

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

20 JUIN 1991

PROJET DE LOI

**portant approbation de la Convention
relative aux Droits de l'Enfant
adoptée à New York
le 20 novembre 1989**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES
RELATIONS EXTERIEURES (1)

PAR M. CAUWENBERGHS

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné le présent projet lors
de sa réunion du 12 juin 1991.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Gol.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Cauwenberghs, Dhoo-
re, Uyttendaele, Van Hecke,
Van Wambeke.
P.S. MM. Biefnot, Collart, Deni-
son, Harmegnies (Y.), Mot-
tard.
S.P. MM. Sleenckx, Van der San-
de, Vanvelthoven.
P.V.V. MM. De Croo, Kempinaire,
Mme Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. MM. Damseaux, Gol.
P.S.C. MM. Gehlen, Laurent.
V.U. Mme Maes, M. Van Grem-
bergen.
Ecolo/ M. Van Dienderen.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Bosmans (J.), Bourgeois,
Desutter, Mme Kestelijn-Sierens,
MM. Sarens, Van Peel.
MM. Burgeon (W.), Daerden, Har-
megnies (M.), Janssens, Tasset,
Walry.
Mme De Meyer, Lefeber, MM. Tim-
mervans, Van der Maelen.
MM. Beysen, Cortois, Vermeiren,
Vreven.
MM. Knoop, Kubla, Poswick.
MM. Beaufays, Léonard (A.), Michel
(J.).
MM. Anciaux, Caudron, Van
Vaerenbergh.
MM. Simons, Winkel.

Voir :

- 1568 - 90 / 91 :

— N° 1 : Projet de loi.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

20 JUNI 1991

WETSONTWERP

**houdende goedkeuring
van het Verdrag inzake de Rechten
van het Kind aangenomen te
New York op 29 november 1989**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER CAUWENBERGHS

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft het onderhavige ontwerp be-
sproken ter vergadering van 12 juni 1991.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Gol.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Cauwenberghs, Dhoo-
re, Uyttendaele, Van Hecke,
Van Wambeke.
P.S. HH. Biefnot, Collart, Deni-
son, Harmegnies (Y.), Mot-
tard.
S.P. HH. Sleenckx, Van der San-
de, Vanvelthoven.
P.V.V. HH. De Croo, Kempinaire,
Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. HH. Damseaux, Gol.
P.S.C. HH. Gehlen, Laurent.
V.U. Mevr. Maes, H. Van Grem-
bergen.
Ecolo/ H. Van Dienderen.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Bosmans (J.), Bourgeois,
Desutter, Mevr. Kestelijn-Sierens,
HH. Sarens, Van Peel.
HH. Burgeon (W.), Daerden, Har-
megnies (M.), Janssens, Tasset,
Walry.
Mevr. De Meyer, Lefeber, HH. Tim-
mervans, Van der Maelen.
HH. Beysen, Cortois, Vermeiren,
Vreven.
HH. Knoop, Kubla, Poswick.
HH. Beaufays, Léonard (A.), Michel
(J.).
HH. Anciaux, Caudron, Van Vae-
renbergh.
HH. Simons, Winkel.

Zie :

- 1568 - 90 / 91 :

— N° 1 : Wetsontwerp.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

L'élaboration de la présente Convention a été précédée, dès 1924, par l'accent mis par la Société des Nations dans « la Déclaration de Genève » sur quelques principes fondamentaux de la protection et du bien-être de l'enfant, ainsi que par l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 20 novembre 1959, de la Déclaration des Droits de l'Enfant.

A la différence de ces textes antérieurs, qui constituaient des déclarations de principes, on a voulu, par la rédaction de la présente Convention, élaborer un instrument juridique contraignant.

Outre le préambule, la Convention se divise en trois parties distinctes :

— la première (articles 1 à 41) couvre la définition de l'enfant, les engagements des parties contractantes, le contenu des droits reconnus;

— la seconde (articles 42 à 45) concerne la diffusion et le mécanisme de contrôle qu'elle établit;

— la troisième (articles 46 à 54) contient, comme il est d'usage, les clauses finales de l'instrument.

Dans le cadre des droits reconnus à l'enfant et, plus particulièrement, du droit à la vie garanti par l'article 6, la définition de l'enfant a fait l'objet de longues discussions préparatoires, particulièrement en ce qui concerne la problématique de la position juridique de l'enfant à naître. Le compromis intervenu consiste en une définition de la notion d'« enfant » sans précision quant à la limite inférieure de son âge. Est donc considéré comme enfant, tout être humain n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans, sauf si la législation nationale en décide autrement.

En ce qui concerne le mécanisme de contrôle établi par la Convention, il est institué un « Comité des droits de l'enfant », auxquels les Etats parties devront présenter, d'abord après deux ans et par la suite tous les cinq ans, des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention. Les frais de fonctionnement de ce Comité seront à charge du budget ordinaire des Nations Unies. L'expérience a toutefois déjà pu mettre en lumière que ce financement n'allait pas toujours sans problème.

