

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Droits fondamentaux de l'enfant en temps de Covid-19

Mathieu, Geraldine; Rasson, Anne-Catherine

*Published in:*

Le droit public belge face à la crise du COVID-19

*Publication date:*

2022

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*

Mathieu, G & Rasson, A-C 2022, Droits fondamentaux de l'enfant en temps de Covid-19: une insuffisante prise en compte de sa (ses) vulnérabilité(s). dans *Le droit public belge face à la crise du COVID-19: quelles leçons pour l'avenir ?*. Larcier , Bruxelles, pp. 941-984.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# DROITS FONDAMENTAUX DE L'ENFANT EN TEMPS DE COVID-19 : UNE INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DE SA (SES) VULNÉRABILITÉ(S)

Géraldine Mathieu

Chargée de cours à l'Université de Namur  
et chargée de cours invitée  
à l'Université de Liège

Anne-Catherine Rasson

Maîtresse de conférences à l'Université Namur  
et chargée d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

## Introduction

*Nous vivons une crise sans précédent qui présente des risques jamais vus pour les droits et la sécurité et le développement des enfants de par le monde. [...] Nous avons la possibilité non seulement de venir à bout de la pandémie mais aussi de revoir de fond en comble la manière dont nous nous occupons de la jeune génération et dont nous investissons en elle. Mais pour cela, il faut agir maintenant, il faut agir vite, et il faut taper fort. Ce n'est pas un problème auquel on peut s'attaquer petit à petit, c'est un appel auquel il est urgent de répondre au nom des enfants du monde, et pour l'avenir de l'humanité<sup>1</sup>.*

---

1. NATIONS UNIES, « Note de synthèse : L'impact de la Covid-19 sur les enfants », 15 avril 2020, p. 20, [www.un.org](http://www.un.org).

Les mesures adoptées par l'État belge depuis le mois de mars 2020 pour lutter contre la propagation du Covid-19<sup>2</sup> ont gravement impacté nos modes de vie et emporté des restrictions<sup>3</sup> considérables à nos droits fondamentaux et à nos libertés individuelles<sup>4</sup>. Les enfants n'ont pas été épargnés. Ils ont même été les premiers touchés dans leur quotidien à la suite de la fermeture des écoles le 16 mars 2020<sup>5</sup>. Les périodes de confinement ont par ailleurs entraîné un accroissement des faits de violence de certains parents à l'égard de leurs enfants, creusé les inégalités entre enfants, créé des malaises psychologiques importants, aux répercussions parfois dramatiques, et impacté en particulier les enfants vulnérables.

Or, comme le Comité des droits de l'enfant des Nations unies le rappelle, les restrictions apportées à la jouissance de certains droits fondamentaux dans le but de protéger la santé publique doivent être « imposées uniquement en cas de nécessité, être proportionnées et limitées au minimum absolu »<sup>6</sup>. Dans le même sens, Frédéric Bouhon et Mathilde Franssen précisent que si « par-delà l'obligation—modérée—d'agir

2. La Belgique était en effet « tenue juridiquement de prendre des actes pour protéger la vie des personnes qui sont soumises à sa juridiction » (F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *C.H. CRISP*, 2020/1, n° 2446, p. 7). Voy. à ce sujet la contribution de F. Bouhon et M. Franssen dans cet ouvrage.

3. Sur les nuances qu'il convient d'apporter aux notions de « restrictions », de « dérogations » et de « suspensions » des droits fondamentaux, voy. la contribution de R. Delforge, C. Romainville, S. Van Drooghenbroeck et M. Verdussen dans le présent ouvrage. Voy. pour une réflexion approfondie sur les états d'exception S. VAN DROOGHENBROECK et A. HERINCX, « Le droit international et européen des états d'exception : "cadre" ou "nuage" ? », in S. PARSAS et F. TULKENS (dir.), *État de droit, état d'exception et libertés publiques*, Limal, Anthemis, 2022, à paraître. S'agissant de la CIDE, les auteurs observent qu'elle ne prévoit « pas la possibilité d'une dérogation à [son] prescrit, ni [son] articulation vis-à-vis des instruments qui, à l'inverse, prévoient une telle possibilité ». Ils examinent ensuite les interprétations qui ont pu être avancées pour expliquer ce mutisme et les conséquences que l'on peut en déduire sur le plan théorique et sur le plan pratique.

4. Il a été relevé, à juste titre, que les ingérences aux droits et libertés dans la gestion de la pandémie « vu leur nature et leur ampleur » n'auraient pas pu, « dans un contexte ordinaire, être jugées conformes aux droits fondamentaux évoqués, même si ceux-ci n'ont pas – sauf exceptions – un caractère absolu » (F. BOUHON, A. JOUSTEN, X. MINY et E. SLAUTSKY, « L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : esquisse d'un régime d'exception », *op. cit.*, p. 36).

5. Décision du Conseil national de crise du 12 mars 2020, relayée par les autorités communautaires dans des circulaires et puis dans l'article 6 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 (M.B., 23 mars 2020).

6. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », 8 avril 2020, p. 1. Voy. aussi CONSEIL DE L'EUROPE, Children's Rights Division, « Covid-19 Pandemic Responses : Lessons Learnt from Management and Adaptation to Ensure that Children Are Treated as Rights Holders During the Pandemic and Beyond », *First Thematic Exchange of Views, Summary Report*, Strasbourg, 29 juillet 2020, p. 8.

pour protéger la vie dans le contexte pandémique, les États ont le *pouvoir* de prendre des mesures qui sont inspirées par l'objectif de protéger la vie et la santé des personnes qui se trouvent sous leur juridiction », ce pouvoir « – qui a été amplement exercé en Belgique et ailleurs – n'est toutefois pas illimité. Dès lors que les mesures concernées (qui consistent typiquement en des interdictions de déplacement, de rassemblement, etc.) correspondent à des ingérences dans les droits fondamentaux des individus, elles ne sont juridiquement admissibles que pour autant qu'elles soient fondées sur une base légale, qu'elles visent un but légitime et qu'elles puissent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique »<sup>7</sup>.

Les enfants, qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité catégorielle, doivent recevoir une protection renforcée de la part des autorités publiques<sup>8</sup>. Le Comité des droits de l'enfant relève ainsi que « tout en reconnaissant que la pandémie de Covid-19 peut avoir un impact significatif et négatif sur la disponibilité des ressources financières, ces difficultés ne devraient pas être considérées comme un obstacle à la mise en œuvre de la Convention. Les États devraient donc veiller à ce que les réponses à la pandémie, y compris les restrictions et les décisions relatives à l'allocation des ressources, reflètent le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant »<sup>9</sup>.

Pourtant, aux effets délétères de la crise sur les enfants s'est superposée l'incapacité des autorités à placer l'intérêt supérieur des enfants au centre des décisions prises les concernant et à veiller aux garanties procédurales permettant de prendre en compte leur vulnérabilité particulière<sup>10</sup>.

7. Voy. leur contribution dans cet ouvrage. Voy. aussi INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, Avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, avis n° 1/2021, 10 mars 2021, pp. 1 et 2. La section de législation du Conseil d'État rappelle aussi clairement les principes en question dans son avis sur l'avant-projet de loi (avis du 7 avril 2021, n° 68.936/AG, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 94 et s.).

8. Dans le même sens pour d'autres catégories de personnes en situation de vulnérabilité, voy. la contribution d'I. Hachez, M. Hardt, L. Losseau, O. Nederlandt, S. Saroléa et L. Triaille, dans le présent ouvrage.

9. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », *op. cit.*, p. 1.

10. Même si nous adhérons aux théories selon lesquelles la vulnérabilité se déploie tant sur le plan universel que catégoriel ou, pour reprendre les mots de Hannah Arendt, « que nous sommes tous pareils, c'est-à-dire humains, sans que jamais personne soit identique à aucun autre homme ayant vécu, vivant ou encore à naître » (H. ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, trad. Georges Fradier, Paris, Calmann-Lévy, 1961 et 1983, pp. 16-17), la présente contribution se penchera uniquement sur la vulnérabilité catégorielle de l'enfant. Pour plus de détails sur la notion de vulnérabilité, voy. la contribution d'I. Hachez, M. Hardt, L. Losseau, O. Nederlandt, S. Saroléa et L. Triaille dans le présent ouvrage et les références citées.

DROITS FONDAMENTAUX

\*

Dans ce contexte, la présente contribution entend étudier, d'une part, les manquements des autorités fédérales<sup>11</sup> au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, de son droit à la participation et de son droit à l'information (section 1), d'autre part, l'impact de la crise sur les droits fondamentaux de l'enfant reconnus par les traités internationaux, dont plus particulièrement la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (CIDE<sup>12</sup>) et la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.<sup>13</sup>), et par la Constitution belge (section 2). Dès lors qu'il n'est pas possible d'envisager les répercussions de la pandémie sur l'ensemble des droits de l'enfant, nous avons choisi d'étudier plus particulièrement les conséquences de la crise sur le droit de l'enfant à l'éducation, aux loisirs, à la santé et à la protection avant d'aborder la situation de certains enfants particulièrement vulnérables (jeunes enfants, enfants dans un contexte de pauvreté, enfants porteurs d'un handicap, enfants en conflit avec la loi et enfants migrants et réfugiés<sup>14</sup>). Enfin, en guise de conclusion,

11. Dans le cadre limité de la présente contribution, nous n'étudierons pas les mesures prises aux niveaux communautaire, régional et/ou local, même si des initiatives en faveur des droits de l'enfant peuvent être saluées à ces différents niveaux. Voy. par ex. l'*Actieplan voor maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren in tijden van corona* du gouvernement flamand (<http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1559060>).

12. Convention internationale relative aux droits de l'enfant adoptée à New York le 20 novembre 1989.

13. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée à Rome le 4 novembre 1950.

