

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

9 DÉCEMBRE 1996

Proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions assurant la protection des droits de l'enfant (1)

(Déposée par Mme de Bethune et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

«Quand les enfants vivent dans un monde qui les méprise, ils apprennent à être honteux. Quand ils vivent dans un monde qui les reconnaît et les encourage, ils apprennent l'espérance et la dignité» (traduction). Ce sont des enfants eux-mêmes qui ont lancé ce message juste avant le départ de la Marche blanche du dimanche 20 octobre 1996. Cette manifestation a été un appel silencieux, mais puissant, pour que l'on reconnaisse et protège davantage les enfants et leurs droits.

La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution vise à inscrire expressément les droits de l'enfant dans la Constitution belge. Les droits de l'enfant sont des droits de l'homme, et donc une composante des droits fondamentaux de notre État de droit.

Chaque enfant a son individualité et sa dignité propres. Les enfants doivent pouvoir jouer, être spontanément eux-mêmes et disposer pour cela du temps et de l'espace nécessaires. Les enfants méritent

(1) En remplacement du document distribué précédemment.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

9 DECEMBER 1996

Voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind verzekeren (1)

(Ingediend door mevr. de Bethune c.s.)

TOELICHTING

«Wanneer kinderen leven in een wereld van minachting, leren ze beschaamd zijn. Wanneer ze leven in een wereld van erkenning en aanmoediging, leren ze hoopvol en waardig zijn.» Het waren kinderen zelf die deze boodschap meedroegen vlak voor de start van de Witte Mars op zondag 20 oktober 1996. Deze manifestatie was een stille, doch krachtige oproep voor méér erkenning en bescherming van kinderen en hun rechten.

Dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet strekt ertoe de rechten van het kind uitdrukkelijk in te schrijven in de Belgische Grondwet. De rechten van kinderen zijn mensenrechten en dus een onderdeel van de grondrechten van onze rechtsstaat.

Elk kind heeft zijn eigenheid en waardigheid. Kinderen moeten kunnen spelen, spontaan zichzelf zijn en daar ruimte en tijd voor krijgen. Kinderen verdienen waardering, aandacht, vrijheid en kansen

(1) Ter vervanging van het vroeger rondgedeelde gedrukte stuk.

considération et attention et doivent avoir la liberté et la possibilité de développer l'ensemble de leur personnalité, tant comme membres de la famille que comme êtres humains et membres de la société. Ils doivent être encouragés à utiliser et à développer tous leurs talents, dans tous les domaines de l'expérience humaine. Ils sont des participants à part entière à la vie de la société.

Nul ne niera que les enfants doivent être protégés spécialement en tant que groupe social ni que leurs droits — qu'il s'agisse de leurs droits humains en général ou de leur droit à une protection préférentielle — doivent être garantis et promus expressément. Force est pourtant de constater que la Constitution belge ne mentionne pas explicitement les «enfants» comme tels, à l'exception de l'article 24, qui garantit le droit à l'enseignement.

L'image de l'enfant a considérablement évolué au fil du temps.

Ce n'est qu'à l'époque des Lumières que l'on a reconnu les enfants comme un groupe social à part. Depuis lors, on en a fait des objets de droit, enfermés dans un monde distinct où, êtres humains «en devenir», il leur fallait attendre, apprendre et se préparer à la «vraie» vie. Cette idée de l'enfant a donné naissance, au tournant du siècle passé, à des «lois sur la protection de l'enfant» et à des «lois sur l'instruction obligatoire» (E. Verhellen, «Kinderrechten in Europa», *Panopticon*, 1993, 188-189). L'article 24 de notre Constitution, qui a pour objet l'enfant-élève, se situe dans le droit fil de cette conception restrictive que l'on se faisait de l'enfant au dix-huitième siècle.

Nous assistons toutefois à un tournant dans les années 1970 et 1980. Le statut d'attente ou d'objet qui caractérise l'enfant est débattu sérieusement et divers protagonistes exigent que les enfants soient considérés comme des sujets et des citoyens à part entière. Ils demandent que les enfants soient considérés comme porteurs de tous les droits de l'homme, et surtout aussi qu'ils puissent exercer ces droits en toute autonomie. Un consensus de plus en plus large se fait autour de cette nouvelle représentation de l'enfant, considéré comme détenteur des droits de l'homme (E. Verhellen, *ibidem*, 189).

