

La Convention internationale sur les droits de l'enfant, 20 ans après : une réelle marge de progression

1 La CIDE a-t-elle changé quelque chose à la situation des enfants dans le monde ?

Personne ne contestera que le sort de millions, sinon de centaines de millions d'enfants de par le monde sur les 6 milliards d'humains soit contestable et très préoccupant. Les rapports annuels de l'UNICEF en témoignent. Et il est même à craindre que la crise financière qui fait le tour de la planète ne vienne frapper de plein fouet les plus faibles, y compris bien évidemment dans les pays dits développés qui ont tous leur poche de pauvreté et une fracture sociale plus ou moins large et profonde.

Alors inutile la Convention internationale sur les droits de l'enfant adoptée à l'unanimité le 20 novembre 1989 ? Est-elle un chiffon de papier (dixit les Chinois) adopté par le "Machin" expression du général de Gaulle pour typer l'ONU ?

Il faut déjà rappeler que tout simplement l'adoption d'un texte contraignant pour les Etats et consacrant les droits des enfants s'imposait à l'échelle internationale en cette fin du XX^e siècle.

Il y avait bien quelques 80 instruments juridiques disparates avec leurs contradictions, leurs lacunes, des Etats ratifiants différents selon le texte. Bref un droit international inopérant. Il était nécessaire de disposer d'un texte fédérateur offrant au passage une vision panégyrique des droits de l'enfant c'est dire les droits civils, politiques, sociaux, culturels et économiques. Bref un texte dégageant en plein ou en creux un vrai projet de société.

Le combat pour déboucher sur cette convention – c'est-à-dire sur un traité multinational contraignant pour les Etats les ratifiant et interrogeant ceux qui refuseraient de le ratifier - aura duré quasiment un siècle. Il fallait en terminer avec les simples Déclarations, pétition de principes telles celles de 1924 adoptée par la Société des nations, ancêtre de l'ONU et celle de 1959 de l'ONU. La situation des enfants dans le monde dans la décennie 60 appelait à un sursaut quand les budgets sociaux et éducatifs étaient sacrifiés dans de nombreux pays africains notamment pour face à la crise de l'époque et quand tant d'enfants (40 000 par jour) mourraient faute d'avoir de quoi être nourris. Le succès a dépassé les espérances. On craignait de ne pas avoir les 20 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur du texte; d'où le projet de Premier Sommet mondial prévu pour septembre 1990 afin de recueillir en grande pompe les ratifications qui feraient défaut. ? Or dès août 1990 elles étaient réunies ; l'engouement était au rendez-vous ou la mauvaise conscience ou la crainte de devoir rendre des comptes. Les compromis passés dans la rédaction du texte permettait à un plus grand nombre d'adhérer. Toujours est-il aujourd'hui il ne manque que deux pays à l'appel, les USA et la Somalie privée de gouvernement.

Déjà il était visibles qu'adopter ce traité pour utile sinon obligatoire était insuffisant. Comme pour toute loi le vote acquis s'ouvre un nouveau défi, sinon un nouveau combat, celui de la mise en oeuvre. Il fallait profiter de la dynamique internationale pour mobiliser les efforts de chacun en s'appuyant sur les capacités de la coopération internationale

Depuis deux sommets mondiaux pour l'enfance ont été provoqués l'un en 1990, l'autre en 2002. Des engagements très concrets ont été pris par les Etats spécialement à travers le Plan Mondial pour la décennie adopté en 1990 qui n'ont pas tous été tenus, mais des résultats ont été acquis sur le terrain de la santé, de l'éducation, ou encore de la protection physique des enfants ou contre les atteintes sexuelles.

Indéniablement on reste loin du compte, mais une dynamique est en cours.

