

Anniversaire de la Cide: la France entre avancées et régressions

La Convention internationale des droits de l'enfant (Cide), adoptée par les Nations unies le 20 novembre 1989, fête ses 25 ans. Les progrès réalisés sont-ils significatifs ? En ce qui concerne la France, la réponse n'est pas si simple.

Françoise DUMONT, membre du Comité central de la LDH, responsable du groupe de travail LDH « Jeunesse et droits des enfants »

Octobre 2014 : attribution du prix Nobel de la paix à Malala Yousafzai et à Kailash Satyarthi.

La première, née au Pakistan, est devenue le symbole de la lutte contre l'extrémisme religieux et pour la scolarisation des filles. Le second, Indien, est une figure certes moins médiatique mais depuis trente-cinq ans, il ne cesse de dénoncer le travail des enfants. Novembre 2014 : signature par la France du troisième protocole relatif à la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide). La France met ainsi fin à une situation qui n'a que trop duré, et fait un pas supplémentaire en matière de reconnaissance des droits des enfants.

Doit-on donc être complètement optimiste ? S'agissant de la France, le verre est-il à moitié plein ? A moitié vide ?

Troisième protocole : la France signe enfin

Le troisième protocole met en place un mécanisme majeur de plaintes, permettant de donner à la Convention une réelle efficacité et une dimension pratique.

« La création, en 2011, d'un tribunal correctionnel pour mineurs constitue clairement une nouvelle dérogation au principe de spécialité de la justice pénale des mineurs et de spécialisation des magistrats. »

Il permet en effet aux citoyens et aux enfants de saisir le Comité des droits de l'enfant de l'ONU d'une situation de violation des droits d'un enfant – ou d'un groupe d'enfants –, non réparée par les voies de recours internes à chaque pays. Le Comité peut, à la suite d'une plainte, demander à l'Etat de rendre des comptes précis.

Ce protocole a été adopté le 19 décembre 2011 par l'assemblée générale de l'ONU. Il est entré en vigueur le 14 avril 2014, après les dix premières ratifications. Jusqu'ici, notre pays s'obstinait à ne pas le signer, alors que quarante-six Etats l'avaient déjà fait. Cette position était d'autant plus étonnante qu'elle contredisait l'attitude adoptée jusqu'alors par la France, celle-ci ayant été un véritable « moteur » pour la Convention elle-même et pour ses deux premiers protocoles (l'un sur le commerce d'enfants, la prostitution et la pornographie concernant les enfants, l'autre sur l'implication des enfants dans les conflits armés).

Au cours des trois dernières années, le Défenseur des droits et différents acteurs de la société

civile ont, à plusieurs reprises, manifesté leur incompréhension devant cette absence de signature, et incité l'Etat français à le faire. Mais les justifications fournies en retour n'ont cessé de varier : tantôt, le ministère des Affaires étrangères invoquait la nécessité « d'évaluer la compatibilité du droit interne avec l'ensemble des dispositions du protocole » ; tantôt, le ministère de la Justice considérait que ce protocole n'était pas assez offensif ou mettait en avant « l'incapacité juridique des enfants ».

Les pressions exercées par diverses institutions et par la société civile ont donc fini par payer et Laurence Rossignol, la secrétaire d'Etat à la Famille, s'est rendue à New York le 20 novembre dernier pour apposer la signature de la France.

Même si cette signature ne résoudra pas tous les problèmes à elle seule, il y a là une avancée. Reste maintenant aux parlementaires d'autoriser la ratification. Espérons que celle-ci interviendra au plus vite, et qu'ainsi la France rejoindra les Etats parties de ce troisième protocole. Il faut aussi



que des mesures d'accompagnement soient mises en place. Cela passe par une information de tous – et particulièrement des enfants – sur l'existence de ce texte, et ce qu'il implique. Cela nécessite également une information concomitante sur les voies de recours internes, encore trop peu connues. Espérons aussi que, le cas échéant, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) s'appuiera sur cette signature.