Les auteurs de la présente proposition de loi estiment que la Constitution doit être actualisée et que cette actualisation est importante à plusieurs égards.

Il est important d'inscrire les droits de l'enfant dans la Constitution, en raison de la haute valeur symbolique de celle-ci. Norme juridique suprême, elle doit refléter explicitement la société et traduire les préoccupations qui animent cette dernière.

Au vu du sentiment actuel de la justice et compte tenu des aspirations de la population, le silence de la

om hun volledige persoonlijkheid te ontplooiën, als gezinsleden en als mensen en medemensen in de samenleving. Ze moeten worden gestimuleerd om al hun talenten te benutten en te ontwikkelen, in alle domeinen van de menselijke beleving. Zij zijn volwaardige deelnemers aan het maatschappelijk gebeuren.

Niemand zal ontkennen dat kinderen als sociale groep bijzonder beschermd dienen te worden. En dat ook hun rechten — en daarbij gaat het zowel om hun algemene mensenrechten als hun preferentiële beschermingsrechten — op een uitdrukkelijke wijze dienen te worden gewaarborgd en bevorderd. Nochtans moeten we vaststellen dat «kinderen», als zodanig, niet uitdrukkelijk worden vernoemd in de Belgische Grondwet, artikel 24 van de Grondwet uitgezonderd, dat het recht op onderwijs waarborgt.

Het kind-beeld heeft in de loop der jaren drastische wijzigingen ondergaan.

Het erkennen van kinderen als sociale groep dateert slechts van tijdens de Verlichting. Sindsdien werden zij tot object van recht gemaakt, ingesloten in een eigen wereld, waar ze als «nog-niet mensen» moesten wachten, leren en zich voorbereiden op het «echte» leven. Dit kind-beeld gaf rond de jongste eeuwwisseling aanleiding tot «kinderbeschermingswetten» en «leerplichtwetten» (Verhellen, E., «Kinderrechten in Europa», *Panopticon*, 1993, 188-189). Het artikel 24 van onze Grondwet, dat het «kind-leerling» tot voorwerp heeft, situeert zich duidelijk in dit nog beperkt 18e eeuwse kind-beeld.

Gedurende de jaren 1970 en 1980 bemerken we echter een keerpunt. De «nog-niet-status», de object-status van kinderen wordt ernstig ter discussie gebracht en verschillende actoren eisen dat kinderen worden beschouwd als subjecten, als volwaardige burgers. Zij vragen dat kinderen zouden worden gezien als dragers van alle mensenrechten en vooral ook dat ze deze rechten zelfstandig zouden kunnen uitoefenen. Er ontstaat een groeiende consensus rond dit nieuwe kind-beeld, waarbij kinderen als dragers van mensenrechten worden beschouwd (Verhellen, E., *Ibidem*, 189).

De indieners zijn van oordeel dat de Grondwet geactualiseerd dient te worden en dat dit in menig opzicht belangrijk is.

De opname van de rechten van kinderen in de Grondwet is belangrijk omdat de Grondwet een grote symbolische waarde heeft. Als hoogste rechtsnorm dient zij de uitdrukkelijke afspiegeling van een maatschappij te zijn en een weerslag van de bekommernissen die in die maatschappij leven.

In het licht van het huidige rechtsgevoel en rekening houdend met hetgeen bij de bevolking leeft is

Constitution en ce qui concerne les droits de l'enfant est inacceptable. Il donne en effet à penser que, dans notre pays, ces droits ne sont qu'accessoires. En faisant figurer les droits de l'enfant dans la Constitution, la Belgique pourra signifier, à l'adresse de sa population comme à celle de l'étranger, que ces droits occupent une place essentielle dans l'ordre juridique.

L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution permettra de dissiper tous doutes quant à l'existence de ces droits dans notre ordre juridique interne.

D'un point de vue pédagogique également, il est indiqué d'inscrire les droits de l'enfant dans la Constitution, car c'est l'un des moyens les plus sûrs d'informer effectivement la population de l'existence et de la nécessité de ces droits.

