

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003

20 AOÛT 2003

Proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer des dispositions nouvelles relatives aux droits de l'enfant

(Déposée par Mme Sabine de Bethune)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 3 février 2000 (doc. Sénat, n° 2-327/1 — 1999/2000).

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉVISION NOUVELLE DU TITRE II DE LA CONSTITUTION

1. La présente proposition de déclaration de révision de la Constitution vise à inscrire explicitement les droits de l'enfant dans la Constitution belge. En effet, les droits de l'enfant sont des droits de l'homme et ils font donc partie des droits fondamentaux qui sont reconnus dans notre État de droit. C'est la raison pour laquelle il convient de donner aux droits de l'enfant une base constitutionnelle mûrement réfléchie.

2. Le titre II de la Constitution a été déclaré sujet à révision «en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle» (Déclaration du pouvoir législatif, voir le *Moniteur belge* n° 88 du 5 mai 1999).

Conformément à cette déclaration de révision, Mme de T'Serclaes a déposé au Sénat, le 16 juillet 1999, une proposition «de révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer des dispositions

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2003

20 AUGUSTUS 2003

Voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen betreffende de rechten van het kind

(Ingediend door mevrouw Sabine de Bethune)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 3 februari 2000 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 2-327/1 — 1999/2000).

DE NOODZAAK VOOR EEN NIEUWE HERZIE-NING VAN TITEL II VAN DE GRONDWET

1. Dit voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet strekt er toe de rechten van het kind uitdrukkelijk in de Belgische Grondwet op te nemen. De rechten van kinderen zijn immers mensenrechten en dus een onderdeel van de grondrechten van onze rechtstaat. Daarom moeten de rechten van het kind een weloverwogen grondwettelijke basis krijgen.

2. Titel II van de Grondwet werd voor herziening opengesteld teneinde «nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit verzekeren (Verklaring van de wetgevende macht, zie *Belgisch Staatsblad* nr. 88 van 5 mei 1999).

Conform deze herzieningsverklaring werd op 16 juli 1999 door mevrouw de T'Serclaes in de Senaat een voorstel ingediend «tot herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die

nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle» (doc. Sénat, n° 2-21/4).

Le 27 janvier 2000, l'assemblée plénière du Sénat a adopté la proposition insérant dans le titre II de la Constitution un article *22bis* libellé comme suit: «Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit.»

3. Le fait que les sénateurs aient estimé à l'unanimité qu'il y a lieu d'inscrire les droits de l'enfant dans la Constitution est évidemment une bonne chose. Ils ont adressé un signal clair aux autorités, qui sont appelées à en déterminer le contenu concret. Leur initiative a donc été un pas dans la bonne direction, mais un pas seulement. Le droit de l'enfant à l'intégrité ne constitue en effet qu'un élément, important certes, mais néanmoins partiel de l'ensemble des droits de l'enfant.

4. La commission des Affaires institutionnelles du Sénat a estimé que la déclaration de révision du 5 mai 1999 ne fournit pas la possibilité de détailler les droits de l'enfant dans la Constitution, et qu'elle concerne simplement le droit à l'intégrité de l'enfant. Elle ne permet donc pas, selon cette commission, au constituant de reconnaître pleinement tous les droits de l'enfant.

Pourquoi a-t-on choisi de limiter à ce point la portée de la déclaration de révision? Sans doute la réponse se trouve-t-elle dans le projet de déclaration de révision du gouvernement: celui-ci faisait référence à la décision de la Conférence interministérielle pour la protection des droits de l'enfant de suivre la recommandation faite en la matière par la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants (doc. Sénat, n° 1-1374/1, 1998-1999, p. 2). Ladite commission nationale insistait dans son rapport final pour que le droit à l'intégrité physique, psychique et sexuelle soit inscrit dans la Constitution. Il est évident que si elle l'a fait, c'est dans le cadre de la mission particulière qui lui a été assignée. Elle s'est penchée sur le problème de l'exploitation sexuelle des enfants et non pas sur la question du statut juridique global des enfants.

5. Nous tenons toutefois à souligner que la commission nationale inscrivait elle-même le problème de l'exploitation sexuelle des enfants dans le contexte beaucoup plus large de leur situation sociale et juridique générale. «La prévention et la prise en charge de l'exploitation sexuelle et de la maltraitance des enfants ne produiront des effets qu'à la condition d'impliquer également les valeurs individuelles et

de la protection de la personne de l'enfant et de la protection de la famille» (Stuk. Senaat, nr. 2-21/4).