On peut conclure, en résumé, que la présente Convention constitue un instrument qui, s'il n'est certes pas parfait, n'en représente pas moins une grande avancée dans la protection de l'enfant.

II. — INTERVENTIONS DES MEMBRES

Un premier orateur se réjouit de voir entamée la procédure qui mènera à la ratification de la Convention des droits de l'Enfant. Tant l'opinion publique que le Parlement (voir la résolution adoptée par la Chambre pour demander le dépôt rapide du projet de loi d'approbation, sur la base de propositions de réso-

I. — INLEIDING VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Lang voordat het onderhavige Verdrag opgemaakt werd legde de Volkenbond reeds in 1924 de klemtoon op een aantal grondbeginselen met het oog op de bescherming en het welzijn van het kind en in 1959 keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de « Verklaring van de Rechten van het Kind » goed.

In tegenstelling met die vroegere teksten, waarbij het om beginselverklaringen ging, is het huidige Verdrag op te vatten als een juridisch bindend instrument.

Het Verdrag bevat, naast de preambule, drie delen :

— het eerste deel (artikelen 1 tot 41) bevat de definitie van het kind, bepaalt in welke mate de Staten zich verbinden en omschrijft de inhoud der erkende rechten;

— het tweede deel (artikelen 42 tot 45) behandelt de verspreiding van de verdragstekst en het controle-mechanisme;

— het derde deel (artikelen 46 tot 54) bevat de gebruikelijke slotbepalingen.

In het raam van de aan het kind toegekende rechten en meer bepaald van het bij artikel 6 gewaarborgde recht op leven werden aan de definitie van het begrip kind lange voorbereidende besprekingen gewijd en zulks meer bepaald wat de rechtspositie van het ongeboren kind betreft. Men is daarbij tot een vergelijk gekomen waarbij een definitie gegeven wordt van het begrip « kind » zonder dat de onderste leeftijdsgrens gepreciseerd wordt. Als kind wordt dus beschouwd, ieder mens die nog niet de leeftijd van 18 jaar bereikt heeft, behoudens andersluidende bepaling in de nationale wet.

Wat het door het Verdrag ingevoerde controle-instrument betreft, wordt een « Comité voor de Rechten van het Kind » ingesteld waaraan de verdragssluitende Staten een eerste keer na twee jaar en vervolgens om de vijf jaar geregeld verslag moeten uitbrengen over de uitvoering van het Verdrag. De werkingskosten van dat Comité komen voor rekening van de gewone begroting van de Verenigde Naties. De ervaring heeft echter reeds uitgewezen dat die financiering niet altijd feilloos verloopt.

Al is dit Verslag weliswaar niet volmaakt, toch kan men concluderen dat het al met al een grote stap vooruit betekent op de weg naar de bescherming van het kind.

II. — BETOOG VAN DE LEDEN

Een eerste spreker verheugt er zich over dat een aanvang werd gemaakt met de procedure die naar de bekrachtiging van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind zal leiden. Zowel de publieke opinie als het Parlement (zie de door de Kamer aangenomen resolutie waarin gevraagd wordt dat het wets-

lutions introduites par M. Lebrun et consorts et par M. Daems - cf. Doc. n° 1064/1 à 6 et 1212/1 et 2) se sont en effet montrés sensibilisés par cette question.

L'engagement que va prendre la Belgique a une double portée, puisqu'il vise à la protection des enfants tant dans d'autres pays — plus particulièrement, dans le Tiers Monde — qu'en Belgique. Cette amélioration de la protection de l'enfant en Belgique même nécessitera une adaptation de la législation interne.

C'est à ces mesures concrètes, faisant de l'enfant un sujet de droits et supposant dès lors une évolution des mentalités, qu'il convient de penser en approuvant d'ores et déjà la présente Convention, laquelle n'est donc en aucun cas une simple déclaration d'intentions. Certaines de ces mesures sont déjà résumées dans la proposition de loi-cadre relative aux dispositions destinées à prévenir l'avortement et à promouvoir des mesures en faveur de l'accueil de la femme et de l'enfant, déposée par M. Antoine, Mme Corbisier-Hagon, M. Lebrun et consorts (Doc. n° 1092/1) et actuellement en discussion dans la Commission des Affaires sociales.

*
* *

Un deuxième membre déplore que l'article 38 de la Convention, qui traite de la protection des enfants en cas de conflit armé, constitue en fait une régression vis-à-vis du droit humanitaire existant, à savoir le Deuxième Protocole de 1977 additionnel aux Conventions de Genève de 1949. A la différence de ce Protocole, l'article 38 se limite en effet à stipuler que les Etats doivent prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique » pour éviter que les enfants ne participent « directement » aux hostilités, ce qui implique que la participation indirecte ne fait pas l'objet d'une interdiction. D'autre part, il est de toute manière extrêmement déplorable que l'âge limité retenu pour garantir cette protection déjà trop réduite soit de moins de quinze ans, alors que l'article 1^{er} définit l'enfant comme l'être humain n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans.