14. D'autres thématiques spécifiques, comme les rapports des jeunes avec la police, les sanctions administratives communales, le respect des droits des enfants ayant un parent en prison, la situation des jeunes, dont la vulnérabilité a été renforcée notamment en raison de la crise sanitaire et des mesures adoptées, ou encore celle des jeunes aidants proches en temps de Covid-19 et de lutte contre la pandémie, ont été traitées dans les sources citées tout au long de cette contribution. Nous invitons le lecteur intéressé à s'y référer. Par ailleurs, plusieurs études à propos de l'impact du Covid-19 sur le droit de l'enfant au respect de sa vie familiale ont été publiées : voy. not. UNIA, « Covid-19 : les droits humains mis à l'épreuve », 2020, pp. 15 et s. et 27 et s., [www.unia.be](http://www.unia.be) ; K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *Jaarverslag 19-20*, 2020, pp. 157 et s., [www.kinderrechtencommissariaat.be](http://www.kinderrechtencommissariaat.be) ; S. BRAT, « Impact des mesures de confinement sur les contentieux soumis aux tribunaux de la famille », *J.T.*, 2020, pp. 426 et s. ; U. CERULUS, « COVID-19 en verblijfsregelingen : reden tot (tijdelijke) herziening ? », *T. Fam.*, 2021/2, pp. 45 et s. ; Ch. DECLERCK, « Covid-19 en het familierecht. Als ik kon toveren, kwam alles voor elkaar », *T. Fam.*, 2020/6, pp. 158 et s. Voy. aussi L. BIANKU, « La Convention européenne des droits de l'homme et la pandémie de Covid-19 », *Rev. trim. D.H.*, 2021, n° 125, pp. 37 et s. Cet auteur relève ainsi qu'« un élément essentiel du droit au respect de la vie familiale est le droit pour les membres de la famille de vivre ensemble et/ou de se rencontrer, de se rendre visite afin que les relations familiales puissent se développer et pour que les membres de la famille puissent profiter de la compagnie de chacun. Le concept de vie familiale recouvre les relations entre parents et enfants, frères et sœurs, tantes/oncles et nièces/neveux et petits-enfants et grands-parents » (pp. 37 et 38). Il souligne encore que les mesures ont en outre eu « un impact plus lourd dans les cas

nous formulerons quelques recommandations pour un meilleur respect des droits de l'enfant en ces temps de crise sanitaire sans précédent (section 3).

Notre propos se limitera à la situation des enfants<sup>15</sup> en Belgique<sup>16</sup> durant la première vague de la crise sanitaire<sup>17</sup> et se fondera principalement sur les résultats d'études menées, tant du côté francophone que du côté néerlandophone du pays, par le Délégué général aux droits de l'enfant (D.G.D.E.), le Kinderrechtencommissariaat (K.R.C.), l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (O.E.J.A.J.), la Coordination des O.N.G. pour les droits de l'enfant (CODE), la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen (KiReCo), l'Office de la naissance et de l'enfance (O.N.E.), Unia et le Kenniscentrum Kinderrechten (KEKI). Notre propos sera illustré, au fil des pages, par des témoignages d'enfants et de jeunes<sup>18</sup>.

---

des enfants de couples séparés, des enfants qui ont un des parents en détention ou sur les relations des enfants avec leurs grands-parents. Ces restrictions ont limité aussi la possibilité de participer à des événements familiaux, tels que les mariages ou les enterrements » (p. 38).

15. L'enfant s'entend ici de toute personne qui n'a pas atteint l'âge de 18 ans, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la CIDE et aux articles 388 et 488 de l'ancien Code civil.

16. Sur la situation des enfants dans le monde, voy. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 177 et s. ; NATIONS UNIES, « Note de synthèse : L'impact de la Covid-19 sur les enfants », *op. cit.*

17. Les mesures analysées dans la présente contribution, et leurs conséquences, sont donc celles qui ont été adoptées entre les mois de mars et d'août 2020 avec une attention plus marquée pour la période se déroulant du mois de mars au mois de juin 2020.

18. Outre les références mentionnées dans les pages qui suivent, nous invitons le lecteur à prendre connaissance des témoignages des professionnels et des jeunes publiés dans le *J.D.J.*, 2020, n° 393, pp. 17 et s., 28 et s. et 40 et s.

## Section 1. Gestion de la crise par le Gouvernement fédéral : une occasion manquée de respecter et de réaliser les droits de l'enfant

### § 1. Insuffisante prise en considération de l'intérêt supérieur des enfants

*Le respect de l'intérêt supérieur des enfants n'est pas seulement un droit de l'enfant, mais doit être consacré comme un droit humain fondamental ; l'enfant, c'est l'humanité d'aujourd'hui et celle de demain<sup>19</sup>.*

#### A. Rappel des principes

La prise en compte de manière primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision qui le concerne a été proclamée dans plusieurs traités internationaux, dont la CIDE (art. 3.1), et, depuis 2008, dans la Constitution belge (art. 22bis, al. 4).

L'article 3.1 de la CIDE a été reconnu comme l'un des quatre principes généraux de la Convention, avec le droit à l'égalité et à la non-discrimination (art. 2), le droit à la vie, à la survie et au développement (art. 6) et le droit à la participation (art. 12)<sup>20</sup>.

Tant le Comité des droits de l'enfant que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle ont élevé le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant au rang de droit cardinal autour duquel l'ensemble des droits fondamentaux de l'enfant doivent s'articuler<sup>21</sup>.

Plus précisément, le Comité des droits de l'enfant considère que la prise en compte de manière primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant est à la fois un droit de fond, un principe interprétatif et une règle de

19. D. VANDERMEERSCH in D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, 2020, www.dgde.cfwb.be, p. 111.

20. N. CANTWELL, « La genèse de l'intérêt supérieur dans la Convention relative aux droits de l'enfant », *J.D.J. fr.*, 2011, n° 303, pp. 24 et 25.

