

La contribution de la Charte sociale européenne (1961) et de la Charte sociale européenne révisée à la protection des droits des enfants

par Valérie Verbruggen ⁽¹⁾

Introduction

1. Instruments internationaux de protection des droits sociaux fondamentaux trop souvent méconnus, la Charte sociale européenne (1961) ⁽²⁾ et la Charte sociale européenne révisée (1996) ⁽³⁾ adoptées au sein du Conseil de l'Europe n'en méritent pas moins un examen attentif, notamment sous l'angle, certainement plus méconnu encore, de leur contribution à la protection des enfants. L'objectif des quelques pages qui suivent est double. Le premier est de présenter brièvement ces textes essentiels en matière de protection des droits sociaux fondamentaux (quels objectifs, quels droits) ainsi que les mécanismes de contrôle du respect des droits qu'ils consacrent. Le second consiste d'une part à mettre en évidence les dispositions de ces Chartes qui participent plus spécifiquement à la protection des droits des enfants et d'autre part à détailler le contenu donné à ces droits à la lumière de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux qui en contrôle le respect par les États au travers d'un mécanisme de rapportage étatique et d'un système de réclamations collectives. À cet égard, le Secrétariat du Comité européen des droits sociaux a largement facilité la réalisation du pro-

jet de l'auteur en publiant très récemment un document consacré à la protection des droits des enfants. La deuxième partie du présent article consistera essentiellement en un résumé, toutefois étayé par la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, de cette analyse ⁽⁴⁾.

I. La Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée

Les droits

2. Dix ans après la Convention européenne des droits de l'homme aux ter-

mes de laquelle les États membres du Conseil de l'Europe convenaient d'assurer à leurs populations des droits civils et politiques, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptait la Charte sociale européenne (1961), en vigueur depuis le 26 février 1965. Catalogue de droits *sociaux* fondamentaux, la Charte sociale européenne est le complément indispensable de la Convention européenne des droits de l'homme; l'expression de l'indivisibilité des droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques et sociaux voulue par le Conseil de l'Europe ⁽⁵⁾. Les États s'y déclarent résolus à faire en commun, tous efforts en vue d'améliorer le niveau de vie et de promouvoir le bien-être de toutes les catégories de leurs populations au moyen d'institutions et de réalisations appropriées.

(1) *Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.*

(2) *Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne (STE 035), ouverte à la signature à Turin le 18 octobre 1961, entrée en vigueur le 28 février 1965.*

(3) *Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne révisée (STE 163), ouverte à la signature à Strasbourg le 3 mai 1996, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.*

(4) *Cette fiche d'information intitulée «Les droits des enfants dans la Charte sociale européenne : document d'information établi par le Secrétariat de la CSE – 18 novembre 2005» est disponible à l'adresse suivante : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/Cse/7_Ressources/fiche_enfants.pdf. De larges extraits sont reproduits ici.*

(5) *Aux termes de la Déclaration de Vienne de 1993, les droits de l'homme sont indivisibles et interdépendants. Cette notion d'indivisibilité est implicite dans le Préambule de la Convention européenne. Toutefois, comme c'est le cas au sein des Nations unies, deux textes consacrés l'un aux droits civils et politiques et l'autre, aux droits économiques et sociaux ont été adoptés au sein du Conseil de l'Europe.*

3. La Charte sociale européenne révisée (1996), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1999, est destinée à se substituer progressivement à la Charte sociale européenne. Elle est le fruit de la volonté des États membres du Conseil de l'Europe de donner à la Charte sociale européenne (1961) adoptée 35 ans plus tôt, une nouvelle impulsion en mettant à jour et en adaptant le contenu matériel de celle-ci en tenant compte des changements sociaux fondamentaux intervenus depuis son adoption. À ce jour, l'application des deux textes coexiste cependant. Seuls 21 États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte sociale européenne révisée, alors que 27 États membres sur les 46 que compte aujourd'hui le Conseil de l'Europe avaient adhéré à la Charte sociale européenne de 1961⁽⁶⁾. La Charte sociale européenne (1961) n'est aujourd'hui plus ouverte à la signature. Nous concentrerons notre propos sur la version révisée de la Charte sociale européenne de 1996.

4. Le texte de la Charte sociale révisée – comme sa version première de 1961 – est divisé en différentes parties. Aux termes de la première, les États Parties reconnaissent comme *objectifs* d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles sur le plan national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif de droits sociaux tels que le droit pour les travailleurs à des conditions de travail équitables (article 2), le droit pour les travailleurs et les employeurs de négocier collectivement (article 6), le droit de toute personne démunie de ressources suffisantes à l'assistance sociale et médicale (article 13), le droit à la protection en cas de licenciement (article 24) et le droit au logement (article 31) pour n'en citer que quelques uns. Cette déclaration de 31 objectifs lie, dans son intégralité, chaque État signataire de la Charte sociale révisée. Ces objectifs s'articulent autour de six grands thèmes de la vie quotidienne que sont le logement, la santé, l'éducation, l'emploi, la protection juridique et sociale et la circulation des personnes.