Certes, cette protection réduite est l'aboutissement d'un compromis; mais aucune initiative n'est-elle possible pour améliorer au niveau international la protection des enfants en cas de conflit armé ?

*
* *

Un autre orateur déplore que le dépôt du projet de loi d'approbation par le Gouvernement ait tardé, alors que, dès le 22 novembre 1990, la Chambre avait adopté une résolution demandant au Gouvernement de soumettre la Convention des droits de l'enfant aux

ontwerp tot goedkeuring spoedig zou worden ingediend op basis van de voorstellen van resolutie ingediend door de heer Lebrun c.s. en door de heer Daems - cf. Stuk n° 1064/1 tot 6 en 1212/1 en 2) zijn er zich immers van bewust dat het om een belangrijk probleem gaat.

De verbintenis die België zal aangaan, streeft een dubbel oogmerk na aangezien zij de kinderen zowel in andere landen, meer bepaald in de Derde Wereld, als in België wil beschermen. Die verbetering van de bescherming van het kind in België zelf zal een aanpassing van onze interne wetgeving vergen.

Die concrete maatregelen, die van het kind een rechtssubject maken, wat derhalve een verandering van de geestesgesteldheid veronderstelt, dient men voor ogen te houden bij de goedkeuring van dit Verdrag, dat dus geen loutere intentieverklaring is. Sommige van die maatregelen zijn al samengevat in het voorstel van kaderwet betreffende de bepalingen ter voorkoming van abortus en ter bevordering van maatregelen voor de opvang van vrouw en kind dat door de heer Antoine, mevrouw Corbisier-Hagon en de heer Lebrun c.s. (Stuk n° 1092/1) ingediend werd en thans in de Commissie voor de Sociale Zaken besproken wordt.

*
* *

Een tweede spreker betreurt dat artikel 38, dat handelt over de bescherming van de kinderen in gewapende conflicten, in feite een achteruitgang betekent ten opzichte van het reeds bestaande humanitaire recht en met name de bepaling uit het Tweede Aanvullend Protocol uit 1977 bij de Conventies van Genève uit 1949. In tegenstelling met dat Protocol beperkt artikel 38 er zich immers toe te bepalen dat de Staten « alle praktisch mogelijke maatregelen » moeten treffen teneinde te verhinderen dat kinderen « rechtstreeks » deelnemen aan vijandelijkheden, wat tot gevolg heeft dat onrechtstreekse deelname niet verboden is. Overigens valt het hoe dan ook erg te betreuren dat de leeftijdsgrens die in aanmerking wordt genomen om die reeds te beperkte bescherming te waarborgen, beneden vijftien jaar vastgesteld wordt, hoewel artikel 1 het kind definieert als ieder mens jonger dan achttien jaar.

Die beperkte bescherming is weliswaar het resultaat van een vergelijk; men kan zich echter afvragen of er geen initiatieven mogelijk zijn om op internationaal niveau tot een betere bescherming van het kind in geval van gewapende conflicten te komen.

*
* *

Een andere spreker betreurt dat de Regering zo lang gewacht heeft om haar wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag in te dienen, terwijl de Kamer al op 22 november 1990 een resolutie heeft aangenomen waarin de Regering wordt verzocht het

Chambres législatives pour approbation dans les plus brefs délais.

Il est impératif que la procédure finalement choisie par le Gouvernement, c'est-à-dire la dissociation de la ratification d'une part — déjà entamée par le dépôt du présent projet — et de l'adaptation du droit interne d'autre part — adaptation non encore réalisée — ne soit pas source de nouveaux délais. Le membre ne met pas en doute la volonté du Gouvernement de traduire dans la législation interne les engagements souscrits par la ratification de la Convention, mais il constate que cette transcription va requérir de nombreuses modifications, tant pour les matières relevant de la compétence des Communautés que dans la législation nationale.

Même en Belgique, en effet, l'intégration des dispositions de protection de l'enfance figurant dans la Convention nécessitera des modifications notables, car, à l'heure actuelle, l'enfant est encore trop souvent considéré comme un objet et non comme un sujet de droit. Va-t-on enfin donner aux enfants le droit d'être entendus (surtout dans les affaires de divorces) ? Tiendra-t-on compte de manière concrète, dans notre politique de coopération du développement, de ce que l'article 4 de la Convention donne à celle-ci une portée universelle et qu'il prévoit, pour les pays qui connaissent des difficultés de développement, le recours à la coopération internationale pour la réalisation des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la Convention ?

Mettra-t-on en application la disposition de l'article 10 qui stipule que les demandes relatives à la réunification familiale doivent être traitées avec diligence ? Où en est-on en Belgique dans la lutte contre les enlèvements d'enfants par l'un des parents qui se réfugie à l'étranger (article 11) ? Va-t-on tenir compte des dispositions de l'article 22 de la Convention en ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile ? Quelles actions la Belgique se propose-t-elle d'entreprendre pour lutter contre la prostitution enfantine, comme l'imposent les articles 34 et 35 ?