En fin de compte, la meilleure manière de prévenir la violation des droits de l'enfant et de garantir un respect accru des enfants, consiste à familiariser la population avec ces droits.

L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution est importante en raison de la fonction de programme que celle-ci remplit en définissant les principes de base et les objectifs permanents qui doivent guider l'action du pouvoir politique (cf. K. Rimanque, *Het opnemen in de Grondwet van economische en sociale rechten*, Chambre des représentants, 16-17). On affirme ainsi avec clarté et vigueur qu'il incombe en permanence à toute autorité publique de mettre tout en œuvre pour garantir les droits de l'enfant et améliorer ses conditions de vie, quelles que soient les priorités politiques des différents gouvernements.

L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution est importante parce qu'elle peut contribuer à renforcer le statut juridique de l'enfant. Dans l'état actuel des choses, en effet, on n'aperçoit pas clairement si l'enfant bénéficie ou non des droits et libertés que le titre II de la Constitution confère à tous les Belges, ni dans quelle mesure il en bénéficierait, encore que, sur ce point, la doctrine et la jurisprudence belges semblent aller dans un sens positif, comme cela ressort notamment d'un jugement «révolutionnaire» du tribunal de Dinant du 14 février 1907, qui dispose que tout citoyen, quels que soient son âge ou son sexe, a droit au respect de ses convictions. La Cour d'appel de Liège a confirmé ce point de vue dans un arrêt du 5 mai 1909: «Nos principes constitutionnels concernent tous les Belges sans distinction d'âge» (F. Delpérée, «La Constitution belge et la Convention relative aux droits de l'enfant», dans «La convention sur les droits de l'enfant et la Belgique», sous la direction de M. T. Meulders-Klein, Story-Scientia, Bruxelles, 1992, 91).

het stilzwijgen van de Grondwet op het vlak van de rechten van kinderen dan ook niet aanvaardbaar. Het geeft immers de indruk dat de rechten van kinderen in ons land slechts tweederangsrechten zijn. Door het opnemen van de rechten van kinderen in de Grondwet kan België aantonen, zowel naar eigen bevolking toe als naar het buitenland, dat deze rechten essentieel zijn voor de rechtsorde.

Door de grondwettelijke verankering van de rechten van kinderen wordt alle twijfel weggenomen omtrent het bestaan van deze rechten in de interne rechtsorde.

Het inschrijven van de rechten van kinderen in de Grondwet is ook aangewezen vanuit pedagogisch oogpunt omdat het één van de meest aangewezen middelen is om de bevolking daadwerkelijk van het bestaan en de noodzaak van deze rechten op de hoogte te brengen.

De bekendheid met de rechten van kinderen biedt uiteindelijk de beste bescherming tegen eventuele schending en de grootste garantie voor méér respect voor kinderen.

De opname van de rechten van kinderen in de Grondwet is belangrijk omdat de Grondwet een programmeringsfunctie heeft: zij richt het handelen van de politieke machten overeenkomstig basisbeginselen en permanente doelstellingen (cf. Rimanque, K., in *Het opnemen in de Grondwet van economische en sociale rechten*, Kamer van volksvertegenwoordigers, 16-17). Zo wordt op een duidelijke en krachtige wijze geformuleerd dat het een blijvende opdracht is voor elke overheid alles in het werk te stellen om de rechten van kinderen te waarborgen en hun leefsituatie te verbeteren, ongeacht de politieke prioriteiten van de verschillende regeringen.

De opname van de rechten van kinderen in de Grondwet is belangrijk omdat dit kan bijdragen tot het versterken van het rechtsstatuut van het kind. In de huidige stand van zaken is het immers niet duidelijk of en in welke mate het kind drager is van de rechten en vrijheden die titel II van de Grondwet toekent aan alle Belgen. Weliswaar lijken de Belgische rechtsleer en rechtspraak zich op dit punt in positieve zin uit te spreken. Dit blijkt onder andere uit een «revolutionair» vonnis van de rechtbank van Dinant van 14 februari 1907, waarin wordt gesteld dat elke burger, ongeacht zijn leeftijd of geslacht recht heeft op respect voor zijn overtuiging. Het Hof van beroep van Luik bevestigde deze zienswijze in een arrest van 5 mei 1909 waarin het stelt: «Nos principes constitutionnels concernent tous les Belges sans distinction d'âge» (Delpérée, F. «La Constitution belge et la Convention relative aux droits de l'enfant», in *La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique*, onder leiding van M.T. Meulders-Klein, Story-Scientia, Brussel, 1992, 91).