5. Cette déclaration de principes générale est suivie de 31 *droits fondamentaux* qui sont autant d'articles de la

Charte sociale européenne révisée. Il ne rentre pas dans l'objectif du présent article de préciser le contenu de chacun de ceux-ci⁽⁷⁾. Nous nous limiterons à indiquer que les dix-neuf premiers articles de cette deuxième partie reproduisent, sauf quelques exceptions, fidèlement les dix-neuf articles de la Charte sociale révisée de 1961. À l'occasion de l'adoption de la Charte sociale européenne révisée, certains de ces articles ont en effet été amendés ou complétés⁽⁸⁾. Les articles 20 à 23 sont identiques aux quatre articles introduits par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 5 mai 1988 (Protocole n°1)⁽⁹⁾. Enfin, de nouveaux droits sont consacrés aux articles 24 à 31. Comme annoncé, nous concentrerons notre attention sur les dispositions qui concourent à la protection des droits des enfants ou consacrent de tels droits en deuxième partie.

6. La Charte sociale européenne révisée porte à neuf les droits constitutifs de ce que l'on appelle communément le «noyau dur» de la Charte, contre sept dans la Charte sociale européenne (1961). Les États doivent se considérer liés par au minimum six - cinq aux termes de la Charte sociale européenne (1961) - des droits suivants : droit au travail (article 1), droit syndical (article 5), droit de négociation collective (article 6), droit des enfants et des adolescents à la protection (article 7), droit à la sécurité sociale (article 12), droit à l'assistance sociale et médicale (article 13), droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (article 16), droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'as-

sistance (article 19) et le droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe (article 20). Parmi ceux-ci, nous le verrons, les articles 7, 16 et 19 intègrent des dispositions concernant plus particulièrement les enfants.

Les États peuvent, en outre, se considérer comme liés par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes de la Partie II, qu'ils choisiront sans devoir s'en justifier. Parmi ces droits n'appartenant pas au noyau dur de la Charte sociale européenne révisée, citons par exemple le droit des travailleuses à la protection en cas de maternité (article 8), le droit à la formation professionnelle (article 10) ou encore le droit à la protection de la santé (article 11). Enfin, un document intitulé «Annexe à la Charte sociale» détaille le contenu matériel de chaque droit garanti par la Charte sociale européenne révisée⁽¹⁰⁾.

7. Ces 31 droits sont complétés par une série de dispositions techniques, notamment sur la portée des engagements pris, et relatives aux mécanismes de contrôle du respect de la Charte (voy. infra).

8. L'État est, le cas échéant, lié par les articles et les paragraphes qu'il a déjà ratifiés dans la Charte sociale européenne initiale (1961). Les amendements évoqués précédemment, qui ont été apportés par la Charte sociale révisée à ces dispositions déjà approuvées, doivent dès lors être acceptés tels quels. Ces amendements à des articles ratifiés auparavant qui entreront immédiatement en vigueur renforcent les droits suivants : une consolidation du principe de

(6) - Au 26 octobre 2005, les États suivants avaient ratifié la Charte sociale européenne (révisée) de 1996 : Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Moldavie, Norvège, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie et Suède.

(7) - Pour une analyse complète du contenu de chaque droit garanti par la Charte sociale européenne de 1961, fondée sur les "Conclusions" du Comité européen des droits sociaux, voy. L. SAMUEL, *Droits sociaux fondamentaux : Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, 2^{ème} éd., Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2002, ainsi que Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne, Digest de jurisprudence du Comité européen de droits sociaux établi par le Secrétariat du Comité*, pp. 6 et s. Ce dernier document est disponible sur http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/Cse/2_CEDS_Comit%27europ%27des_Droits_sociaux/

(8) - Il s'agit des articles suivants : article 2§§ 3 et 4, article 7§§ 2, 4 et 7, article 8 §§ 1, 2 et 4, article 11§3, article 12§2, article 15§§1, 2 et 3, article 17 §§1 et 2 et article 19§2.

(9) - Protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE 128), ouvert à la signature à Strasbourg le 5 mai 1988, entré en vigueur le 4 septembre 1992.

(10) - La Charte sociale européenne de 1961 est également utilement complétée par une "Annexe" poursuivant les mêmes objectifs et qui en fait partie intégrante.

Conclusions du Comité européen des droits sociaux

non discrimination; une égalité plus poussée entre les hommes et les femmes dans tous les domaines de la Charte, une meilleure protection de la maternité et une meilleure protection de la mère; une protection sociale, juridique et économique accrue des enfants travailleurs; une protection accrue des personnes handicapées – dont les enfants. Par contre, la ratification de nouveaux paragraphes dans des articles déjà ratifiés et la ratification des nouveaux articles sont opérées au choix de l'État partie.

Les mécanismes de contrôle du respect des droits : rapportage et réclamations collectives

9. Le premier mécanisme de contrôle du respect des engagements pris par les États aux termes tant de la Charte sociale européenne (1961) que de la Charte sociale européenne révisée, soit le rapportage étatique, consiste en un mécanisme de régulation juridico-politique mutuelle qui fait intervenir (1) le Comité européen des droits sociaux (CEDS), (2) le Comité gouvernemental et (3) le Comité des ministres. Ce mécanisme est, au choix des États, éventuellement complété par un mécanisme de réclamations collectives.