Mieux ce n'est pas n'importe quelle conception de l'enfant dont la CIDE est porteuse : on est sorti de l'idée que les enfants ne sont que des êtres fragiles qu'il faut protéger; on voit dans l'enfant une personne qui a sa propre sensibilité, ses affects, des attachements, une conscience et donc on reconnaît sa liberté de penser et de s'exprimer. Comme personne il doit être respecté dans son corps, mais comme être humain il doit aussi se voir reconnaître le droit de participer à la gestion de sa vie certes comme l'enfant qu'il est, mais en tout cas mieux que l'enfant objet géré par les adultes. Il aura son mot à dire sur ce qui le concerne ; il pourra même prendre des initiatives reconnues comme valables sur le plan juridique.

Bref la CIDE est tournée vers le XXI^e siècle et non pas vers le XIX^e dans la conception qu'elle porte sur l'enfant. Le propos n'est pas neutre car il est porteur d'une limitation des pouvoirs des adultes sur l'enfant et combat l'idée d'un droit à l'enfant que certains continuent à revendiquer mordicus aujourd'hui.

Déjà deux protocoles additionnels ont été ajoutés à la CIDE d'origine; le Comité des experts a été renforcé dans son nombre de membres et dans les moyens dont il dispose. Une démarche d'accompagnement au changement a été développée par ce Comité pour les Etats les plus en difficulté afin de ne pas se contenter de constats négatifs et de condamnations sans effet concrets.

Aujourd'hui la CIDE joue son rôle de référence universelle. Dans beaucoup de pays elle contribue à alimenter des utopies mais des utopies qui donnent de l'espoir et cristallisent le mouvement pour le changement.

Verre à moitié vide ; verre à moitié plein, chacun appréciera. Tout n'est pas parfait, loin s'en faut. Au total n'oublions pas qu'on est dans le registre international et dans celui délicat des droits humains, trois pas en avant, deux pas en arrière. Ce rythme est frustrant mais on avance à petits pas. Ici il faut donner du temps au temps.

2 La France respecte-t-elle cette Convention ?

La France a signé le traité à New York avec 60 autres États le 28 janvier 1990 par l'intermédiaire d'Edwige Avice puis elle l'a ratifié en 1990 en 23^e position mondiale, mais premier européen d'une Europe alors des 15 et en ne déposant qu'une réserve (art. 30) et deux déclarations interprétatives. "Je sais que ce sera dur d'appliquer ce texte mais nous le ferons" déclara François Mitterrand président de la République devant le congrès de l'UNAF de mai 1990 tenu à Bordeaux.

Elle a déjà eu trois fois à rendre compte de son respect de la CIDE (1994, 2004, 2009) sans toujours respecter les délais qui lui étaient assignés. On trouvera les rapports élaborés par le gouvernement et les contre-rapports de DEI-France sur le site www.dei-france.org ainsi que les Observations et Recommandations du comité des Experts.

Force est de constater que la France n'était pas la moins bien placée pour mettre en oeuvre ce traité exigeant sur de nombreux points et par sa philosophie.

Pour autant sur certains points elle n'était pas à niveau car par-delà les compromis (droit à la vie, IVG, enfants-soldats, travail des enfants, adoption, etc.) l'exigence de la CIDE est bien réelle (accès aux origines, droits à deux parents, droit d'expression et d'association etc.).

Avant même la ratification, constatant ses lacunes (conf. le rapport du Haut Conseil de la Population et de la Famille, avril 1989), la France a eu le souci de se mettre en conformité sur les

quelques points sur lesquels elle ne l'était pas (par exemple la loi sur les enfants mannequins, la loi sur l'autorité parentale; etc.).

Sur 20 ans je retiendrai quatre points sur lesquels nous avons fait évoluer notre législation. Même sur ces points il peut demeurer une marge de progression.

1) Le droit à deux parents responsables a été consacré à un gros détail près. Pas moins de trois lois (1987, 1993 et 2002) ont été nécessaires pour en arriver à consacrer la co responsabilité parentale c'est-à-dire le droit de l'enfant à deux parents également responsables. Reste qu'on a loupé la première marche qui aurait voulu de consacrer le droit de l'enfant à une double filiation paternelle et maternelle. Là le droit des adultes, leur liberté, l'emporte toujours. Ils sont libres de ne pas reconnaître leur enfant et le procureur de la République ne peut pas pallier cette carence alors que la filiation d'un enfant lui appartient autant qu'à ses géniteurs..