21. Voy. pour une étude approfondie de ce principe : G. MATHIEU et A.-C. RASSON, « Le droit de la famille à l'aune du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant », *Act. dr. fam.*, 2021, pp. 167 et s. ; A.-C. RASSON, « "L'intérêt de l'enfant", clair-obscur des droits fondamentaux de l'enfant », in G. MATHIEU et al. (coord.), *L'étranger, la veuve et l'orphelin... Le droit protège-t-il les plus faibles ? Liber amicorum Jacques Fierens*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 159-198.

procédure qui impose aux États, lorsqu'une décision est prise, d'évaluer les incidences (positives ou négatives) sur l'enfant ou les enfants concernés et puis de déterminer ce qui est le mieux en vue de la protection de ses/ leurs intérêts, qu'il s'agisse de questions de portée générale ou de cas individuels<sup>22</sup>. Il convient dès lors de tenir compte soit de la situation concrète de l'enfant concerné, soit, lorsqu'il s'agit de décisions générales concernant les enfants, de la situation des enfants en général ou du groupe d'enfants concernés<sup>23</sup>. Le Comité relève encore que « veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans la législation et au stade de l'élaboration et de l'exécution des politiques à tous les échelons des pouvoirs publics exige un processus continu d'étude d'impact des décisions sur les enfants destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi qu'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions »<sup>24</sup>. Il souligne enfin que le processus d'évaluation et de détermination de l'intérêt de l'enfant doit être réalisé par des professionnels qualifiés<sup>25</sup> et que toute décision qui concerne un enfant doit être « motivée, justifiée et expliquée »<sup>26</sup>. Le raisonnement juridique doit ainsi être précis et exhaustif.

## B. Gestion de la crise sanitaire

Le contexte d'urgence sanitaire de la crise du Covid-19, qui a sans aucun doute intensifié les conflits de droits et intérêts, n'exonérait en rien les autorités décisionnelles de respecter le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>27</sup>.

Or, comme le souligne la CODE, « les enfants n'ont pas été et ne sont toujours pas le visage de la crise. L'absence de prise en compte de leur intérêt supérieur dans toutes les décisions prises et les concernant renforce l'impact déjà désastreux que cette crise sanitaire a et aura sur les droits de l'enfant. Ce sont pourtant les enfants et les jeunes qui vont en payer les conséquences (réparties très inégalement) à court, moyen et long termes. Les groupes vulnérables vont en payer le prix fort »<sup>28</sup>.

22. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, § 1), § 6.

23. *Ibid.*, § 32.

24. *Ibid.*, §35.

25. *Ibid.*, §§ 94 et 95.

26. *Ibid.*, § 97.

27. En ce sens CODE et KiReCo, « Le confinement et les enfants : article d'opinion CODE-KiReCo », juillet 2020, [www.lacode.be](http://www.lacode.be).

28. CODE, « Les droits de l'enfant en Fédération Wallonie-Bruxelles à l'épreuve de la pandémie du Covid-19 », juin 2020, p. 6, [www.lacode.be](http://www.lacode.be). Dans le même sens D.G.D.E.,



## DROITS FONDAMENTAUX

Plusieurs membres de l'Organe d'avis de la Commission nationale des droits de l'enfant remarquaient aussi, dans leurs recommandations adressées au groupe d'experts en charge de l'*Exit Strategy* (GEES) le 10 juin 2020, que la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale n'était pas encore « la norme dans les prises de décisions », que les enfants, les jeunes et les experts en droits de l'enfant n'étaient pas suffisamment associés aux processus et que l'impact des mesures sur les droits de l'enfant n'avait pas été suffisamment mesuré<sup>29</sup>.

La crise sanitaire et la gestion de celle-ci par les autorités publiques ont eu – et ont encore – un impact considérable sur les droits de l'enfant, comme nous l'étudierons dans la section 2. Il aurait dès lors été pertinent de veiller à prendre en considération l'intérêt supérieur de tous les enfants, avec une attention particulière pour ceux qui, parmi eux, cumulent les vulnérabilités. Il s'agit là d'une occasion manquée de respecter pleinement les droits des enfants.

Ce constat est encore accentué par le fait que la parole des enfants et des jeunes a été absente des débats.

## § 2. Droit à la participation : la voix manquante des enfants

*Vergeet ons niet. Wij hebben ook een stem en gevoelens.*  
(Jongen, 10 jaar<sup>30</sup>)

### A. Rappel des principes

Le droit à la participation des enfants est consacré à l'article 12 de la CIDE qui reconnaît à chaque enfant le droit de s'exprimer librement sur toute question qui le concerne et celui de voir son opinion dûment prise en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. Depuis 2008, il est également reconnu dans la Constitution (art. 22bis, al. 2).

*Rapports Covid-19 et activités 2019-2020, op. cit.*, p. 9 ; F. HEINRICH, M. BERNARD et M. D'HAESE, « Le droit à la participation des enfants face à la crise du coronavirus », *J.D.J.*, 2020, n° 396, pp. 21 et s. ; B. VAN KEIRSBILCK, « Éditorial : L'intérêt de l'enfant à la sauce Covid », *J.D.J.*, 2020, n° 393, p. 1.

29. COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT, 10 juin 2020, [https://ncrk-cnde.be/IMG/pdf/cnde-lettre\\_covid19.pdf](https://ncrk-cnde.be/IMG/pdf/cnde-lettre_covid19.pdf).

30. Témoignage issu d'une vaste enquête en ligne réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI entre le 11 et le 17 mai 2020 auprès de plus de 44 000 enfants âgés de 8 à 17 ans. Voy. les résultats de l'enquête (27 mai 2020), « Resultaten online-enquête #jongerenovercorona », [www.kinderrechtcoalitie.be](http://www.kinderrechtcoalitie.be), et l'avis du 26 mai 2020, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », [www.ncrk-cnde.be](http://www.ncrk-cnde.be).

Le droit à la participation est défini comme « le droit de l'enfant d'exprimer des opinions sur des questions précises l'intéressant et son droit de prendre part aux mesures et aux décisions qui ont des incidences sur lui ou sur sa vie. L'article 12 fait obligation aux États parties d'adopter le cadre juridique et les mécanismes nécessaires pour faciliter la participation active de l'enfant à toutes les mesures qui le concernent et à la prise de décisions, et de tenir dûment compte des opinions qui sont exprimées »<sup>31</sup>. Ce droit est lui aussi, selon le Comité des droits de l'enfant, une valeur fondamentale et l'un des quatre principes directeurs de la Convention<sup>32</sup>.

Le droit à la participation de l'enfant entretient des liens inextricables avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>33</sup>. Pour le Comité des droits de l'enfant, « toute décision qui ne tient pas compte de l'opinion de l'enfant ou ne lui attribue pas le poids voulu eu égard à son âge et à son degré de maturité ne respecte pas le principe selon lequel l'enfant ou les enfants concernés doivent avoir la possibilité d'influer sur la détermination de leur intérêt supérieur »<sup>34</sup>. L'article 3.1 de la CIDE ne saurait dès lors être correctement appliqué si les prescriptions de l'article 12 de la CIDE ne sont pas respectées.

La Cour européenne des droits de l'homme<sup>35</sup> comme la Cour constitutionnelle<sup>36</sup> ont elles aussi déjà eu l'occasion de souligner l'importance de prendre en considération l'opinion de l'enfant, à l'aune de son âge et de son discernement, pour pouvoir déterminer son intérêt.

## B. Gestion de la crise sanitaire

Comme l'écrit très justement Anne-Marie Dieu, « la voix des enfants est encore trop souvent inaudible dans l'ensemble des décisions qui les concernent. Démunis du droit de vote, les enfants se retrouvent dès lors objets de décisions sur lesquelles ils n'ont aucune prise. La crise du Covid-19 en a été un exemple frappant »<sup>37</sup>.

31. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu, § 81. Voy. aussi : M. DOMINICY, « Le droit à la participation des enfants », *J.D.J.*, 2012, n° 315, pp. 42-45 ; A.-C. RASSON, « Donner la parole à l'infans, celui qui ne parle pas : quelques réflexions autour de la liberté d'expression et du droit de participation des enfants », in A.-C. RASSON, N. RENUART et H. VUYE (coord.), *Six figures de la liberté d'expression*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 193 et s.

32. N. CANTWELL, « La genèse de l'intérêt supérieur dans la Convention relative aux droits de l'enfant », *op. cit.*, pp. 24 et 25.

33. *Ibid.*, § 53.

34. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 14, préc., § 43.

35. Cour E.D.H., 1<sup>er</sup> février 2018, *M.K. c. Grèce* ; Cour E.D.H., 3 septembre 2015, *M. et M. c. Croatie* ; Cour E.D.H., 22 juin 2004, *Pini et Bertani, Manera et Atripaldi c. Roumanie*.

36. C. const., 29 octobre 2015, n° 153/2015, pt B.11.3.

37. A.-M. DIEU in D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 181.

DROITS FONDAMENTAUX

Le recueil et la prise en compte de la parole des enfants et des jeunes n'ont en effet pas été envisagés par le gouvernement fédéral : ils n'ont été que très peu entendus tout au long de la crise<sup>38</sup>.

Le Comité des droits de l'enfant avait pourtant demandé aux États, dès le 8 avril 2020, de donner aux enfants la possibilité « de faire entendre leurs points de vue » et d'en tenir compte « dans les processus décisionnels relatifs à la pandémie »<sup>39</sup>.

Dans une carte blanche du 19 mai 2020, 269 pédiatres tiraient à cet égard la sonnette d'alarme : « Oui, le confinement est long, très long, y compris pour les enfants... mais écoute-t-on seulement leur voix lorsqu'ils l'expriment ? À l'heure où le déconfinement progressif prend forme, qu'en est-il des enfants ? Nous faisons le constat que, même si on parle beaucoup d'eux, dans les faits les enfants sont les oubliés du déconfinement »<sup>40</sup>.

Si l'on peut certes concevoir qu'au moment où les premières mesures furent décidées dans l'urgence, le gouvernement fédéral n'ait pas été en mesure d'impliquer les enfants, il est moins compréhensible qu'aucun spécialiste du secteur des droits de l'enfant, qui aurait pu porter la parole des enfants, n'ait été intégré au sein du GEES et puis au sein de la cellule d'évaluation (Celevel)<sup>41</sup>.

38. CODE, « Le droit à la participation des enfants face à la crise du coronavirus », juillet 2020, p. 2, [www.lacode.be](http://www.lacode.be).

39. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », *op. cit.*, p. 3.

40. Extrait de la carte blanche de 269 pédiatres, « Les enfants sont les oubliés du déconfinement », [www.rtbf.be](http://www.rtbf.be), 19 mai 2020. Ce constat était encore confirmé en 2021, notamment par le Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant qui insistait sur l'urgence d'associer les enfants et les jeunes ou, à tout le moins, leurs défenseurs, dans l'élaboration des mesures les concernant (CENTRE INTERDISCIPLINAIRE DES DROITS DE L'ENFANT, « Covid-19 : On parle de nous les jeunes sans jamais nous inviter. Sympa... », 27 janvier 2021, [www.levif.be](http://www.levif.be)). Voy. dans le même sens B. DE VOS, « Activités extra-scolaires : "Ce n'est pas ça ce que les ados demandent" », [www.levif.be](http://www.levif.be), 27 janvier 2021 : « Ce dont les jeunes ont besoin, c'est de reconnaissance, de participation, de respect. Ils ont besoin d'être entendus. Or, depuis le début de cette crise, le politique ne les écoute pas » ; D. VAN OSSEL et S. MERGEN, « Les jeunes étouffent, ils ont besoin d'air : seront-ils entendus ? », 22 janvier 2021, [www.rtbf.be](http://www.rtbf.be) : « Qu'en pensent les jeunes ? Comment se sentent-ils ? Quels sont leurs besoins ? Les psychologues le disent : ils ne se sentent pas assez écoutés ».

41. Dans le même sens, voy. les recommandations de plusieurs membres de l'Organe d'avis de la Commission nationale des droits de l'enfant, 10 juin 2020, préc. ; CODE, « La participation des enfants, parlons-en ! Contours et balises d'un droit de l'enfant », juillet 2020, pp. 3 et 4, [www.lacode.be](http://www.lacode.be). Voy. aussi K.R.C., « Laa kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 7.

Comme d'autres, nous plaidons donc pour que « les autorités mobilisent et développent les ressources, outils et structures utiles à une participation éthique, efficace et durable des enfants et des jeunes aux décisions qui les concernent »<sup>42</sup>.

Plus largement, certains auteurs relèvent aussi que « l'association des personnes vulnérables à la prise de décision, par le biais de leurs représentants, est de nature à asseoir le sentiment d'une prise de décision éclairée, d'accréditer l'idée que l'autorité publique s'est mise en mesure de considérer la multiplicité des intérêts à la croisée desquels elle est conduite à se positionner de manière proportionnée »<sup>43</sup>.

### § 3. Droit à l'information : un langage non adapté aux enfants

*Ik vind het soms moeilijk om de maatregelen te snappen. Ik vind dat ze het ook op een manier moeten zeggen dat kinderen zoals ik het snappen.*

(Meisje, 8 jaar<sup>44</sup>)

#### A. Rappel des principes

La réalisation effective du droit de l'enfant à la participation nécessite en amont de respecter pleinement son droit à l'information, reconnu aux articles 13 et 17 de la CIDE<sup>45</sup>. Le droit à l'information est en effet indispensable pour que les enfants puissent se forger une opinion critique et, partant, participer effectivement, tant dans leur sphère privée que dans la sphère publique.

L'article 17 de la CIDE précise que les États parties doivent veiller à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale. Le Comité des droits de l'enfant rappelle à cet égard que « les médias sont un moyen important à la fois de faire connaître le droit des enfants d'exprimer leurs opinions et d'offrir des possibilités d'exprimer publiquement ces opinions »<sup>46</sup>.

42. CODE, « La participation des enfants, parlons-en ! Contours et balises d'un droit de l'enfant », *op. cit.*, p. 4.

43. I. Hachez, M. Hardt, L. Losseau, O. Nederlandt, S. Saroléa et L. Triaille, dans cet ouvrage.

44. Témoignage issu de l'enquête réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI, préc.

45. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 12, préc., § 82.

46. *Ibid.*, § 83.

L'enfant doit ainsi avoir accès à l'information sur toute question qui l'intéresse comme par exemple ses droits, les procédures, législations, politiques ou encore règlements qui le concernent<sup>47</sup>.

Pour assurer le respect effectif de ce droit, il est indispensable que les enfants aient accès aux diverses informations dans un langage *child-friendly*, soit sous une forme adaptée à leur âge et à leurs capacités<sup>48</sup>.

## B. Gestion de la crise sanitaire

Dès le 8 avril 2020, le Comité des droits de l'enfant demandait aux États de diffuser « des informations précises sur le Covid-19 et sur la manière d'éviter les risques d'infection dans un vocabulaire et une forme adaptée aux enfants et accessibles à tous, y compris les enfants en situation de handicap, les enfants migrants et ceux ayant un accès limité à internet »<sup>49</sup>.

On ne peut manquer de souligner qu'aucun effort particulier n'a cependant été fait au niveau fédéral<sup>50</sup> pour assurer aux enfants une communication des informations liées à la pandémie dans un langage *child-friendly*<sup>51</sup>. Ainsi, la CODE relève-t-elle que « lorsque le Conseil national

47. *Ibid.*, § 82.