10. *Rapportage* - Les États parties soumettent annuellement au Comité européen des droits sociaux - composé de treize experts indépendants d'une compétence reconnue dans les matières sociales internationales - un rapport dans lequel ils indiquent comment ils mettent en œuvre la Charte en droit et en pratique. Chaque rapport porte sur une partie des dispositions acceptées. Le Comité appréciera d'un point de vue juridique, la conformité des législations, réglementations et pratiques nationales avec le contenu des obligations découlant de la Charte pour les Parties contractantes concernées. Les fonctions et compétences du Comité européen des droits sociaux ont été précisées à l'occasion de l'adoption du protocole d'amendement n°2⁽¹¹⁾. Il importait de clarifier les fonctions et les compétences des différents organes de contrôle, en particulier du Comité d'experts in-

dépendants et du Comité gouvernemental, afin de mieux séparer l'appréciation juridique de la conformité de la situation nationale d'une part et les commentaires politiques, économiques et sociaux d'autre part. Cette précision induit, qu'*a contrario*, le Comité gouvernemental, voire le Comité des ministres, où siègent des représentants des Parties contractantes, devra s'abstenir de discuter l'appréciation juridique des experts indépendants (v. infra).

11. Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) rend des «Conclusions», publiées chaque année, qui peuvent être de trois ordres :

- soit le CEDS conclut que la situation nationale telle que décrite dans le rapport présenté par le gouvernement de l'état concerné est *conforme* en droit et en pratique aux dispositions de la Charte;
- soit le CEDS conclut que la situation n'est *pas conforme* aux exigences des articles de la Charte sociale engageant l'État concerné;
- soit le CEDS estime qu'il ne dispose pas d'informations suffisantes ou d'éléments suffisamment précis pour se prononcer; dans ce cas il ajourne sa «Conclusion» dans l'attente de la réception des informations demandées. Ces informations devront figurer dans le prochain rapport de l'État.

12. Parmi les conclusions du Comité européen des droits sociaux, le Comité gouvernemental – lequel se compose des représentants gouvernementaux des États signataires et des observateurs des organisations européennes d'employeurs et de travailleurs – retient les aspects qui doivent faire l'objet de recommandations.

13. Dans un troisième temps, sur la proposition du Comité gouvernemental, le Comité des ministres (organe de décision du Conseil de l'Europe) adresse des *Recommandations* aux États qui ne se conforment pas à la Charte; ceux-ci sont invités à y donner suite.

14. *Réclamations collectives* - Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives est, tout comme le furent les protocoles précédents n°1 et n°2 et la Charte sociale révisée elle-même, le résultat de la relance de la Charte sociale européenne entamée en 1990⁽¹²⁾. Il crée pour les partenaires sociaux et pour certaines organisations non gouvernementales qui sont particulièrement compétentes dans des matières de la Charte sociale européenne, la possibilité de participer, si l'État partie a fait le choix de ratifier ce protocole, à la procédure de contrôle de la Charte en introduisant une réclamation collective lorsqu'un État ne respecte pas une disposition qu'il a ratifiée. Les réclamations individuelles sont exclues. Au nombre des organisations non gouvernementales autorisées à déposer une réclamation collective, citons notamment, outre des associations européennes ou mondiales actives dans la défense des droits des travailleurs, Amnesty International, l'Association Internationale Autisme-Europe, *Défense des Enfants International* (DEI), le European Roma Rights Center, la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), Inclusion Europe et Médecins du Monde.

15. Toute réclamation collective est, tant dans la phase de l'examen de sa recevabilité qu'au fond, examinée selon une procédure contradictoire par le Comité européen des droits sociaux. Celui-ci rédige ensuite un rapport à l'attention du Comité des ministres. Après examen sans remise en cause de l'appréciation juridique formulée par le Comité européen des droits sociaux, le Comité des ministres adopte une résolution sur la base dudit rapport à la majorité des votants (deux tiers des votants si le Comité d'experts indépendants a constaté une application non satisfaisante de la Charte). Opinions concordantes et dissidentes sont admises. Cette résolution peut contenir des recommandations.

(11) Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne (STE 142), ouvert à la signature à Turin le 21 octobre 1991, pas encore entré en vigueur. Toutefois le Comité européen des droits sociaux a déjà précisé que certaines de ses dispositions étaient prises en compte.

(12) Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamation collective (STE 158), ouvert à la signature à Strasbourg le 9 novembre 1995, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998.

Des droits qui concernent directement la mère mais touchent également l'enfant «in utero» et le nouveau-né

II. La contribution de la Charte sociale européenne (1961) et de la Charte sociale européenne révisée (1996) à la protection des droits de l'enfant

16. Comme annoncé en introduction, cette seconde partie sera consacrée aux droits garantis par la Charte sociale (1961) et par la Charte sociale européenne révisée (2) qui contribuent à la protection des droits des enfants. Le 18 novembre 2005, le Secrétariat de la Charte sociale européenne a adopté un document d'information relatif à ces droits en procédant à l'exercice, inédit à notre connaissance, de rassembler en un seul document l'interprétation qui est donnée à ces droits par le Comité européen des droits sociaux, tant dans le cadre de l'examen des rapports nationaux auquel il procède annuellement que du traitement des réclamations collectives (voir supra). Il importe de préciser que la jurisprudence ainsi présentée se rapporte tant à la Charte sociale européenne -plus abondante- qu'à la Charte sociale européenne révisée, les deux textes coexistant encore à ce jour⁽¹³⁾.