2) Le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux (art. 7) a progressé avec la loi de 2001, mais pour autant nous gardons cette spécialité française et luxembourgeoise qu'est l'accouchement sous « X » où une mère peut priver un enfant de sa filiation. Les dernières décisions de justice intervenues ouvrent une brèche dans ce pouvoir exorbitant accordé à la mère. Un père et désormais des grands-parents peuvent tenter d'établir leur filiation avec l'enfant.

3) Les libertés de pensée et d'expression consacrées dans les articles 12 à 15 ont été consacrées par le décret de janvier 1991 et les 4 circulaires d'application qui ont suivi aux élèves du secondaire. Mais qui se souvient aujourd'hui de ces textes ? Le droit de l'enfant à s'exprimer sur toutes les affaires le concernant a été consacré dans la loi du 4 avril 2002 : ses parents doivent le consulter (art. 371-1 : (...) »Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité »), le droit de l'enfant à être entendu en justice a été consacré par la loi du 5 mars 2007, quand jusqu'ici (loi Malhuret de juillet 1987) il pouvait seulement demander à être entendu et le juge pouvait refuser

4) Le droit des enfants handicapés a singulièrement progressé allant jusqu'à la consécration d'un droit opposable (loi de 2005). Reste qu'en pratique 15 à 20 000 enfants porteurs de handicap ne sont toujours pas scolarisés dans la cinquième puissance économique du monde. Par ailleurs l'éducation spécialisée est en passe de disparition.

On pourrait prendre d'autres exemples qui montrent que l'on progresse, mais à pas comptés. Et ce d'autant plus que l'idée même de droit des enfants n'a plus bonne presse en France : on parlerait plutôt devoirs que droits. La France est en défense et se méfie des enfants et des jeunes. Le projet de code de justice pénale des mineurs illustre bien le propos. Le Comité des Experts sur les droits de l'enfant de l'ONU a eu l'occasion en 2004 et 2009 de faire part au gouvernement français de ses réserves sur la dégradation du droit pénal des mineurs en France.

Le sort auquel est voué les enfants étrangers isolés est lui aussi préoccupant sous de nombreux aspects même si nous n'avons pas à rougir de ce que nous faisons (le refoulement à la passerelle est une réalité; le séjour en zone d'attente pour les adolescents, la non régularisation de certains jeunes après des années de séjour il est une autre difficulté même si nous en obtenons beaucoup).

Ne parlons pas de l'inquiétude majeure que suscitent les projets de « refondation » de la justice pénale des enfants avec un code de justice pénale qui n'a pas le souffle de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Cette inquiétude a été fortement exprimée dès 2004 et encore plus cette année parle Comité des experts.

Fondamentalement, et le Comité le relève avec vigueur, nous manquons toujours d'une politique de l'enfance avec une cohérence et un pilote dans l'avion; tout simplement on ne sait pas ce que mobilise l'enfance comme part du PIB. Les experts de Genève sont sévères.

Un point particulier mais majeur mérite attention sur la période que nous venons de vivre : la position adoptée par la Cour de Cassation en 1993 dans l'arrêt Legendre aura été un véritable frein au développement de la CIDE en France ; il n'est pas de vrais droits qui ne se traduisent en justice s'il est nécessaire afin d'y être consacrés. Or la Cour de Cassation a affirmé d'entrée de jeu en 1993 que la CIDE n'engageait que les Etats et ne créait pas de droits directs pour les enfants. Singulière régression par rapport à l'idée ancrée de longue date qui veut que l'article 55 de la constitution implique qu'une convention a valeur supra légale, voire supra constitutionnelle et dès lors est donc directement invocable en justice quand les lois et règlements. Loin de céder au règlement contraire au traité doit donc céder. Le Conseil d'Etat lui n'était pas sur cette position originale adoptée par la Cour de Cassation et continuait à reconnaître le caractère « self-executing » de telle disposition quand la Cour de Cassation la rejetait en bloc.