48. *Ibid.*

49. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », *op. cit.*, p. 3. Dans le même sens, voy. les recommandations issues d'un webinar organisé par le D.G.D.E. et l'O.E.J.A.J. le 26 octobre 2020 concernant la communication à l'attention des enfants et des jeunes, qui suggéraient de mettre en place une communication et une information spécifiques à destination des enfants et des jeunes, de rendre cette communication et cette information participatives, inclusives, en adoptant les codes, les visages et les langages auxquels les enfants et les jeunes adhèrent via les médias et les réseaux sociaux qu'ils utilisent, d'éviter les messages culpabilisants et stigmatisants, et de désigner un porte-parole chargé spécifiquement de la communication envers les enfants et les jeunes (D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « En temps de crise : la communication vers les publics spécifiques, en particulier, à destination des enfants et des jeunes », Note de synthèse, octobre 2020, pp. 9 et 10, [www.dgde.cfwb.be](http://www.dgde.cfwb.be)).

50. Notons que le Premier ministre Alexander De Croo s'est néanmoins adressé aux jeunes quelques fois (par exemple dans une vidéo du 28 octobre 2020 ou lors d'une conférence de presse du 22 janvier 2021) mais très tardivement et dans des messages assez courts.

51. Fort heureusement, des initiatives privées ont vu le jour afin d'informer les enfants dans un langage adapté. Voy. not. la brochure réalisée par les hôpitaux de la province de Liège (« Le Covid-19 expliqué aux enfants », [www.chuliege.be](http://www.chuliege.be)) ainsi que la plateforme de vulgarisation scientifique « Covid for Kids » réalisée par des pédiatres en formation de l'U.L.B. au sein de l'HUDERF (<http://covidforkids.info/#/>). Voy. égal., du côté néerlandophone du pays, les initiatives de WAT WAT, Ketnet et Awel recensées par le K.R.C., le KEKI et la KiReCo (« Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 7) ou encore la campagne JOY menée par les membres de la *Belgian Pediatric Covid-19 Task Force* et soutenue par la Commission nationale

de sécurité prend la décision de fermer les écoles le 12 mars 2020, changement majeur dans le quotidien des enfants, aucune communication officielle ne leur est adressée. [...] Dans le contexte de la crise du Covid-19, des sources d'informations diverses, adaptées à l'âge et au niveau de compréhension des enfants et des jeunes, leur auraient sûrement permis de mieux appréhender cette situation exceptionnelle et son vocabulaire associé ("pandémie", "gestes barrières", "distanciations sociales") mais également d'avoir un avis éclairé sur les décisions prises les concernant »<sup>52</sup>.

Ce constat est particulièrement vrai pour les enfants vulnérables. Il a par exemple été largement relayé que le manque d'information claire à destination des enfants en situation de handicap a été source d'une grande souffrance dans leur chef<sup>53</sup>.

Au-delà du contexte belge, la *Children's Rights Division* du Conseil de l'Europe souligne aussi : « [I]n general, it was noted that communication with children directly has been poor during the pandemic, and that efforts to communicate information in a child-friendly way, as well as to seek children's voices about the ongoing situation, were largely insufficient. This has resulted in many children's needs and rights not being considered, e.g. the need to have social contacts with family and friends, the right to education, the right to see both parents in case they are separated or divorced, and the right to be informed about what is going on in a language that is understandable to them. This lack of appropriate communication has resulted in significant additional stress for children, which could potentially have been avoided »<sup>54</sup>.

---

pour les droits de l'enfant, le D.G.D.E., UNICEF Belgique et la Fondation Roi Baudouin ([www.joy-platform.be/fr/enfants/](http://www.joy-platform.be/fr/enfants/)). Voy. aussi les recommandations de M. BRAUN, « Comprendre et s'approprier le coronavirus lorsqu'on est un enfant », *J.D.J.*, 2020, n° 392, pp. 3 et 4.

52. CODE, « Le droit à la participation des enfants face à la crise du coronavirus », *op. cit.*, pp. 2 et 3.

53. Voy. *infra*, section 2, § 2, C.

54. CONSEIL DE L'EUROPE, *Children's Rights Division*, « Covid-19 Pandemic Responses : Lessons Learnt from Management and Adaptation to Ensure that Children Are Treated as Rights Holders During the Pandemic and Beyond », *op. cit.*, p. 5.

## Section 2. Impact de la crise sur les droits de l'enfant

*Ik haat corona. Ik heb het met alles moeilijk. Ik kan niet meer slapen, ik heb ruzie met familie, ik heb het moeilijk met schoolwerk. Het is allemaal gewoon te heftig.*

(Meisje, 16 jaar<sup>55</sup>)

Après avoir relevé les manquements procéduraux relatifs aux droits de l'enfant dans la lutte contre la pandémie, il convient de relever les nombreuses violations de leurs droits sur le plan matériel : « [L]a crise sanitaire a tout confisqué. Elle a privé les enfants de lieux d'apprentissage et d'éducation, d'espaces verts, de lieux récréatifs et collectifs de socialisation, de maisons de jeunes, de comités de quartier, de crèches, de soins de santé... »<sup>56</sup>.