17. Aux termes de la Charte sociale européenne (1961) et de la Charte sociale européenne révisée (1996), l'enfant se voit conférer, de la naissance (voire avant même celle-ci) à l'âge adulte, des droits dans de nombreuses situations, et ce, de deux façons distinctes :

- d'une part, plusieurs droits garantis par la Charte sociale européenne s'appliquent explicitement aux enfants; c'est par exemple le cas de l'article 16 (droit de la famille à une protection, sociale, juridique et économique) qui protège les droits de l'enfant en tant que membre de la famille;
- d'autre part, la Charte sociale européenne contient des droits spécifiques qui concernent exclusivement les en-

fants. C'est le cas de l'article 7 (droits des enfants et des adolescents à la protection) et de l'article 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique).

18. Les droits ainsi conférés aux enfants dès leur naissance peuvent être classés selon les rubriques suivantes :

- Avant la naissance – protection de la santé maternelle (A)
- Droits de la famille (B)
- Statut juridique de l'enfant (C)
- Responsabilité pénale et droit pénal au regard des enfants (D)
- Protection sanitaire des enfants (E)
- Protection spéciale des enfants – protection contre la violence, la maltraitance et l'exploitation; protection spéciale de certaines catégories vulnérables (F)
- Droit à l'éducation (G)
- Interdiction du travail des enfants (H)
- Conditions de travail spécifiques entre quinze et dix-huit ans (I)
- Droits des enfants migrants (J)

A - Protection de la santé maternelle

19. L'article 8 de la Charte sociale européenne (révisée) (droit des travailleuses à la protection) garantit aux femmes un congé de maternité rémunéré dont la durée doit être de quatorze semaines au minimum dont six doivent être prises après la naissance de l'enfant. Durant la maternité, des allocations doivent leur être versées soit sous la forme de prestations de sécurité sociale, soit par prélèvement sur des fonds publics. Pour satisfaire à cette obligation, l'État doit assurer le maintien du salaire ou verser à la jeune mère une somme d'un montant équivalent ou proche de celui du salaire. La Charte sociale européenne interdit en outre de licencier une femme entre le moment où elle notifie sa gros-

sesse à son employeur et la fin de son congé de maternité. Enfin, les États sont, aux termes de l'article 11 (droit à la protection de la santé) tenus de maîtriser la mortalité infantile et maternelle; des mesures adéquates devant être prises et mises en œuvre afin de tendre vers un risque nul. Le Comité européen des droits sociaux vérifie à cet égard les taux de mortalité maternelle et infantile. Aux termes des «Conclusions» qu'il a rendues en 2005, le Comité européen des droits sociaux a par exemple jugé, à l'appui notamment d'un rapport établi par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), qu'en Moldavie, la situation n'était pas conforme compte tenu du taux élevé de mortalité maternelle et/ou infantile⁽¹⁴⁾. Après la naissance, lors de la reprise de leur activité professionnelle, les mères doivent pouvoir interrompre leur travail pour allaiter leur enfant. Ces pauses doivent être considérées comme des périodes de travail normales et être rémunérées comme telles.

Ces droits à un congé de maternité et à des allocations pendant la maternité, l'interdiction du licenciement pendant la grossesse, le droit à la protection de la santé maternelle et infantile ainsi que le droit de la mère aux pauses d'allaitement sont autant de droits qui concernent certes directement la mère mais touchent également l'enfant *in utero* et le nouveau-né.

B - Droits de la famille

20. L'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) de la Charte sociale européenne (révisée) protège expressément la famille. Aucune distinction n'est faite entre les divers types de famille, si ce n'est pour accorder une protection renforcée à certains groupes plus vulnérables tels les familles monoparentales. Cette disposition exige également des États la mise en œuvre d'une véritable politi-

(13) Les modifications apportées par la Charte sociale révisée aux dispositions déjà contenues dans la Charte sociale européenne de 1961 et qui traitent des droits des enfants sont les suivantes : article 7 §§ 2, 4 et 7 (âge requis pour un travail éventuel passe de 18 à 15 ans), article 8 §§ 1, 2 et 4, article 11 § 3, article 15 §§ 1, 2 et 3 (renforcement des droits des personnes handicapées), article 17 §§ 1 et 2 et article 19 § 2. L'article 27 est lui ajouté lors de la révision du texte en 1996.

(14) Charte sociale européenne (révisée), Comité européen des droits sociaux, Conclusions 2005 (Moldavie).