Cette cacophonie dont résultait une incertitude juridique dura 15 ans jusqu'à ce qu'en 2005 la cour de cassation finisse par céder devant les pressions nationales et internationales sur la position aberrante qu'elle avait adoptée avec succès malheureusement pour bloquer la promotion de la CIDE. Entre temps nombre de travaux comme ceux en 2000 de la Commission Fabius présidée en personne par le président de l'assemblée nationale en personne contribua à l'évolution de la Cour de Cassation ainsi que l'arrivée de magistrats sensibles au droit des enfants comme président Draï, le premier président Canivet ou M. Ancel. Cette bagarre loin d'être anecdotique illustre combien cette convention sur les droits de l'enfant « mi-juridique, mi-politique, mi-philosophique » déroutait les purs juristes. Ils résistèrent au maximum avant d'être emporté par la vague. On s'en rejouira mais que de temps perdu.

Au total, dans le respect de la convention de 1989 la France mérite me semble-t-il un 12-14 sur 20 ; certainement pas un 16 ou plus ce qui est un problème pour la patrie autoproclamée des droits de l'Homme. Il y a toujours un fossé entre les droits formels affichés et les réalités de terrain. D'autant que l'ambiance n'est pas à la promotion des droits des enfants,

3 Comment analyser le projet de supprimer le Défenseur des enfants ?

Attaque délibérée d'une institution qui gène ou résulte d'une politique générale de réduction des attributions de l'Etat ?

Il s'agit incontestablement d'un mauvais coup, volontaire ou non. Je ne pense pas qu'on ait voulu tordre le cou d'une institution dérangeante; je crois surtout qu'on n'a pas vu le problème suscité par cette suppression proposée, qui plus est, en cette année anniversaire de la CIDE où nombreux sont ceux qui se mobilisent.

Je crois à la thèse de la recherche des économies à tout crin des dépenses de l'Etat sachant par ailleurs qu'on peut aussi avoir à dilapider l'argent public sur des enjeux qui paraissent prioritaires comme la réussite de la présidence française de l'U.E..

Ce n'est pas rabaisser l'importance du travail développé par Claire Brisset puis pas Dominique Versini que d'affirmer que les droits des enfants ne préoccupent pas ceux qui nous gouvernent aujourd'hui. On trouve dans cette décision de fondre le Défenseur des enfants au sein du Défenseur des droits l'illustration, de ce que je développais plus haut : la dynamique de la fin des années 80 est aujourd'hui morte. Aucun réflexe n'a fonctionné car en vérité ceux qui nous gouvernent sont à 100 000 lieux de la préoccupation droit de l'enfant.

Les réactions ont été vives à l'annonce de la suppression du poste de Défenseur des enfants et ce sur tous les bords de l'Hémicycle parlementaire.

Il est possible que nous obtenions que finalement le Défenseur des enfants soit certes intégré au sein de l'institution Défenseur des Droits mais nommé en conseil des ministres avec une réelle

autonomie. Martin Hirsch, Haut Délégué à la jeunesse, venu en pompier après l'annonce désastreuse semblait accepter cette perspective qui « prend le système grec (sauf erreur). A défaut nous vivrions une régression majeure et la baffe au Comité des experts serait encore plus important quand celui-ci recommandait de mieux mobiliser le Défenseur des enfants.

Bref, plus que jamais le 20 novembre 2009 ne doit pas être un temps de commémoration mais un temps de combat. Il faut inverser la régression dans laquelle nous sommes entraînés et relégitimer le thème droits des enfants. Avec 2 millions d'enfants pauvres si l'on s'en tient aux critères européens,, il y a malheureusement matière. Nous proposons d'inverser la logique et de voter un texte pro actif pour promouvoir le bien-être des enfants de France les enfants. C'est cette démarche innovante que DEI-France avance depuis deux ans .

Pantin, le 31 septembre 2009 Jean Pierre Rosenczveig

Président du TE de Bobigny
Président du Bureau international des droits de l'enfant
Président de DEI-France