En aucun cas, ainsi qu'il ressort de ces différentes questions, la ratification de la Convention ne doit être considérée comme une formalité.

D'autre part, certaines des dispositions de la Convention elle-même ne laissent pas d'inquiéter. Comme l'intervenant précédent, l'orateur dénonce par exemple la régression que constituent les dispositions de l'article 38. Il juge en outre inadmissible que ce soit précisément en matière d'implication dans un conflit armé et en ce qui concerne le travail des enfants (aucune limite d'âge n'est même précisée en ce dernier domaine) que l'on déroge à la limite d'âge de 18 ans, définie à l'article 1^{er}. Ne conviendrait-il pas que la Belgique exprime une réserve sur ces points ?

Verdrag inzake de Rechten van het Kind zo snel mogelijk aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring voor te leggen.

Men moet er dan ook streng op toezien dat de procedure die de Regering uiteindelijk heeft gekozen, met name de splitsing van de bekrachtiging enerzijds — waarvan de indiening van dit ontwerp de eerste stap vormt — en de aanpassing van het intern recht anderzijds — waartoe nog geen aanstellen werd gemaakt — niet opnieuw aanleiding tot vertraging geeft. Het lid twijfelt er niet aan dat de Regering de verplichtingen die uit de bekrachtiging van het Verdrag voortvloeien, ook in het intern recht wil verwerken. Hij constateert evenwel dat voor die omzetting tal van wijzigingen nodig zullen zijn, zowel voor de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen ressorteren als in de nationale wetten.

Zelfs in België zal het verwerken van de in het Verdrag opgenomen bepalingen ter bescherming van het kind niet zonder grondige wetswijzigingen kunnen gebeuren. Op dit ogenblik wordt het kind nog maar al te vaak als een rechtsobject en niet als een rechtssubject beschouwd. Zal men het kind eindelijk het recht toekennen om te worden gehoord (vooral in echtscheidingszaken) ? Zal ons land in zijn beleid inzake ontwikkelingssamenwerking concreet rekening houden met het feit dat artikel 4 aan het Verdrag een universele draagwijdte verleent en dat staten die met ontwikkelingsmoeilijkheden kampen krachtens datzelfde artikel een beroep op internationale samenwerking moeten kunnen doen, bij het nemen van maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het Verdrag.

Zal men de bepaling van artikel 10 krachtens welke aanvragen tot gezinshereniging met spoed moeten worden behandeld, ook daadwerkelijk toepassen ? Hoever staat België in de strijd tegen de ontvoering van kinderen naar het buitenland door een van de ouders (cf. artikel 11) ? Zal men rekening houden met de bepalingen van artikel 22 van het Verdrag die betrekking hebben op de vluchtelingen en de asielzoekers ? De artikelen 34 en 35 bepalen dat de staten die partij bij het Verdrag zijn, elke vorm van kinderprostitutie moeten bestrijden. Welke maatregelen denkt België in dat verband te nemen ?

Zoals uit al die vragen blijkt, mag de bekrachtiging van dit Verdrag zeker niet als een formaliteit worden afgedaan.

Voorts geven ook een aantal bepalingen van het Verdrag zelf aanleiding tot enige ongerustheid. Net als zijn voorganger wijst spreker erop dat artikel 38 de klok eigenlijk terugzet. Hij acht het onaanvaardbaar dat precies voor de betrokkenheid bij gewapende conflicten en inzake kinderarbeid (in dit laatste geval is zelfs geen sprake van een leeftijdsbeperking) van de leeftijdsgrens van 18 jaar, als bepaald in artikel 1, wordt afgeweken. Moet België geen voorbehoud tegen die bepalingen maken ?

Enfin, le membre s'inquiète de la portée trop réduite de l'article 14, qui traite de la liberté de religion. Qui va en effet déterminer ce qui est nécessaire « pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et les moralités publiques », étant donné qu'il est expressément prévu que ces facteurs permettent d'apporter des restrictions à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ? Quelles seront d'autre part les conséquences, surtout pour les enfants d'immigrés, de l'obligation faite aux Etats de respecter le droit des parents de guider l'enfant dans l'exercice du droit à la liberté de religion ? N'y a-t-il pas là limitation à la liberté de l'enfant de choisir sa religion ou d'en changer ?

*
* *

Un autre membre exprime son souci quant à la volonté réelle des Etats parties à la Convention d'assurer effectivement la protection des droits de l'enfant. Dans de nombreux pays — dont certains ont pourtant déjà ratifié la Convention — et, plus particulièrement encore, dans les camps de réfugiés, il n'est guère tenu compte de ces droits. Les maternités trop précoces — les jeunes mères ne sont souvent elles-mêmes que des enfants — renforcent et prolongent cette situation. L'Occident a sa part de responsabilité dans ceci, car l'aide apportée dans les camps ne remédie pas à la situation (ainsi les intérêts économiques en jeu ne permettent pas la distribution de contraceptifs dans les camps de réfugiés).