L'inscription et, partant, la reconnaissance formelles des droits de l'enfant dans la Constitution non seulement mettraient un terme à l'insécurité juridique sur ce point, mais permettraient en outre au constituant de clarifier un certain nombre d'autres points. Nous pensons par exemple au débat sur la capacité (légale) de l'enfant d'exercer ses droits de façon autonome également. D'autres interrogations et problèmes qui se posent à la doctrine ou à l'opinion publique pourraient aussi être discutées à cette occasion, comme par exemple la question de savoir s'il convient de spécifier les droits de l'enfant en fonction de l'âge de celui-ci, comme c'est le cas au Portugal et au Canada, dont les Constitutions reconnaissent non seulement l'enfant, mais aussi l'adolescent.

L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution est encore importante parce que les textes internationaux ayant pour objet les droits de l'enfant sont insuffisants sur le plan interne belge.

Nous pensons en premier lieu à la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989, entrée en vigueur en Belgique le 15 janvier 1992. Cette Convention marque sans aucun doute l'avancée la plus importante jamais réalisée sur le terrain de la protection juridique de l'enfant.

Elle rassemble dans un même document les prescriptions et dispositions déjà insérées précédemment dans des Constitutions, des conventions des Nations unies, des traités internationaux et des législations nationales (F. Delpérée, *o.c.*, 93). Pour la première fois dans l'histoire, les enfants sont formellement reconnus comme des sujets de droit à part entière, titulaires des droits de l'homme. En plusieurs endroits, la Convention souligne que les États ont le devoir de promouvoir les droits de l'enfant (E. Verhellen, *o.c.*, 197). Toutefois, la Convention sur les droits de l'enfant ne stipule nulle part que ses dispositions sont directement applicables dans le droit national des parties contractantes. Celles-ci ne souhaitaient apparemment pas accorder aux enfants des droits qu'ils pourraient invoquer directement devant les juridictions nationales (J. Verhoeven, «La mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Observations en droit des gens», in «La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique», sous la direction de M. T. Meulders-Klein, *Story-Scientia*, Bruxelles, 1992, 66-67).

Or, ces cinq dernières années, plusieurs tribunaux belges ont estimé qu'un certain nombre de dispositions de la Convention étaient directement applicables dans le cadre de la législation nationale belge (Présentation du premier rapport de la Belgique relatif à la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, Ministère de la Justice, 125). Dans l'état

De uitdrukkelijke opname en dus erkenning van de rechten van kinderen in de Grondwet neemt niet alleen de rechtsonzekerheid op dit punt weg, maar biedt bovendien de gelegenheid voor de grondwetgever om klaarheid te brengen op een aantal andere punten. Zo is er het debat omtrent de (wettelijke) bekwaamheid van kinderen om hun rechten ook zelfstandig te kunnen uitoefenen en afdwingen. Maar ook andere vragen en probleemstellingen die in de rechtsleer of in de publieke opinie leven kunnen op dat moment worden besproken, zoals bijvoorbeeld de vraag of de rechten van kinderen dienen gespecificeerd te worden volgens de leeftijd van het kind, wat het geval is in Portugal en Canada, die behalve het kind ook de adolescent grondwettelijk erkennen.

De opname van de rechten van kinderen in de Grondwet is belangrijk omdat de internationale teksten die de rechten van kinderen tot voorwerp hebben ontoereikend zijn op het interne Belgische vlak.

We denken hierbij in de eerste plaats aan het U.N.O.-Verdrag inzake de Rechten van het Kind van 20 november 1989 dat in België is in werking getreden op 15 januari 1992. Dit Verdrag vormt ongetwijfeld de grootste mijlpaal die op het terrein van de rechtsbescherming van kinderen werd bereikt.