Op 27 januari 2000 keurde de plenaire vergadering van de Senaat het voorstel goed waarbij in titel II van de Grondwet een artikel *22bis* wordt ingevoegd, luidende als volgt: «Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.»

3. Dat de senatoren unaniem waren in hun oordeel dat de rechten van het kind in de Grondwet moeten worden opgenomen, is uiteraard een goede zaak. Het betreft een duidelijk signaal aan de overheden die ze moeten concretiseren. Dit initiatief was dan ook een stap in de goede richting, maar het was pas de eerste stap. Het recht van het kind op integriteit is immers slechts een, weliswaar belangrijk, deelaspect van het geheel van de rechten van het kind.

4. De Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden was van oordeel dat de herzieningsverklaring van 5 mei 1999 geen ruimte biedt om de rechten van het kind op een ruimere manier in de Grondwet op te nemen. Volgens de Senaatscommissie is deze verklaring van herziening beperkt tot het recht op integriteit van het kind en biedt ze de grondwetgever niet de mogelijkheid om alle rechten van het kind ten volle te erkennen.

Waarom werd geopteerd voor een dergelijke beperkte draagwijdte van de herzieningsverklaring? Wellicht ligt het antwoord in het ontwerp van herzieningsverklaring van de regering: hierin werd verwezen naar een beslissing van de Interministeriële Conferentie voor de bescherming van de rechten van het kind om de aanbeveling terzake van de Nationale Commissie tegen seksuele uitbuiting van kinderen over te nemen (Stuk Senaat, nr. 1-1374/1, 1998-1999, blz. 2). In het eindrapport van die nationale commissie werd er op aangedrongen het recht op fysieke, psychische en seksuele integriteit in de Grondwet op te nemen. Dat de nationale commissie een dergelijk voorstel formuleerde, houdt uiteraard verband met haar bijzondere opdracht. Deze commissie boog zich over de problematiek van de seksuele uitbuiting van kinderen, niet over het gehele juridische statuut van kinderen.

5. We willen er evenwel op wijzen dat de nationale commissie zelf het probleem van de seksuele uitbuiting van kinderen kaderde binnen de veel ruimere context van hun algemene maatschappelijke en juridische positie. «Seksuele uitbuiting van kinderen en kindermishandeling in het algemeen zijn immers geen waardenvrije handelingen. Deze fenomenen kunnen maar met succes worden bestreden wanneer de onder-

sociales qui sont sous-jacentes dans la discussion. (...) La politique n'aura également un sens que si elle tient compte de ces valeurs comme commun dénominateur pour de nombreuses formes d'injustice envers les enfants. Ces valeurs devront faire partie d'une politique de prévention nécessaire (*Les enfants nous interpellent ...*, Rapport final de la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants, p. 8).

6. Tous ces éléments ont conduit au dépôt de la présente proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, qui vise précisément à y inscrire de manière proactive l'intégralité des droits de l'enfant.

7. Il ressort du rapport de la discussion de la proposition de loi du 16 juillet 1999 en commission des Affaires institutionnelles du Sénat (et de l'audition qui a eu lieu au cours de celle-ci) (Rapport Taelman, doc. Sénat, n° 2-21/4) que les experts se sont montrés favorables à l'inscription, au sens le plus large possible, des droits de l'enfant dans la Constitution.

Dans cette optique, le professeur Lemmens (KUL) a déploré la marge restreinte dont dispose la constituante. Il a souligné que le droit de l'enfant à l'intégrité morale, physique, mentale et sexuelle n'est qu'un droit parmi d'autres que le droit international reconnaît aux enfants. Selon lui, il convient de faire en sorte que la prochaine déclaration de révision permette de consacrer plus de place aux droits de l'enfant dans la Constitution. En effet, l'inscription d'un seul droit de l'enfant dans la Constitution pourrait donner à penser à tort qu'en Belgique, les enfants ne peuvent prétendre que de manière fort limitée aux bénéfices des droits reconnus à l'échelon international (Rapport Taelman, p. 29-30).