Sur la base des dispositions de la Convention, le membre relève quatre domaines dans lesquels il estime que la Belgique devra se montrer particulièrement active : la législation en matière de divorce, les enlèvements d'enfants, le problème des enfants des rues et les trafics d'enfants.

Enfin, le membre s'inquiète de ce qu'il n'y a pas toujours un souci suffisant de développer les instruments requis ou de maintenir opérationnels ceux qui existent : ainsi, le séminaire consacré aux droits de l'enfant, créé au sein de la RUG, est menacé parce que non considéré comme prioritaire; ne conviendrait-il pas que des impulsions soient données par les Affaires étrangères pour que le travail très utile réalisé par ce séminaire reste disponible et qu'il se poursuive ?

*
* *

Un autre intervenant souligne que la Convention n'est pas qu'un instrument de protection des droits de l'enfant dans chaque pays signataire, mais qu'elle représente un engagement à se préoccuper du sort des enfants dans le monde entier. Dans cette optique,

Ten slotte maakt het lid zich ongerust over de te beperkte strekking van artikel 14 dat over de vrijheid van godsdienst handelt. Wie gaat immers uitmaken wat « noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid en orde, de volksgezondheid of de goede zeden », aangezien uitdrukkelijk bepaald wordt dat die factoren het mogelijk maken beperkingen op te leggen op de vrijheid om openlijk voor zijn godsdienstige of andere overtuigingen uit te komen ? Wat zullen overigens, inzonderheid voor de migrantenkinderen, de gevolgen zijn van de aan de Staten opgelegde verplichting tot eerbiediging van het recht van de ouders om het kind bij de uitoefening van het recht op godsdienstvrijheid te leiden ? Wordt hiermee de vrijheid van het kind om zelf zijn godsdienst te kiezen of van godsdienst te veranderen niet beknót ?

*
* *

Een ander lid vraagt zich bezorgd af of het de verdragsluitende Staten wel ernst is met het geven van effectieve garanties inzake de bescherming van de rechten van het kind. In tal van landen — waarvan sommige het Verdrag reeds hebben bekrachtigd — en meer bepaald in de vluchtelingenkampen worden die rechten vrijwel genegeerd. Moederschap op te jeugdige leeftijd — de jonge moeders zijn vaak zelf nog kinderen — verergert die toestand en doet hem aanslepen. Het Westen is daar gedeeltelijk aansprakelijk voor want de hulp in de vluchtelingenkampen verhelpt die toestand niet (zo kan men het zich wegens de economische belangen die op het spel staan, niet permitteren om voorbehoedmiddelen in de vluchtelingenkampen uit te delen).

Op grond van de bepalingen van het Verdrag stelt het lid dat België op een viertal gebieden heel wat werk zal moeten verzetten : de wetgeving inzake echtscheiding, de ontvoeringen van kinderen, het probleem van de straatjeugd en de kinderhandel.

Tot slot maakt het lid zich ernstige zorgen over het feit dat men zich nog altijd niet voldoende inspant om het vereiste instrumentarium te ontwikkelen of het bestaande gebruiksklaar te houden : zo loopt het door de RUG opgerichte seminarie voor de rechten van het kind gevaar omdat het niet als prioritair beschouwd wordt; zou Buitenlandse Zaken geen impulsen moeten geven om dat seminarie in staat te stellen zijn werkzaamheden voort te zetten en te zorgen dat de erg nuttige resultaten die werden bereikt, bruikbaar blijven ?

*
* *

Een ander lid beklemtoont dat het Verdrag niet alleen dient als instrument om de rechten van het kind in iedere verdragsluitende Staat te beschermen, maar dat het ook de verplichting inhoudt om zich het lot van alle kinderen overal ter wereld aan te trek-

l'obligation imposée aux Etats parties de faire au « Comité des Droits de l'Enfant » des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la Convention devrait inciter la Belgique à prendre des initiatives susceptibles d'avoir valeur d'exemples.

L'orateur déclare que son parti se réjouit de constater le rôle essentiel reconnu à la famille dans le cadre de la Convention. Il plaide pour la mise en œuvre d'une politique favorable aux familles, qui mette l'accent sur la responsabilité des deux parents.

Constatant que, depuis la réforme de l'Etat, la matière couverte par la Convention relève tant des compétences du législateur national que de celles des Communautés, le membre souligne la nécessité d'une concertation entre les différentes instances concernées par sa mise en œuvre.

Il attire d'autre part l'attention sur des domaines où des initiatives devront être prises par le Ministre de la Justice. Ainsi, il juge inadmissible que la loi permette toujours l'enfermement de mineurs. Quant au droit pour un enfant d'être entendu, il demande qu'il fasse l'objet d'une approche positive : ce droit ne doit pas seulement trouver à s'exercer dans le cadre d'une procédure de divorce, mais également pour toute décision au sujet de laquelle l'enfant est susceptible d'être entendu (nationalité, droit de visite des grands-parents etc.)