De nouvelles dispositions dans le droit interne

Au cours des dernières années, de nombreuses lois portant directement ou indirectement sur les enfants ont été, en France, adoptées. Pour plusieurs d'entre elles, des avancées, le plus souvent formelles, vont dans le sens voulu par la Convention. Ainsi, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 stipule, dans son article 59, et en conformité avec l'article 37 de la Convention, que « *l'administration pénitentiaire garantit aux mineurs détenus le respect des droits fondamentaux reconnus à l'enfant* ». De la même manière,

Il reste du chemin à faire avant que ne soit mis au même rang, en termes d'importance, l'intérêt supérieur de l'enfant, son bon développement et l'acquisition des savoirs.

on peut se réjouir que la France ait pris un certain nombre de dispositions pour renforcer la protection des enfants contre l'exploitation sexuelle (notamment en ratifiant la convention de Lanzarote), ou que la référence à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention) figure explicitement dans le nouveau statut du Défenseur des droits – lequel doit « *défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant* ». La loi de mars 2000, portant création du Défenseur des enfants, ne faisait référence qu'aux seuls droits.

S'il est vrai que certaines dispositions de la Convention se sont vues mieux transformées formellement dans le droit interne, d'autres lois, adoptées plus ou moins récemment, et tout particulièrement dans le domaine pénal, témoignent de véritables régressions. C'est tout particulièrement le cas avec la création, en 2011, d'un tribunal correctionnel pour mineurs. En effet, la loi du 11 août 2011 (loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs) prévoit le

remplacement du tribunal pour enfants par un tribunal correctionnel. Cette mesure constitue clairement une nouvelle dérogation au principe de spécialité de la justice pénale des mineurs et de spécialisation des magistrats. Ce principe est pourtant reconnu par l'article 40 de la Cide, qui prévoit que les Etats parties « *s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale* ». Aujourd'hui, ces tribunaux fonctionnent, même s'ils ne se sont pas mis en place partout, notamment grâce à une certaine « résistance passive » de certains barreaux. Dès sa prise de fonction, Christiane Taubira a assuré qu'elle souhaitait supprimer ces juridictions, directement héritées de l'ère Sarkozy, mais, pour l'instant, aucun texte allant dans ce sens n'est paru. Le ministère de la Justice travaille, semble-t-il, sur une remise à plat de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante. Le moment venu, il faudra que

la société civile soit très attentive aux orientations choisies.

L'article 3 alinéa 1 de la Cide inscrit l'intérêt supérieur de l'enfant (ISE) comme une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. Cette notion est également mentionnée dans de nombreux autres articles de la Cide, et, depuis 2005, le principe a été reconnu d'applicabilité directe par les deux cours suprêmes françaises. Bien que fondement de la Convention, l'ISE a donné lieu à de nombreuses interprétations, parfois à l'opposé de la Convention. Néanmoins, un certain nombre de travaux ou d'avis ont permis (en 2011, le Défenseur des droits a mis en place un groupe de travail dédié à cette question, et, en 2013, le Comité des droits de l'enfant a formulé une observation générale afin de mieux définir ce principe) de dégager quelques points faisant consensus. Parmi ces points, signalons que l'ISE doit être évalué de façon individualisée, qu'il doit prendre en compte l'ensemble des besoins présents et futurs de l'enfant, qu'il nécessite une approche pluridisciplinaire...

« L'intérêt supérieur de l'enfant » appliqué ?

En dépit de ces avancées sur le plan conceptuel, de nombreuses difficultés demeurent pour que ce principe soit vraiment appliqué et devienne une sorte de « réflexe obligatoire ». Au sein de la famille, l'intérêt supérieur de l'enfant est laissé à l'appréciation parentale, même s'il est intégré dans l'article du Code civil définissant l'autorité parentale. Il y a donc des risques que les parents se réfèrent soit à leurs traditions éducatives, soit à des tendances actuelles qui placent l'enfant, dès son plus jeune âge, dans une situation de stress et de compétition par crainte d'échec scolaire, et, à terme, du chômage.