L'âge de la responsabilité pénale ne peut être trop précoce

Reclamation collective 15/2003 introduite par European Roma Rights Center (ERRC) contre la Grèce⁽¹⁵⁾

Aux termes de cette réclamation collective, le Comité conclut que, comme l'alléguait la requérante, il existait une discrimination en matière d'accès au logement et un manque de logements appropriés pour les Roms en Grèce.

que de la famille et ce par divers moyens. Il leur incombe à ce titre de garantir un niveau de vie suffisant aux familles en mettant en place un régime d'allocations familiales ou de prestations pour enfant. Ces prestations – lesquelles peuvent être subordonnées à des conditions de revenus – doivent constituer un complément de revenu suffisant pour un nombre significatif de familles. D'autres formes de protection économique, telles l'octroi de primes de naissance, prestations supplémentaires accordées aux familles nombreuses etc., participent également de la mise en œuvre de cette obligation.

21. L'article 16 concerne également l'offre et la construction de logements adaptés aux familles, en ce compris les logements sociaux, ainsi que les aides financières destinées aux familles qui n'ont pas les moyens d'accéder à un logement d'un niveau suffisant (primes ou subventions à l'achat ou à la construction d'un logement, prêts bonifiés, allocations logements)⁽¹⁶⁾.

22. L'article 16 contient également l'obligation de prévoir des services de garderie, en particulier pour les enfants en bas âge, qui soient en nombre suffisant pour répondre aux besoins des familles, aient un coût abordable et soient accessibles à tous. Les services proposés doivent être de bonne qualité (nombre d'enfants par rapport aux effectifs, formation du personnel, locaux appropriés).

23. En cas de rupture de la cellule familiale, les États doivent, toujours aux termes de l'article 16, prendre en compte les intérêts de l'enfant au moment de ré-

gler les questions de garde et de droit de visite. Les enfants doivent pouvoir exprimer leur avis dans les procédures qui les concernent. Ce droit doit leur être garanti par la loi.

24. L'article 1§2 de la Charte sociale européenne interdit toute forme de discrimination dans l'emploi. Tout acte ou mesure discriminatoire qui concernerait le recrutement ou les conditions d'emploi est prohibé. L'article 27§3 de la Charte sociale révisée prévoit plus précisément que les responsabilités familiales ne peuvent, en tant que telles, constituer un motif valable de licenciement. Le même article prévoit en outre que la possibilité doit être donnée à l'un des parents de prendre un congé parental.

C - Statut juridique de l'enfant

25. L'article 17 de la Charte sociale européenne (révisée) (droits des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) exige qu'aucune discrimination ne soit exercée entre les enfants nés dans et hors mariage, notamment pour ce qui concerne les droits successoraux et les obligations alimentaires. Le Comité a ainsi jugé la situation de Malte non conforme aux motifs que les enfants nés hors mariage sont désavantagés sur le plan successoral et que des inégalités persistent entre enfants nés d'un premier mariage et enfants nés d'un second mariage⁽¹⁷⁾.

Ce droit à l'égalité de statut indépendamment de la situation de l'enfant à la naissance est complété par un droit à l'identité. En effet, des procédures pour l'établissement de la filiation doivent être prévues et l'adoption doit être réglementée. Les enfants adoptés doivent, en principe, avoir le droit de connaître leurs origines.

D - Responsabilité pénale et droit pénal au regard des enfants

26. Le même article 17 de la Charte sociale européenne (révisée) impose encore que l'âge de la responsabilité pénale ne soit pas trop précoce. Le Comité a ainsi jugé que l'âge de neuf ans prévu par la législation maltaise n'était pas conforme. De même, les législations de la France et de la Turquie ont été jugées non conformes au motif que l'âge de la responsabilité pénale était manifestement trop bas⁽¹⁸⁾. La procédure pénale appliquée aux enfants et aux adolescents doit être adaptée à leur âge. Le placement en détention préventive est une mesure qui ne peut être prise que dans des cas exceptionnels et en cas d'infraction grave. Si le placement en détention préventive devait être ordonné, la durée de celle-ci ne peut être excessive et les mineurs doivent être séparés des adultes. Une peine de prison – de courte durée et fixée par un tribunal – peut, exceptionnellement être prononcée à l'encontre d'un mineur. Comme c'est le cas pour la détention préventive, le mineur ne peut purger sa peine avec des détenus adultes. Sur ce point, la durée des peines de prison applicables aux mineurs en Turquie a été jugée non conforme par exemple⁽¹⁹⁾.

E - Droit à la protection de la santé

27. En application de l'article 11 de la Charte sociale européenne (révisée) (droit à la protection de la santé), l'éducation sanitaire en milieu scolaire doit être une priorité des politiques de santé publique. Elle doit être assurée tout au long de la scolarité et figurer dans les programmes scolaires. Une attention particulière doit être accordée au taba-

(15) Comité européen des droits sociaux, Réclamation collective n°15/2003, European Roma Rights Center c. Grèce, Décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2004 et Comité des Ministres, Résolution ResChS(2005)11 du 8 juin 2005.

(16) Voy. également l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée qui prévoit des garanties plus précises en matière de droit au logement.

(17) Charte sociale européenne, Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVII-2 (Malte).

(18) Charte sociale européenne, Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVII-2 (Malte).

(19) Charte sociale européenne, Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVII-2 (Turquie).