Le professeur Meulders-Klein (UCL) a estimé, quant à lui, qu'il est bon d'insister sur les droits des enfants de manière solennelle et symbolique, comme l'a fait la Convention relative aux droits de l'enfant qui a reçu l'adhésion de plus de cent pays dans le monde. Si les dispositions de droit belge ne sont pas suffisantes pour protéger les droits de l'enfant solennellement proclamés au niveau international, il est bon et même nécessaire de consacrer expressément ces droits dans la Constitution (Rapport Taelman, p. 41 et 42).

8. La deuxième audition, au cours de laquelle l'on a entendu des représentants d'ONG, a également fait apparaître qu'il y a une demande univoque de reconnaissance constitutionnelle plus large des droits de l'enfant.

Damien Vandermeersch, juge d'instruction à Bruxelles et membre de la Commission nationale

liggende individuele en maatschappelijke waarden in het debat worden betrokken. Ons beleid zal maar echt zinvol zijn als het oog heeft voor deze achterliggende waarden als gemene deler voor vele zo niet alle vormen van onrecht ten aanzien van kinderen. Dit deel moeten uitmaken van een noodzakelijk te voeren algemene preventiepolitiek.» (*Kinderen stellen ons vragen ...*, Eindrapport van de Nationale Commissie tegen seksuele uitbuiting van kinderen, blz. 8).

6. Vandaar dit (nieuwe) voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet dat er precies toe strekt om de rechten van het kind op een pro-actieve en allesomvattende manier in de Grondwet op te nemen.

7. Uit het verslag dat werd opgemaakt bij de bespreking (en de hiermee gepaard gaande hoorzitting) van het wetsvoorstel van 16 juli 1999 in de Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden (Verslag Taelman, Stuk Senaat, nr. 2-21/4) blijkt dat de deskundigen zich voorstander toonden van een zo ruim mogelijke opname van de rechten van het kind in de Grondwet.

Zo betreurde professor Lemmens (KUL) de beperkte ruimte waarover de constituante beschikt. Hij beklemtoonde dat het recht van het kind op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit slechts één van de rechten is die blijkens het internationaal recht aan kinderen toekomen. Volgens professor Lemmens verdient het aanbeveling middels een volgende herzieningsverklaring de weg te effenen voor een ruimere inschrijving van de rechten van het kind in de Grondwet. De grondwettelijke erkenning van één enkel kinderrecht zou immers — ten onrechte — de indruk kunnen wekken dat kinderen in België slechts zeer partieel aanspraak kunnen maken op de internationaal erkende rechten (Verslag Taelman, blz. 29-30).

Volgens professor Meulders-Klein (UCL) is het goed dat men op een plechtige en symbolische manier de nadruk legt op de kinderrechten, zoals dat is gebeurd in het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat ondertekend is door meer dan honderd landen. Indien de Belgische wetsbepalingen niet volstaan om de rechten van het kind te beschermen die plechtig zijn neergelegd in een internationale akte, moet men die rechten uitdrukkelijk in de Grondwet vermelden. (Verslag Taelman, blz. 41 en 42).

8. Ook uit de tweede hoorzitting, met vertegenwoordigers van NGO's, bleek de eenduidige vraag naar een ruime grondwettelijke erkenning van de rechten van het kind.

Damien Vandermeersch, onderzoeksrechter te Brussel en lid van de Nationale Commissie tegen

contre l'exploitation des enfants, a estimé que le fait de donner une place centrale à l'enfant dans la Constitution peut avoir une dimension symbolique. C'est pourquoi il a suggéré d'introduire une disposition selon laquelle chaque enfant est un sujet de droit, d'une part, et d'indiquer clairement quels sont les droits de l'enfant, d'autre part (cf. rapport Taelman, p. 21).

Selon Katlijn Declercq, ancienne secrétaire de la Commission nationale contre l'exploitation sexuelle des enfants et responsable d'ECPAT-Belgique, il serait déplorable que l'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution ne soit que l'expression du souci de protéger les enfants. Si la Belgique entend dégager un rayonnement positif sur la scène internationale, elle se doit de renforcer les droits des jeunes à participer et à anticiper (cf. rapport Taelman, p. 17).

