le Groupe de travail s'est consacré alors à la deuxième lecture et le texte définitif a été transmis à la Commission des droits de l'homme. Celle-ci l'a approuvé le 8 mars 1989 et l'a transmis à son tour au Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC).

Puis la Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée à l'unanimité le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies. La Convention a été ensuite ouverte à la signature le 26 janvier 1990. Soixante pays l'ont signée le jour même, ce qui est un record. La signature d'une Convention est généralement considérée comme le signe qu'un pays envisagera ensuite sérieusement de la ratifier. Contrairement à la déclaration, la Convention est un instrument juridique qui a force de loi. Les Etats qui la ratifient sont obligés de réformer leur législation nationale, afin de l'accorder aux dispositions de la Convention; ils sont tenus aussi de se soumettre aux instruments de contrôle qu'elle prévoit (notamment un Comité des droits de l'enfant établi par les Nations Unies).

La Convention relative aux droits de l'enfant est entrée en vigueur le 2 septembre 1990 - un mois après la vingtième ratification. C'est à ce moment-là qu'elle est devenue norme de droit international pour les vingt premiers Etats qui l'avaient ratifiée. Pour les autres Etats, la Convention entre en vigueur trente jours après la date à laquelle ils la ratifient. Un peu plus de sept mois se sont écoulés entre l'ouverture de la Convention à la signature et son entrée en vigueur. C'est un intervalle de temps très court pour un traité international - ce qui montre l'intérêt suscité par la Convention. La Convention sur les droits de l'enfant représente un événement : c'est la première fois, dans l'histoire du droit international, que les droits de l'enfant sont codifiés sous la forme d'un traité qui a force contraignante pour les Etats qui le ratifient.

Contenu de la Convention

Ce traité réunit différentes catégories de droits (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) et contribue ainsi à ce que l'enfant soit perçu comme un véritable *sujet de droit*. Toutefois, la Convention n'opère pas de distinction entre ces différents "types" de droits. Les droits sont en effet étroitement imbriqués et se renforcent mutuellement. Il semble plus pertinent d'adopter, pour ces droits, un autre système de classification, et de les diviser en *droits relatifs à la survie, au développement, à la protection et à la participation*.

Les droits relatifs à la *survie* comprennent la nutrition, le niveau de vie suffisant et l'accès à des services de santé. Ce sont des droits essentiels qui visent à assurer la simple survie physique de l'enfant.

Les droits relatifs au *développement* comprennent l'accès à l'information, les activités éducatives et culturelles, le droit au repos, au jeu et aux loisirs, ainsi que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Les droits relatifs à la *protection* comprennent la protection contre la violation des droits cités plus haut, ainsi que la protection contre tous les types d'exploitation et de cruauté, contre la séparation arbitraire d'avec sa famille et contre les abus qui peuvent être commis dans les procédures pénales et judiciaires. Il faut mentionner aussi les droits

à une protection spéciale pour les enfants handicapés, les enfants réfugiés et les enfants sans famille.

Les droits relatifs à la *participation* couvrent deux domaines :

- a) le droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion et de voir celle-ci prise en considération dans toute affaire le concernant,
- b) le droit de jouer un rôle actif au sein de sa communauté et de sa société, à travers la liberté d'association et d'autres activités.

Relevons encore que *l'intérêt supérieur de l'enfant* (article 3) est un principe dont s'inspire l'ensemble de la Convention et qui doit servir de fil conducteur pour toutes les décisions concernant l'enfant.

Mécanisme d'application

C'est un *Comité des droits de l'enfant* composé de dix experts (femmes et hommes) qui doit suivre les progrès réalisés par les Etats qui ratifient la Convention. Les Etats parties doivent présenter régulièrement des rapports sur les mesures qu'ils ont prises pour mettre en oeuvre la Convention et sur les progrès accomplis dans la réalisation des droits de l'enfant. Un Etat partie doit présenter son premier rapport deux ans après avoir ratifié la Convention. Par la suite, il doit en soumettre un tous les cinq ans. Ces rapports devraient être rendus publics et être largement diffusés sur le plan national. Le Comité peut demander aux Etats parties de compléter certains renseignements fournis dans le rapport. Il peut également apporter des suggestions et des recommandations aux gouvernements des pays qui ont présenté un rapport.

La composition du Comité doit refléter de manière équitable les différentes régions géographiques et les principaux systèmes juridiques qui existent dans le monde. Toutes les organisations compétentes dans le domaine compris par la Convention peuvent être invitées à participer aux débats du Comité et donner leur avis. Elles pourront être consultées. Il s'agit des institutions spécialisées et des autres organes des Nations Unies tels que l'OIT, l'OMS, l'UNESCO, l'UNICEF, le HCR , ainsi qu'un vaste éventail d'organisations non gouvernementales.

La Convention relative aux droits de l'enfant est *universelle* : elle a la même signification pour les peuples de toutes les régions du monde, et cela grâce à de longues négociations au cours desquelles les représentants de pays ayant des systèmes sociaux et économiques différents ainsi que des conceptions de la vie différentes sur le plan culturel, éthique et religieux ont travaillé aux côtés des organisations non gouvernementales et des institutions des Nations Unies, afin de donner corps à un ensemble de valeurs et d'objectifs communs qui soit valable partout.

La Convention énonce des normes communes, mais les auteurs ont pris en considération les différentes réalités culturelles, sociales, économiques et politiques des Etats pris individuellement de sorte que, si les droits sont communs à tous, chaque Etat peut chercher à les mettre en oeuvre selon ses propres moyens.

Nous aimerions, pour terminer, rappeler ici que, dans la perspective d'une ratification de la Convention, le Sommet mondial pour les enfants et le fameux "Plan d'action" en faveur des enfants ont déjà marqué, pour la Suisse, un pas important. En effet, en signant ce Plan d'action, les pays - dont la Suisse -s'engagent entre autres à tout mettre en oeuvre pour pouvoir ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant.

Si l'on veut que la ratification de la Convention ait - quand elle aura lieu - un sens dans notre pays, il s'agit de réaliser un important travail d'information dans le public, auprès des adultes et des enfants. Les uns et les autres doivent connaître les Droits des enfants. Car l'ignorance et le silence sont les deux principales raisons de la violation des droits.