Pour les placements de longue durée hors du foyer familial, l'insertion en famille d'accueil doit être privilégiée

gisme, à la toxicomanie, à l'alcoolisme, l'hygiène alimentaire et l'éducation sexuelle. Les établissements scolaires doivent disposer de services médicaux et les élèves doivent bénéficier de visites médicales régulières durant leur scolarité. Les programmes de vaccination doivent être largement accessibles et le taux de couverture vaccinale élevé. Enfin, tous les enfants doivent pouvoir bénéficier de soins de santé, y compris les enfants d'immigrés clandestins ou sans papiers⁽²⁰⁾.

Réclamation collective n° 13/2002 Autisme Europe contre la France⁽²¹⁾

Dans la réclamation collective qu'elle a introduite en 2002, l'association alléguait que la prise en charge de l'éducation des enfants autistes était insuffisante, aussi bien dans le système éducatif ordinaire que dans l'enseignement spécial. Après avoir examiné tous les éléments en sa possession, le CEDS a conclu à la violation des articles 15§1 et 17§1 (seuls ou en liaison avec l'article E qui prohibe toute discrimination) au motif que la France n'avait pas marqué des avancées suffisantes dans la prise en charge de l'éducation des enfants autistes.

F - Protection spéciale des enfants

28. Le droit pénal de chaque État doit sanctionner les différentes formes de mauvais traitements infligés aux enfants. Des organismes et services de protection et de prévention de la maltraitance infantile doivent être mis en place à cette fin. L'article 17 de la Charte sociale européenne (révisée) exige une interdiction *en droit* de toute forme de violence, y compris les châtiments corporels, à l'encontre des enfants, que ce soit à l'école ou dans d'autres institutions, dans leur foyer ou ailleurs. Cette interdiction doit être assortie de sanctions pénales et civiles adéquates⁽²²⁾.

29. L'article 7§10 (droit des enfants et des adolescents à la protection) garantit le droit des enfants et des adolescents à la protection contre toutes les formes d'exploitation. Sont visées, toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales : la prostitution infantine, la pornographie impliquant des enfants et la traite des enfants définie comme le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, de livrer, de vendre ou d'accueillir un enfant à des fins d'exploitation sexuelle. Pour se conformer aux engagements pris en exécution de cet article 7§10, les États doivent mettre en place des dispositifs spécifiques destinés à interdire et à combattre toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants. La situation de la Pologne et de la République tchèque n'a, par exemple, pas été jugée conforme car les jeunes âgés de quinze à dix-huit ans n'étaient pas suffisamment protégés contre l'exploitation sexuelle. À cette fin, il est demandé aux États, au minimum, (1) de réprimer pénalement tous les actes d'exploitation sexuelle, (2) d'élaborer un plan national de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et de protéger les enfants contre la mauvaise utilisation des technologies de l'information. Toutes les autres formes d'exploitation dont peuvent être victimes les enfants découlant de la traite ou du fait qu'ils sont à la rue – exploitation domestique, mendicité, vol à la tire, prélèvement d'organes par exemple – doivent être interdites et des mesures préventives être adoptées.

30. Quant à la question de l'assistance publique, le Secrétariat de la Charte sociale européenne rappelle dans son document, que toute restriction ou limitation au droit de garde des parents doit être fondée sur des critères fixés par la loi et ne doit pas aller au-delà de ce

Réclamation collective n° 1/1998 Commission internationale des juristes (CIJ – ICJ) contre le Portugal⁽²³⁾

Aux termes de cette réclamation, la Commission internationale des juristes alléguait que même si la législation portugaise était conforme à l'article 7§1 de la Charte, elle n'était pas suffisamment appliquée et que le travail illégal des enfants était, en pratique, largement répandu. Rappelant que l'objet et le but de la Charte consistaient à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs, le CEDS a déclaré que la législation ne devait pas seulement exister mais devait aussi être appliquée de manière effective et rigoureusement contrôlée. Le Comité a ensuite constaté, au vu de l'ensemble des éléments du dossier, qu'un grand nombre d'enfants était employés illégalement au Portugal. Il a conclu à la violation de l'article 7§1 de la Charte.

qu'exigent la protection des intérêts de l'enfant et la restauration des liens familiaux. La législation nationale doit permettre de faire appel des décisions ayant pour effet de limiter les droits parentaux, de placer l'enfant à l'assistance publique ou de restreindre l'accès de l'enfant à sa famille proche. Pour les placements de longue durée hors du foyer familial, l'insertion en famille d'accueil doit être privilégiée, le recours à un établissement de placement devant demeurer exceptionnel. Dans ce dernier cas, le placement se fera dans de petites unités qui s'apparenteront le plus possible au cadre familial. Le bien-être des enfants doit

(20) Comité européen des droits sociaux, Réclamation collective n°14/2003, Fédération internationale de ligues des droits de l'Homme (FIDH) c. France, *Décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004 et Comité des Ministres, Résolution ResChS(2005)6 du 4 mai 2005.*

(21) Comité européen des droits sociaux, Réclamation collective n°13/2002, Autisme-Europe c. France, *Décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003 et Comité des Ministres, Résolution ResChS(2004)1 du 10 mars 2004.*