*
* *

Sans nier le bien-fondé des préoccupations exprimées par les orateurs précédents, un dernier intervenant estime que le Gouvernement a pris ses responsabilités.

*
* *

A la suite de souhaits formulés par plusieurs des membres ayant pris la parole dans la discussion, le Président demande que le Ministre communique une liste des modifications qui devront être apportées au droit interne, ainsi qu'un aperçu des dispositions ayant des effets directs dans l'ordre juridique externe.

III. — REPONSE DU MINISTRE

Le Ministre ne conteste pas que la Convention relative aux Droits de l'Enfant, fruit d'un compromis obtenu à l'issue de très longues négociations, contient un certain nombre de dispositions pouvant être considérées comme minimalistes, voire constituant une régression.

La protection de l'enfant offerte par la législation belge est, sur un certain nombre de points, supérieure à ce que prévoit la Convention; cette protection plus grande restera en tout état de cause d'appli-

ken. In dat perspectief zou de door de verdrag-sluitende Staten aan het « Comité voor de Rechten van het Kind » opgelegde verplichting om geregeld verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van het Verdrag, België ertoe moeten aanzetten om initiatieven met een voorbeeldfunctie te nemen.

Volgens dezelfde spreker is diens partij tot de verheugende vaststelling gekomen dat het Verdrag een essentiële rol toekent aan het gezin. Hij pleit voor een gezinsvriendelijk beleid dat de klemtoon legt op de verantwoordelijkheid van beide ouders.

Spreker merkt op dat de aangelegenheid die in het Verdrag aan de orde is, sedert de staatshervorming zowel tot de bevoegdheid van de nationale wetgever als van de Gemeenschappen behoort; hij beklemtoont dat overleg tussen de verschillende instanties die bij de uitvoering van dat Verdrag betrokken zijn, noodzakelijk is.

Daarnaast attendeert hij er op dat de Minister van Justitie op een aantal gebieden initiatieven zal moeten nemen. Zo acht hij het onduidelijk dat de wet het nog altijd mogelijk maakt kinderen op te sluiten. Inzake het recht van het kind om te kunnen worden gehoord vraagt hij een positieve benadering van de kwestie : dat recht moet niet alleen kunnen worden uitgeoefend in het raam van een echtscheidingsprocedure, maar tevens voor iedere beslissing in verband waarmee het kind kan worden gehoord (nationaliteit, bezoekrecht van de grootouders enz.)

*
* *

Een lid wil de gegrondheid van de punten waarover de vorige sprekers zich bezorgd maken, niet in twijfel trekken, maar meent toch dat de Regering terzake gedaan heeft wat zij moest doen.

*
* *

Om tegemoet te komen aan de wens van een aantal leden die tijdens de bespreking het woord hebben genomen, vraagt de Voorzitter dat de Minister een lijst van de wijzigingen die in het intern recht moeten worden aangebracht, zou bezorgen en ook een overzicht zou geven van de bepalingen die rechtstreeks gevolg hebben voor het externe rechtsbestel.

III. — ANTWOORD VAN DE MINISTER

De Minister betwist niet dat het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (het resultaat van een vergelijk dat tot stand kwam na aanslepende onderhandelingen) een aantal bepalingen bevat die men als minimalistisch — en zelfs als een stap terug — kan beschouwen.

De Belgische wetgeving biedt het kind op sommige punten een betere bescherming die hoe dan ook van toepassing blijft, aangezien het de regel is dat elke persoon recht heeft op de voor hem meest gunstige

tion, la règle voulant que tout individu ait droit à la protection qui lui est la plus favorable, qu'elle découle du droit national ou de règles juridiques internationales (cf. l'article 41).

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 38, il est incontestable que la formulation du deuxième alinéa de cet article constitue une régression vis-à-vis du droit humanitaire existant. Aux termes de cet alinéa, les Etats doivent en effet uniquement prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique » pour éviter que ces enfants ne participent « directement » aux hostilités, ce qui implique que la participation indirecte ne fait pas l'objet d'une interdiction. En conjonction avec d'autres Etats, le Gouvernement belge s'est efforcé, jusqu'au dernier moment, d'empêcher cette régression, ainsi que l'abaissement à 15 ans de l'âge d'enrôlement. Ces tentatives ont finalement dû être abandonnées, parce qu'elles faisaient courir le risque de devoir réouvrir les discussions sur le texte de la Convention dans son ensemble.

Il convient d'autre part de noter que la Belgique a l'intention d'effectuer des déclarations interprétatives à l'occasion de sa ratification de la Convention (cf. Exposé des motifs, p. 19). Ces déclarations visent à améliorer la protection offerte.