Dit Verdrag verzamelt, in éénzelfde document, de voorschriften en bepalingen die voordien reeds gestipuleerd werden in Grondwetten, U.N.O.-Verdragen, internationale verdragen en nationale wetgevingen (Delpérée, F., *o.c.*, 93). Het erkent, voor het eerst in de geschiedenis, op een uitdrukkelijke manier kinderen als volwaardige rechtssubjecten, als dragers van mensenrechten. Op diverse plaatsen wijst het Verdrag op de plicht van de Staten om de rechten van kinderen te promoten (Verhellen, E., *o.c.*, 197). Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind stelt echter nergens dat de bepalingen ervan rechtstreeks gelden in het nationaal recht van een verdragsluitende partij. Blijkbaar lag het niet in de bedoeling van de verdragsluitende staten aan kinderen rechten te verlenen waarop zij zich op een directe manier voor de nationale rechtbanken zouden kunnen beroepen (Verhoeven, J., «La mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Observations en droit des gens», in *La Convention sur les droits de l'enfant et la Belgique*, onder leiding van M. T. Meulders-Klein, *Story-Scientia*, Brussel, 1992, 66-67).

Nu is het wel zo dat enkele Belgische rechtbanken gedurende de voorbije vijf jaar hebben geoordeeld dat een aantal bepalingen van het Verdrag rechtstreeks van toepassing zijn in het kader van de Belgische nationale wetgeving (Toelichting bij het eerste Belgisch rapport betreffende het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het Kind,

actuel des choses, la possibilité pour les enfants de réclamer en justice le respect effectif des droits qui leur sont reconnus dépend dès lors concrètement du bon vouloir des tribunaux.

L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution permettra de clarifier les choses en ce qui concerne les effets directs de ces droits.

Cette consécration constitutionnelle des droits de l'enfant, venant s'ajouter à la ratification de la Convention sur les droits de l'enfant, présenterait encore un avantage supplémentaire. Les conventions internationales ne contiennent jamais que des normes minimales. Il est loisible à chaque État d'accorder une protection plus étendue par le biais de sa législation interne [Développements de la proposition de MM. Stroobant et Taminiaux relative à la révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, doc. Sénat, 100-2/3° (S.E. 1991-1992), 7]. La reconnaissance constitutionnelle des droits de l'enfant permettra d'étendre les droits déjà prévus dans la Convention sur les droits de l'enfant et/ou d'en poursuivre la mise en œuvre.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer des dispositions nouvelles garantissant la protection des droits de l'enfant.

ministerie van Justitie, 125). In de huidige stand van zaken hangt het bijgevolg van de concrete bereidheid van de rechtbanken af of kinderen al dan niet de hun toegekende rechten ook daadwerkelijk in rechte kunnen afdwingen.

De opname in de Grondwet van de rechten van het kind maakt het mogelijk duidelijkheid te scheppen omtrent de rechtstreekse werking van deze rechten.

De grondwettelijke erkenning van de rechten van kinderen in de Grondwet, bovenop de bestaande erkenning in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, biedt nog een bijkomend voordeel. Internationale verdragen bieden hoe dan ook slechts minimumnormen. Elke Staat is vrij een ruimere bescherming te bieden in zijn interne wetgeving [Toelichting bij het voorstel van de heren Stroobant en Taminiaux betreffende de herziening van titel II van de Grondwet, door invoeging van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, Gedr. St., Senaat, 100-2/3° (B.Z. 1991-1992), 7]. De grondwettelijke erkenning van de rechten van het kind biedt de mogelijkheid de in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind reeds bepaalde rechten verder uit te breiden en/of verder uit te werken.

Sabine de BETHUNE.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind verzekeren.

Sabine de BETHUNE.
Anne-Marie LIZIN.
Lisette NELIS-VAN LIEDEKERKE.
Francy VAN DER WILDT.
Jacqueline MAYENCE-GOOSSENS.
Joëlle MILQUET.
Bert ANCIAUX.
José DARAS.
Eddy BOUTMANS.
Ludwig CALUWÉ.