(22) Voy. notamment Comité européen des droits sociaux, Réclamation collective n°21/2003, Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Belgique, *Décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004 et Comité des Ministres, Résolution ResChS(2005)10 du 8 juin 2005.*

(23) Comité européen des droits sociaux, Réclamation collective n°1/1998, Commission Internationale de juristes (CIJ) c. Portugal, *Décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999 et Comité des Ministres, Résolution ResChS(99)4 du 15 décembre 1999.*

Le droit des enfants handicapés à l'éducation



pouvoir y être contrôlé. Les droits et libertés fondamentales, tels le droit à l'intégrité, à l'intimité, à la propriété et aux contacts avec les proches doivent être correctement garantis aux enfants accueillis dans ce type d'institutions. Une plainte éventuelle au regard du traitement de l'enfant doit pouvoir être introduite.

G - Droit à l'éducation

31. L'article 17 de la Charte sociale européenne (révisée) comporte également un droit général à l'éducation qui requiert des États qu'ils mettent en place et maintiennent un système éducatif gratuit. Si l'Annexe précise que l'article 17§2 n'implique pas une obligation d'assurer l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de dix-huit ans, le Comité européen des droits sociaux considère néanmoins que la scolarité doit être obligatoire pendant une durée raisonnable, généralement jusqu'à l'âge minimum d'admission à l'emploi.

L'enseignement doit être à la fois accessible (géographiquement et financièrement) et efficace. Quant à l'accessibilité, elle implique que les établissements scolaires soient équitablement répartis sur l'ensemble du territoire, notamment entre les zones rurales et les zones urbaines. L'enseignement de base doit en outre être gratuit. Les frais tels que les manuels et les tenues vestimentaires par exemple, doivent être d'un montant rai-

sonnable et des aides doivent pouvoir être obtenues pour en limiter l'incidence au sein des groupes les plus vulnérables. Enfin, l'égalité d'accès à l'éducation doit être garantie pour tous les enfants.

Pour se prononcer sur l'efficacité du système d'éducation, le Comité européen des droits sociaux s'attache à déterminer s'il existe des structures opérationnelles d'enseignement primaire et secondaire. Les critères retenus sont notamment le nombre d'enfants scolarisés, le nombre d'établissements scolaires, la taille des classes, le rapport numérique professeurs/élèves et le système de formation des enseignants. Le Comité examine également le taux d'échec scolaire et le nombre d'élèves qui achèvent leur scolarité obligatoire. Si le nombre d'enfants qui décrochent ou ne terminent pas leur scolarité obligatoire est trop élevé, des mesures doivent être prises par l'État pour y remédier. Gage de son efficacité, le système éducatif suppose par ailleurs l'existence d'un mécanisme permettant de vérifier le niveau et la qualité pédagogique de l'enseignement dispensé.

32. L'article 9 de la Charte sociale européenne (révisée) (droit à l'orientation professionnelle) garantit notamment un droit à l'orientation professionnelle dans le système scolaire. L'article 10 (droit à la for-

mation professionnelle) recouvre quant à lui l'accès à la formation professionnelle, ainsi que l'accès à l'enseignement supérieur et à l'apprentissage. Les États sont tenus de favoriser la formation technique et professionnelle pour tous après la scolarité obligatoire. Un système d'apprentissage et d'autres dispositifs de formation des jeunes aux diverses professions qu'ils souhaitent exercer doivent être mis sur pied. Tous les droits ou charges doivent être réduits ou supprimés et une aide financière doit être accordée le cas échéant. L'efficacité de l'apprentissage et de tout autre système de formation destiné aux jeunes doit être contrôlée.

33. L'accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire doit être fonction du seul critère d'aptitude individuelle.

34. Le Comité européen des droits sociaux veille également à l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants de catégories vulnérables. Sont ici concernés les enfants issus des minorités, les enfants demandeurs d'asile, les enfants réfugiés, les enfants hospitalisés, les enfants hébergés en foyer, les adolescentes enceintes, les adolescentes mères, ainsi que les enfants placés dans des établissements pour jeunes délinquants ou purgeant une peine de prison. Des mesures spéciales peuvent être prises pour assurer que tous les enfants y aient accès dans les mêmes conditions. Ces mesures ne doivent pas conduire à une séparation/ségrégation dans les structures scolaires. L'organisation de structures distinctes, réservées aux seuls enfants roms par la Slovaquie n'a, à cet égard, pas été jugée conforme⁽²⁴⁾.

Le droit des enfants handicapés à l'éducation est consacré par l'article 15§1 ou, à défaut d'acceptation de cette disposition par l'État concerné, garanti par l'article 17. L'article 15 (droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté) s'applique à tous les types de handicaps (handicaps physique, mental et intellectuel). En son premier paragraphe, l'article 15 traite de l'éducation et de la formation. Toutes les personnes handicapées, y compris les

(24) Charte sociale européenne révisée, Comité européen des droits sociaux, Conclusions, 2005 (Slovaquie).

enfants, ont droit à l'éducation et à la formation – enseignement général, instruction obligatoire de base, enseignement complémentaire et formation professionnelle. Les enfants handicapés doivent être intégrés dans l'enseignement ordinaire : leur éducation et leur formation doivent être assurées dans les établissements normaux d'enseignement. L'accueil des enfants handicapés dans des structures spéciales ne doit se faire que lorsque l'intégration de tels enfants dans un établissement normal d'enseignement n'est pas possible. Dans le cadre de cette disposition de la Charte, les États doivent également prévoir une législation qui interdise toute discrimination fondée sur le handicap dans le domaine de l'éducation.