En ce qui concerne la mise en oeuvre des dispositions de la Convention, il faut souligner qu'un certain nombre de celles-ci, notamment celles qui réaffirment des droits (civils) et des libertés existants, sont formulées en des termes juridiques clairs et précis; elles répondent dès lors, comme le note le Conseil d'Etat, aux critères communément admis pour fixer le caractère « self executing » des traités internationaux. Sur ce point il semble au Gouvernement que le problème de l'applicabilité directe de certaines dispositions de la Convention devrait être tranché par le juge.

D'autre part, certaines dispositions ne nécessiteront la mise en oeuvre d'aucune mesure particulière, car il s'agit en fait de s'abstenir d'enfreindre un droit.

Quant au « Comité pour les Droits de l'Enfant », auquel les Etats parties devront soumettre à intervalles réguliers des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées, il est à charge du budget ordinaire des Nations Unies. Il a d'ores et déjà été installé. La Belgique pourra y être représentée, une fois qu'elle aura ratifié la Convention.

Pour ce qui est de l'obligation, soulignée par plusieurs membres, de donner à la Convention une portée universelle, il convient de noter que le Ministre de la Coopération au Développement est l'un des co-signataires du projet de loi. La Convention prévoit en effet le recours à la coopération internationale pour la mise en oeuvre des mesures concernant les droits économiques, sociaux et culturels, ce qui constitue en tout état de cause une importante innovation. La politique de coopération au développement n'est ce-

bescherming, ongeacht of zulks voortvloeit uit het nationale recht of uit internationale rechtsregels (cf. artikel 41).

Wat in het bijzonder artikel 38 betreft, wordt met de formulering van het tweede lid van dat artikel in vergelijking met het bestaande humanitaire recht ontegensprekelijk een stap terug gezet. Luidens dat lid moeten de Staten slechts « alle praktisch mogelijke maatregelen » treffen teneinde te verhinderen dat kinderen « rechtstreeks » deelnemen aan de vijandelijkheden, wat tot gevolg heeft dat onrechtstreekse deelname niet verboden wordt. De Belgische Regering heeft samen met een aantal andere Staten tot op het laatste ogenblik in de onderhandelingen nog gepoogd deze achteruitgang tegen te houden, net als de verlaging van de leeftijd van de indienstneming tot 15 jaar. Zij diende haar pogingen uiteindelijk op te geven op gevaar af de discussies over de Verdragstekst in zijn geheel opnieuw te moeten openen.

Overigens zij opgemerkt dat België van plan is om, ter gelegenheid van de bekrachtiging van het Verdrag, interpretatieve verklaringen af te leggen (cf. Memorie van toelichting, blz. 19). Die verklaringen streven naar verbetering van de geboden bescherming.

Inzake de toepassing van de bepalingen van het Verdrag moet worden benadrukt dat een aantal daarvan, vooral die welke reeds bestaande (burgerlijke) rechten en vrijheden bevestigen, in duidelijke juridische bewoordingen gesteld zijn en bijgevolg, zoals de Raad van State opmerkt, beantwoorden aan de algemeen aanvaarde criteria om te bepalen wanneer internationale verdragen « self executing » zijn. Op dat punt meent de Regering dat het probleem van de al dan niet rechtstreekse toepasbaarheid van sommige bepalingen van het Verdrag in feite door de rechter dient te worden beslecht.

Voor de rest vergen sommige bepalingen geen bijzondere maatregelen, want het komt er in feite op aan dat men er zich van onthoudt bepaalde rechten te schenden.

De uitgaven in verband met het « Comité voor de Rechten van het Kind », waaraan de verdragsluitende Staten geregeld verslag dienen uit te brengen over de maatregelen die ze hebben getroffen, komen voor rekening van de gewone begroting van de Verenigde Naties. Dat Comité bestaat al en België zal er, zodra ons land het Verdrag bekrachtigd heeft, in vertegenwoordigd kunnen zijn.

Wat de verplichting betreft om aan het Verdrag een algemeen geldende draagwijdte te geven, zoals dat door verscheidene leden onderstreept werd, zij opgemerkt dat het wetsontwerp medeondertekend is door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking. Het Verdrag voorziet voor de toepassing van de maatregelen betreffende de economische, sociale en culturele rechten immers in internationale samenwerking en dat is hoe dan ook een belangrijke nieuwigheid. Het samenwerkingsbeleid wordt echter niet

pendant pas imposée par une convention : elle constitue un acte de bonne volonté.

Il convient de souligner que la Convention est le résultat de longues négociations entre des représentants de systèmes politiques, philosophiques, religieux et juridiques divergents et que la situation économique des différents pays varie considérablement. Le souhait exprimé par un membre de voir l'aide occidentale mettre davantage l'accent sur le contrôle des naissances ne prend pas assez en compte le fait que, dans le Tiers Monde, l'existence d'une large descendance est perçue par les familles comme une assurance en matière de sécurité sociale, cette dernière étant le plus souvent inexistante. Il paraît dès lors vain d'espérer une réduction des naissances dans les PVD en l'absence d'un système de sécurité sociale.