Lieve Stappers, directrice de *Child Focus*, a déclaré qu'on ne peut pas trop focaliser le débat sur la notion de protection. Or, c'est précisément ce qui arrive lorsqu'on accorde trop de poids à la notion d'«intégrité». Cette notion fait en effet largement l'impasse sur l'idée de participation. Les enfants ont en effet le droit d'être protégés et il est bon que ce droit soit reconnu par la Constitution, mais le débat sur leurs droits ne peut pas être réduit à cet unique aspect. La position juridique des enfants doit refléter un équilibre entre prévention, participation et protection (cf. rapport Taelman, p. 19-20).

L'IMPORTANT D'UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DES DROITS DE L'ENFANT

9. La reconnaissance constitutionnelle des droits de l'enfant est importante à plus d'un titre. La question a déjà été examinée en détail dans le cadre d'une proposition de déclaration que nous avons déposée en 1996 et qui visait à réviser le titre II de la Constitution en vue d'y insérer les dispositions assurant la protection des droits de l'enfant (doc. Sénat, n° 496/1 du 9 décembre 1996).

10. L'inscription des droits des enfants dans la Constitution est importante du fait que la Constitution a une grande valeur symbolique. En tant que norme juridique suprême, elle doit être le reflet explicite de la société et des préoccupations qui existent au sein de celle-ci. La reconnaissance constitutionnelle des droits de l'enfant attesterait en tout cas de leur importance.

En inscrivant les droits de l'enfant dans la Constitution, la Belgique peut montrer à sa population et aux pays étrangers, qu'ils constituent un élément essentiel à l'ordre juridique. En consacrant les droits de l'enfant dans la Constitution, on lèverait tous les

seksuele uitbuiting van kinderen, was van mening dat het in het middelpunt plaatsen van het kind in de Grondwet een symbolische waarde kan hebben. Vandaar zijn voorstel om een bepaling in te voegen die stelt dat elk kind een rechtssubject is en vervolgens te verduidelijken welke rechten kinderen hebben (verslag-Taelman, blz. 21).

Volgens Katlijn Declercq, gewezen secretaris van de Nationale Commissie tegen seksuele uitbuiting van kinderen en verantwoordelijke ECPAT-België, zou het te betreuren zijn indien de inschrijving van de rechten van het kind in de Grondwet louter zou getuigen van een bekommernis om kinderen te beschermen. Indien België een positieve uitstraling op het internationale forum beoogt, moet het de participatieve en pro-actieve rechten van jongeren versterken (verslag-Taelman, blz. 16).

Lieve Stappers, directrice van Child Focus, verklaarde dat men het debat niet al te zeer mag richten op de beschermingsgedachte, wat echter wel gebeurt door een groot gewicht toe te kennen aan het begrip «integriteit». Dat begrip gaat immers goeddeels voorbij aan de participatiegedachte. Kinderen hebben inderdaad recht op bescherming en het is goed dat dit in de Grondwet wordt erkend, maar men mag het debat over de kinderrechten niet reduceren tot dat ene aspect. De rechtspositie van kinderen moet blijken geven van een evenwicht tussen preventie, participatie en bescherming (verslag-Taelman, blz. 19-20).

HET BELANG VAN EEN GRONDWETTELIJKE ERKENNING VAN DE RECHTEN VAN HET KIND

9. De grondwettelijke erkenning van de rechten van het kind is om tal van redenen belangrijk. Hierop zijn wij reeds uitgebreid ingegaan in een voorstel van verklaring dat wij reeds in 1996 hebben ingediend met het oog op de herziening van titel II van de Grondwet, om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming van de rechten van het kind verzekeren (Stuk, Senaat, 9 december 1996, nr. 496/1).

10. 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. De grondwettelijke erkenning van de kinderrechten zou in ieder geval een aanwijzing geven van het belang van deze rechten.

Door het opnemen van de rechten van kinderen in de Grondwet kan België aantonen, zowel naar de eigen bevolking toe als naar het buitenland, dat deze rechten essentieel zijn voor de rechtsorde. Door de grondwettelijke verankering van de rechten van

doutes sur la réalité de ces droits dans l'ordre juridique interne.

11. L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution est également indiquée du point de vue pédagogique, car elle constitue l'un des meilleurs moyens d'informer concrètement la population de l'existence de ces droits, et de la convaincre de leur nécessité.