H - Interdiction du travail des enfants

35. L'article 7§1 de la Charte sociale européenne (révisée) (droit des enfants et des adolescents à la protection) qui fixe à quinze ans l'âge minimum d'admission à l'emploi, vise principalement, avec l'article 7§3, à protéger les droits à l'éducation des enfants soumis à l'instruction obligatoire. L'interdiction de l'emploi des enfants de moins de quinze ans (dix-huit ans dans la Charte sociale européenne de 1961) concerne l'ensemble des secteurs économiques, en ce compris l'agriculture, et tous les types d'entreprises, lesquelles incluent les entreprises familiales et les ménages privés. Cette limite d'âge doit également être respectée en pratique.

La Charte admet une exception concernant les travaux légers, soit ceux qui ne mettent pas en danger la santé, la moralité ou l'éducation des enfants. La législation nationale peut soit établir une liste de tâches spécifiques pouvant être effectuées par des enfants, soit déterminer les types de travaux qui peuvent ici être considérés comme légers. Aucune activité ne peut être qualifiée de légère si la durée du travail est trop longue. En période scolaire, la durée de travail autorisée pour des enfants doit être limitée - le Comité ne fixe pas un nombre d'heures a priori, il examine la situation au cas par cas - afin de ne pas nuire à leur assiduité, à leur réceptivité et à l'accomplissement des devoirs.

I - Conditions particulières de travail pour les jeunes de quinze à dix-huit ans

36. Les paragraphes 2 et 4 à 9 de l'article 7 prévoient des droits spécifiques pour les jeunes travailleurs. Le droit interne doit limiter la durée du travail des jeunes de moins de dix-huit ans qui sont soumis à l'instruction obligatoire. Le droit interne doit également prévoir le droit des jeunes travailleurs et des apprentis à une rémunération équitable ou à des indemnités suffisantes. Lorsqu'il procède à l'examen du respect de cette disposition, le CEDS compare la rémunération des jeunes travailleurs au salaire de départ ou au salaire minimum versé aux adultes de dix-huit ans et plus. Le temps consacré par les jeunes travailleurs à leur formation professionnelle durant les heures de travail doit être considéré comme faisant partie de la journée de travail. Les travailleurs de moins de dix-huit ans ont droit à un minimum de 4 semaines de congés payés par an (trois semaines aux termes de la Charte sociale européenne (1961)). L'âge minimum d'admission à certaines activités bien précises, considérées comme dangereuses ou insalubres, doit faire l'objet de textes de loi appropriés qui, soit les énumèrent, soit définissent les types de risques (physique, chimique, biologique) qui pourraient survenir durant l'exécution du travail. Toutefois, si telle activité se révèle essentielle pour la formation professionnelle, les jeunes travailleurs peuvent y être autorisés avant dix-huit ans, sous réserve cependant d'un encadrement strict et compétent, et uniquement le temps nécessaire à la formation. Les jeunes de moins de dix-huit ans ne doivent pas être employés à des travaux de nuit, hormis certaines activités précisées dans les textes législatifs ou réglementaires nationaux.

J - Droits des enfants migrants

37. L'article 19 de la Charte sociale européenne (révisée) (droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance) revêt une importance particulière pour les enfants migrants. Il prévoit le droit au regroupement familial pour les enfants mineurs (de moins de 21 ans

selon la Charte sociale de 1961 et de moins de dix-huit ans selon la Charte sociale révisée). En outre, les membres de la famille d'un travailleur migrant (y compris les enfants) ne peuvent être expulsés du seul fait de l'expulsion dudit travailleur (article 19§8). Aux termes des paragraphes 11 et 12 de l'article 19, les enfants migrants doivent se voir offrir la possibilité d'apprendre aussi bien leur langue d'origine que la langue du pays d'accueil.

Conclusion

38. La Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée sont des instruments vivants et riches de dispositions protectrices des droits des enfants. Le contrôle qu'exerce le Comité européen des droits sociaux sur le respect des engagements pris par les États parties qui les ratifient, contribue largement à développer le contenu des droits qu'elles consacrent. Contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme, il n'existe pas ici de contrôle juridictionnel, tel celui exercé par la Cour européenne des droits de l'homme sur cette convention, laquelle, faut-il le rappeler, s'applique bien entendu, comme nombre d'autres traités internationaux de protection des droits de l'homme, également aux enfants. Le mécanisme de réclamations collectives adjoint au mécanisme de rapportage étatique «classique», permet aux organisations internationales de participer au débat en introduisant une réclamation collective. Demain prendront-elles peut-être également l'initiative – comme elles l'ont fait dans le cadre du mécanisme de rapportage de conventions onusiennes, telles le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant – de défendre un rapportage alternatif. À suivre donc...