À l'école, la refondation de l'institution en 2013 a permis quelques avancées, en mettant l'accent

Les chiffres récemment fournis par l'Unicef montrent que la pauvreté chez les enfants a fortement augmenté dans la plupart des pays riches, dont la France, qui vient d'enregistrer un taux en hausse (de 15,6 % à 18,6 %).

sur la nécessité d'avoir une école bienveillante pour les enfants, mais il reste du chemin à faire avant que l'institution ne mette au même rang, en termes d'importance, l'intérêt supérieur de l'enfant, son bon développement et l'acquisition des savoirs. Dans le domaine juridique, la notion, rarement qualifiée de supérieure dans le droit interne, manque encore de références juridiques et se décline, la plupart du temps, dans une grande subjectivité.

La France bientôt auditionnée

La dernière audition de la France par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU remonte à 2009. Dans les observations qu'il avait émises à la suite de cette audition, le Comité avait soulevé un certain nombre de points qu'il demandait à la France de « corriger ». En janvier 2016, le gouvernement français sera de nouveau auditionné.

Dans cette perspective, cinquante et une organisations se sont réunies et ont créé Agir ensemble pour les droits de l'enfant (Aede), avec pour objectif la production d'un rapport alternatif commun. La LDH y participe mais produira aussi son propre rapport. Ce sera pour nous l'occasion de mettre l'accent sur ce qui l'a le plus mobilisée au cours des dernières années : les enfants roms, les mineurs isolés étrangers, les enfants de migrants sans papiers, la situation dans les territoires ultramarins, notamment à Mayotte, la rétention administrative des mineurs, incompatible avec l'article 3.1 de la Cide... Il faudra aussi revenir sur la question des discriminations dans le sport et sur la mobilisation de la LDH pour mettre « La discrim' hors jeu »⁽¹⁾. Depuis 2009 en effet, la Fédération française de football (FFF) s'obstine à appliquer, de manière erronée, les dispositions de l'article 19 du règlement de la Fédération internationale de football association (Fifa), qui porte sur le statut et le transfert

des joueurs, afin de lutter contre le trafic des jeunes joueurs dans le monde. La FFF adapte cet article à la réglementation française de manière discriminatoire en exigeant de tout enfant non français qu'il justifie de l'identité et de la nationalité de ses parents, de ses liens de filiation avec ceux-ci et de leur résidence en France, ainsi qu'une attestation de sa présence continue en France lors des cinq années précédentes. Cette règle absurde bloque aujourd'hui encore des centaines de licences et prive de nombreux enfants de nationalité étrangère, résidant en France, et qui y sont souvent même nés, de jouer au football. Dans l'un de ses derniers avis, Dominique Baudis, dernier Défenseur des droits, avait d'ailleurs, pour ces raisons, justifié l'action de la LDH.

Enfin, nous ne manquerons pas d'évoquer la progression de la pauvreté chez les enfants. Les chiffres récemment fournis par l'Unicef montrent que celle-ci a fortement augmenté dans la plupart des pays riches, dont la France, qui vient d'enregistrer un taux en hausse (de 15,6 % à 18,6 %), ce qui correspond à une augmentation nette d'environ quatre cent quarante mille enfants pauvres.

Cette progression de la pauvreté chez les enfants (et leurs familles) se traduit par des difficultés d'accès à différents droits : aux soins, aux loisirs, voire à l'école, et nombre d'enfants ont moins de trois repas par jour. Une telle situation est proprement intolérable et il devient urgent que notre pays prenne au sérieux l'article 27 de la Convention, lequel stipule que « Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social ». Dans un pays où près de trois millions d'enfants vivent en dessous du seuil de pauvreté, nous sommes loin du compte ! ●

(1) Campagne de la LDH en novembre 2012. Voir www.ldh-france.org/sports-faire-que-la-discrimination/.