Finalement, une bonne connaissance des droits de l'enfant constitue la meilleure protection contre une violation éventuelle de ceux-ci et la meilleure garantie d'un plus grand respect des enfants.

12. L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution est importante parce que la Constitution a une fonction de programmation: elle oriente l'action des forces politiques en fonction de principes fondamentaux et d'objectifs permanents (cf. Rimanque, K., dans *Het opnemen in de Grondwet van economische en sociale rechten*, Chambre des représentants, p. 16-17).

Nous renvoyons à cet égard au professeur Lemmens (cf. rapport Taelman, p. 28), qui souligne que l'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution ne serait pas sans conséquences juridiques. Ce ne serait pas une opération gratuite; elle créerait, pour les pouvoirs publics, des obligations négatives et des obligations positives. De par l'obligation négative, ils devraient s'abstenir en principe de toute ingérence dans le domaine de ces droits. On ne peut limiter les droits fondamentaux que s'il y a une raison suffisante de le faire.

De par l'obligation positive, ils devraient prendre dans certains cas des mesures pour protéger les droits en question.

13. L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution est importante parce que les textes internationaux relatifs aux droits des enfants ne donnent pas pleinement satisfaction au niveau interne belge.

Nous pensons en premier lieu à cet égard à la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, qui est entrée en vigueur en Belgique le 15 janvier 1992. Cette convention constitue indubitablement la plus grande réalisation en matière de protection juridique des enfants. C'est grâce à elle que l'on a, pour la première fois dans l'histoire, reconnu expressément les enfants comme des sujets de droit à part entière, comme des titulaires de droits humains. Contrairement à de nombreuses autres conventions sur les droits de l'homme, cette convention vaut pour une très large partie de la société. Elle accorde aux enfants un statut juridique qui repose sur trois piliers: les mesures en faveur des enfants, la protection de ceux-ci et leur participation.

kinderen worden alle twijfels weggenomen omtrent het bestaan van deze rechten in de interne rechtsorde.

11. Het inschrijven van de rechten van kinderen in de Grondwet is ook aangewezen vanuit pedagogisch oogpunt. Het is immers één van de meest aangewezen middelen 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.

12. 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 doestellingen (cf. Rimanque, K., in *Het opnemen in de Grondwet van economisch en sociale rechten*, Kamer, blz. 16-17).

We verwijzen in dit verband naar professor Lemmens (cf. verslag-Taelman, blz. 28) die beklemtoont dat de inschrijving van de rechten van het kind in de Grondwet ook rechtsgevolgen heeft. Het is geen vrijblijvende operatie maar creëert negatieve en positieve verplichtingen. De negatieve verplichting betekent dat de overheid zich in beginsel moet onthouden van inmenging in die rechten. Een beperking is slechts mogelijk in zoverre daarvoor een voldoende verantwoording wordt gevonden.

De positieve verplichting betekent dat de overheid maatregelen moet nemen ter bescherming van het betrokken recht.

13. 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 UNO-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989 dat in België in werking is getreden op 15 januari 1992. Dit verdrag vormt ongetwijfeld de grootste verwezenlijking op het terrein van de rechtsbescherming van kinderen. Het erkent, voor het eerst in de geschiedenis, op een uitdrukkelijke manier kinderen als volwaardige rechtssubjecten, als dragers van mensenrechten. In afwijking van vele andere mensenrechtenverdragen strekt de werkingssfeer van dit verdrag zich uit over een zeer breed spectrum van de samenleving. Het verdrag verleent de kinderen een rechtspositie die steunt op drie hoekstenen: de voorzieningen voor kinderen («provision»), de bescherming van kinderen («protection») en de participatie van kinderen («participation»).

À divers endroits, la convention met l'accent sur l'obligation pour les États de promouvoir les droits des enfants (Verhellen, E., «Kinderrechten in Europa», *Panopticon*, 1993, p. 197). L'article 4 de la convention dispose explicitement que les États parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans cette convention.

La Convention relative aux droits de l'enfant ne prévoit nulle part que ses dispositions sont directement applicables dans le droit national d'une partie contractante. L'objectif des États parties n'était manifestement pas d'accorder aux enfants des droits dont ils pourraient se prévaloir directement devant les tribunaux nationaux (Verhoeven, J., «La mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Observations en droit des gens», dans *La convention sur les droits de l'enfant et la Belgique*, sous la direction de M. T. Meulders-Klein, Story-Scientia, Bruxelles, 1992, p. 66-67).