Quant au séminaire sur les droits de l'enfant mentionné par le même membre, on pourrait envisager de l'installer dans l'Institut pour la Paix, dont la création est prévue.

Pour ce qui est de la nature des engagements souscrits, il convient tout d'abord de rappeler que la Convention s'inscrit dans un cadre préexistant de normes internationales relatives à la reconnaissance et à la protection des Droits de l'Homme (voir p. 4 de l'exposé des motifs). Il faut ensuite souligner que la globalisation en un seul instrument de différentes normes internationales a fait de la présente Convention un ensemble assez complexe. Plus particulièrement en ce qui concerne les ayants droit, il est un fait que, vu l'hétérogénéité des groupes d'âge concernés, toutes les dispositions de la Convention ne sont pas applicables de manière uniforme.

Pour ce qui est des questions posées à propos du calendrier des dispositions, entre autres législatives, à prendre, il convient de se référer à l'article 4 : celui-ci stipule que les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la Convention, mais la Convention ne fixe aucune limite de temps pour adopter ces mesures. Le Gouvernement a pu dès lors soumettre la Convention à l'assentiment des Chambres à travers le présent projet, sans attendre que soient prêtes les différentes dispositions législatives à prendre. Toutefois, étant donné qu'un premier rapport au Comité des Droits de l'Enfant est déjà attendu deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat concerné, il serait souhaitable que le plus gros des adaptations à apporter à la législation interne l'ait été pour cette date.

Quant à la liste de ces modifications, le Ministre s'engage à la communiquer à la Commission. Dans l'intervalle, il attire l'attention sur le fait que l'exposé des motifs contient également un certain nombre d'indications à ce sujet.

bij Verdrag opgelegd, want daar komt alleen goede wil bij te pas.

Het Verdrag is het resultaat van langdurige onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van uiteenlopende politieke, levensbeschouwelijke, godsdienstige en juridische systemen; voorts vertoont de economische toestand van de verschillende landen grote onderlinge verschillen. De door een lid geuite wens dat de bijstand van de Westerse landen meer de klemtoon zou leggen op de geboortenregeling houdt er onvoldoende rekening mee dat veel afstammelingen hebben voor de gezinnen in de Derde Wereld een garantie is op het stuk van sociale zekerheid; die sociale zekerheid bestaat ten andere niet in de meeste gevallen. Zolang er geen stelsel van sociale zekerheid komt, lijkt iedere hoop op een daling van het geboortecijfer in de ontwikkelingslanden ijdel.

Het seminarie voor de rechten van het kind, waarover hetzelfde lid het gehad heeft, zou eventueel kunnen worden ondergebracht in het geplande Vredesinstituut.

Met betrekking tot de aard van de aangegane verplichtingen dient er in de eerste plaats aan te worden herinnerd dat het Verdrag past in een reeds bestaand kader van internationale normen op het stuk van de erkenning en de bescherming van de rechten van de Mens (zie blz. 4 van de Memorie van Toelichting). Daarnaast heeft het samenbrengen in één enkel instrument van diverse internationale normen het Verdrag tot een vrij ingewikkeld geheel gemaakt. Wat meer bepaald de gerechtigden betreft, staat het vast dat de verscheidenheid van de betrokken leeftijdsgroepen tot gevolg heeft dat niet alle bepalingen van het Verdrag eenvormig kunnen worden toegepast.

Met betrekking tot de vragen in verband met het tijdschema voor onder meer de wettelijke schikkingen die moeten worden genomen, verwijst de Minister naar artikel 4. Dat artikel bepaalt dat de verdragssluitende Staten zich verbinden om de in het Verdrag erkende rechten te verwezenlijken door de nodige maatregelen te nemen. Het Verdrag stelt voor die maatregelen evenwel geen tijdslimiet vast. De Regering kan dit ontwerp houdende goedkeuring van het Verdrag bijgevolg nu al aan de Kamers voorleggen, ook al zijn de wettelijke schikkingen voor de uitvoering ervan nog niet klaar. Aangezien uiterlijk twee jaar na de datum waarop het Verdrag voor het betrokken land in werking treedt een eerste verslag aan het Comité voor de Rechten van het Kind moet worden voorgelegd, is het wenselijk de belangrijkste interne wetswijzigingen vóór die datum tot stand te brengen.

De Minister verbindt zich ertoe de lijst van die wijzigingen aan de Commissie voor te leggen. Inmiddels vestigt hij er de aandacht op dat in de memorie van toelichting reeds een aantal aanwijzingen in dat verband te vinden zijn.

IV. — VOTE

L'article unique et, par conséquent, le projet sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

F. CAUWENBERGHS

Le Président a.i.,

H. DE CROO

IV. — STEMMING

Het enige artikel en bijgevolg het hele ontwerp worden eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

F. CAUWENBERGHS

De Voorzitter a.i.,

H. DE CROO