Le caractère complexe de la convention, qui prévoit à la fois des droits civils traditionnels et des droits économiques, sociaux et culturels, rend difficile toute analyse de ses effets directs. Il faut, en effet, examiner chaque disposition distinctement et sous ses divers aspects. L'examen de la jurisprudence (voir A. Alen et W. Pas, «De directe werking van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind», *Kinderrechtengids*, Deel 1, 1.1 Algemeen; A. Vandaele, «De directe werking van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind: een stand van zaken», *Kinderrechtengids*, Deel 1, 1.1 Algemeen) amène à une conclusion fort partagée.

Plusieurs tribunaux belges ont jugé, au cours des cinq dernières années, que la convention comporte une série de dispositions qui sont 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, p. 125).

Par contre, la Cour de cassation a nié, dans deux arrêts non publiés du 4 novembre 1999, l'effet direct de certains articles de la convention.

Dans l'état actuel des choses, la question de savoir si des enfants peuvent ou non forcer vraiment, en justice, le respect des droits qui leur ont été attribués dépend donc du pouvoir discrétionnaire concret des tribunaux. Cela limite l'effectivité immédiate de la convention dans l'ordre juridique belge, dans la mesure importante où l'effet direct de la convention n'est pas reconnu. L'inscription des droits de l'enfant dans la Constitution permettra de faire la clarté sur l'effet direct de ces droits.

Op diverse plaatsen wijst het verdrag op de plicht van de Staten om de rechten van kinderen te promoten (Verhellen, E., «Kinderrechten in Europa», *Panopticon*, 1993, blz. 197). Artikel 4 van het verdrag stelt uitdrukkelijk dat de Staten die partij zijn, alle nodige wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen nemen om de in dit verdrag erkende rechten te verwezenlijken.

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, blz. 66-67).

Het complexe karakter van het verdrag, dat zowel traditionele burgerrechten als economische, sociale en culturele rechten omvat, maakt een analyse van zijn directe werking niet eenvoudig. Bij een dergelijke analyse dient elke bepaling afzonderlijk en in haar verschillende aspecten te worden beoordeeld. Het onderzoek naar de rechtspraak (zie A. Alen en W. Pas, «De directe werking van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind», *Kinderrechtengids*, Deel 1, 1.1 Algemeen; A. Vandaele, «De directe werking van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind: een stand van zaken», *Kinderrechtengids*, Deel 1, 1.1 Algemeen) levert een zeer verdeeld beeld op.

Enkele Belgische rechtbanken hebben gedurende de voorbije vijf jaar 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, ministerie van Justitie, blz. 125).

In twee onuitgegeven arresten van 4 november 1999 heeft het Hof van Cassatie dan weer de directe werking van bepaalde artikelen van het verdrag ontkend.

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. In de mate waarin de directe werking van het verdrag niet erkend wordt, beperkt dit aanzienlijk de onmiddellijke effectiviteit van het verdrag voor de Belgische rechtsorde. De opname in de Grondwet van de rechten van het kind maakt het mogelijk duidelijkheid te scheppen omtrent de rechtstreekse werking van deze rechten.

14. La reconnaissance des droits de l'enfant dans la Constitution s'ajoutant à la reconnaissance qui est déjà assurée dans le cadre de la convention relative aux droits de l'enfant présente encore un avantage supplémentaire. Les conventions internationales ne garantissent en tout cas que des droits minimaux. Tout État est libre d'offrir une plus large protection dans le cadre de sa législation interne [Développements de la proposition de MM. Stroobant et Taminioux concernant la révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, doc. Sénat, n° 100-2/3° (SE 1991-1992), p. 7]. La reconnaissance constitutionnelle des droits de l'enfant permet d'étendre et/ou de développer les droits de l'enfant qui sont définis dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

15. Enfin, la reconnaissance constitutionnelle d'un droit a aussi des conséquences en ce qui concerne l'interprétation d'autres normes. Dès qu'un droit est consacré par la Constitution, il devient un fil conducteur pour ce qui est de l'interprétation de diverses autres normes.

UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE INTÉGRALE DES DROITS DE L'ENFANT

16. Une inscription plus détaillée des droits de l'enfant dans la Constitution, au sens de la présente proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, ne doit pas donner lieu à une énumération fastidieuse de tous les droits de l'enfant. Il faut veiller à formuler les choses de manière concise, mais sans résumer les droits de l'enfant au droit à l'intégrité.

C'est la raison pour laquelle nous sommes partisans d'une reconnaissance constitutionnelle intégrale des droits de l'enfant sur la base des trois grandes lignes de force qui font partie de l'essence même de la Convention relative aux droits de l'enfant.

17. La première ligne de force est celle des mesures en faveur des enfants. Ceux-ci ont droit aux soins de santé, à l'éducation et l'enseignement, à la sécurité sociale, à des possibilités de recours, à des garanties pour ce qui est des procédures judiciaires et des soins spéciaux s'ils sont handicapés, appartiennent à des groupes minoritaires ou sont victimes de violences ou de conflits armés. Cela est inscrit implicitement dans la notion plus large de développement, qui ne peut être concrétisée que si les mesures en question ont été prises.

La deuxième ligne de force concerne la protection des enfants, notamment contre l'enlèvement, l'exploitation commerciale, les sévices, l'esclavage, l'exploitation sexuelle ou la peine de mort.

14. 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 garanderen hoe dan ook slechts minimumrechten. Elke Staat is vrij een ruimere bescherming te bieden in zijn interne wetgeving [Toelichting bij het voorstel van de heren Stroobant en Taminioux betreffende de herziening van titel II van de Grondwet, door invoering van een artikel 24bis betreffende de economische en sociale rechten, Stuk, Senaat, nr. 100-2/3° (BZ 1991-1992), blz. 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.

15. Tenslotte heeft de grondwettelijke erkenning van een recht ook gevolgen voor de interpretatie van andere normen. Zodra een recht grondwettelijk is vastgelegd, wordt het een leidraad in de interpretatie van allerlei andere normen.

EEN ALLESOMVATTENDE GRONDWETTELIJKE ERKENNING VAN DE RECHTEN VAN HET KIND

16. Een ruimere inschrijving van de rechten van het kind in de Grondwet, zoals met dit voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet wordt beoogd, hoeft niet de vorm aan te nemen van een lange opsomming van alle rechten van het kind. Men moet streven naar een compacte formulering, waarin de rechten van het kind niet worden beperkt tot het recht op integriteit.

Wij zijn daarom voorstander van een allesomvattende grondwettelijke erkenning van de rechten van het kind die uitdrukking geeft aan de drie grote krachtlijnen die het Verdrag in zake de rechten van het kind in haar essentie bevat.

17. De eerste krachtlijn legt de nadruk op de voorzieningen voor kinderen («provision»). Ze hebben recht op gezondheidszorg, opvoeding en onderwijs, sociale zekerheid, beroepsmogelijkheden, waarborgen inzake gerechtelijke procedures, en op speciale zorg als ze gehandicapt zijn, tot minderheidsgroepen behoren of het slachtoffer zijn van geweld en gewapende conflicten. Dit ligt besloten in de ruimere term ontwikkeling, welke slechts kan worden gerealiseerd mits de aanwezigheid van deze voorzieningen.

De tweede krachtlijn slaat op de bescherming van kinderen («protection»), tegen onder meer ontvoering, commerciële uitbuiting, mishandeling, verslaving, seksuele exploitatie of de doodstraf.

La troisième ligne de force, qui est aussi la plus récente, concerne la participation des enfants à la vie sociale. Les enfants ont la liberté d'avoir une opinion, la liberté d'association, le droit à l'information, le droit à la vie privée et le droit de participer à la vie socioculturelle. Ils ont aussi le droit d'être entendus dans toutes les procédures qui les concernent.

*
* *

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 relatives aux droits de l'enfant.

21 juillet 2003.

De derde en nieuwste krachtlijn legt de nadruk op de participatie van kinderen («participation») aan de samenleving. Kinderen hebben recht op een eigen mening, op informatie, op vrijheid van vereniging, op privacy, op deelname aan het sociaal-cultureel leven. Zij hebben ook het recht gehoord te worden in alle procedures die hen aangaan.

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 betreffende de rechten van het kind.

21 juli 2003.

Sabine de BETHUNE.