Si, comme nous l'avons rappelé en introduction, les autorités publiques devaient évidemment agir pour protéger la vie, lutter contre la pandémie et éviter la surcharge des hôpitaux<sup>57</sup>, les ingérences aux droits fondamentaux, et notamment aux droits de l'enfant, devaient respecter les principes de légalité, de légitimité et de proportionnalité, à la lumière des circonstances en jeu. Nous n'aborderons pas dans notre étude les exigences de légalité et de légitimité<sup>58</sup> pour nous concentrer sur le principe de proportionnalité.

La section de législation du Conseil d'État rappelle que le principe de proportionnalité est « un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux. Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite "*least restrictive alternative*") et, enfin,

---

55. Témoignage issu de l'enquête réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI, préc.

56. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 54.

57. Voy. la contribution de F. Bouhon et M. Franssen dans cet ouvrage.

58. Voy. sur ces exigences les contributions de F. Bouhon et M. Franssen et d'A.-E. Bourgaux et Th. Gaudin dans le présent ouvrage. Pour une analyse de l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique en ce qui concerne la légalité, la légitimité et la proportionnalité, voy. INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, avis n° 1/2021, préc., pp. 4 et s. ; C.E., avis n° 68.936/AG, préc., pp. 94 et s.

elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou “*fair balance*”, entre, d’une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d’autre part, l’intérêt sociétal qui est servi par la limitation »<sup>59</sup>. Un examen de la proportionnalité des mesures adoptées par les autorités publiques ne peut ainsi « faire abstraction des *effets secondaires* que celles-ci déploient »<sup>60</sup> et impose « que l’on tienne compte de l’impact disproportionné que les mesures peuvent avoir sur les groupes vulnérables »<sup>61</sup>.

Comme nous le montrerons dans les lignes qui suivent, les effets secondaires sur les enfants et sur l’effectivité de leurs droits sont particulièrement importants et sont, en outre, restés pour l’essentiel invisibles.

## § 1. Impact général de la crise sur les droits de l’enfant

### A. Droit à l’éducation

*Ik vind dat het thuis megadruk is. Mijn mama is de hele dag bezig met bellen. En mijn papa is ook bezig met werken. Dus als ik iets niet snap, moet ik keilang wachten. En het is echt moeilijk om al mijn huiswerk te maken zonder hulp.*

(Meisje 10-11 jaar<sup>62</sup>)

Le droit à l’éducation est notamment garanti par l’article 28.1 de la CIDE, par l’article 2 du Protocole n° 1 à la C.E.D.H. et par l’article 24, paragraphe 3 de la Constitution. L’article 29 de la CIDE précise quant à lui que l’éducation doit notamment viser à « favoriser l’épanouissement de la personnalité de l’enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ». Le droit à l’éducation doit par ailleurs être garanti à tous les enfants, sans discrimination aucune, conformément à l’article 24, paragraphe 4 de la Constitution.

59. C.E., avis n° 68.936/AG, préc., p. 98.

60. F. Bouhon et M. Franssen dans cet ouvrage. Nous soulignons.

61. INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, avis n° 1/2021, préc., p. 8.

62. Témoignage issu de l’enquête réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI, préc.



## DROITS FONDAMENTAUX

Le 8 avril 2020, le Comité des droits de l'enfant demandait aux États de veiller à ce que l'apprentissage en ligne n'aggrave pas les inégalités existantes ou ne remplace pas l'interaction entre les élèves et les enseignants. Il relevait également que ce type d'apprentissage « pose des problèmes aux enfants qui ont un accès limité ou inexistant à la technologie ou à l'internet ou qui ne bénéficient pas d'un soutien parental adéquat. Des solutions alternatives devraient être disponibles pour que ces enfants puissent bénéficier de l'orientation et du soutien des enseignants »<sup>63</sup>.

Le droit à l'éducation est l'un des premiers droits de l'enfant qui a fait l'objet de restrictions<sup>64</sup>, toutes les écoles ayant dû fermer le 16 mars 2020 avec une reprise progressive et différenciée à partir du 18 mai, voire, pour certains enfants, sans reprise possible avant le mois de septembre 2020<sup>65</sup>.

On notera une grande disparité dans le respect effectif de ce droit depuis le début de la crise, selon les communautés, les écoles, les enseignants et l'âge de l'enfant<sup>66</sup>. À cette disparité se sont ajoutées des discriminations fondées sur le milieu dans lequel l'enfant évolue. Les transformations rapides des méthodes d'enseignement et le passage à l'enseignement à distance ont en effet non seulement révélé la fracture numérique mais également exacerbé la fracture sociale préexistante<sup>67</sup>. Ainsi, comme le relaient plusieurs institutions, dont Unia, l'éducation en ligne n'est évidemment pas ou peu réalisable pour les enfants évoluant

63. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », *op. cit.*, p. 2.

64. Selon Nicolas Bernard, il ne s'agissait pas d'une *suspension* du droit à l'éducation mais d'importantes *restrictions* y apportées car le droit à l'enseignement restait possible tout en étant largement réorganisé (« Les pouvoirs du gouvernement fédéral en période de crise : le gouvernement Wilmès face à l'épidémie de Covid-19 », *J.T.*, 2020, p. 373, note 21). Sur les questions de répartition des compétences en matière d'enseignement et de leur articulation durant la crise sanitaire, voy. M. El Berhoumi, S. Van Drooghenbroeck et L. Losseau dans cet ouvrage.

65. Voy. sur la situation dans les écoles en Communauté française B. BEAUDUIN, « Crise du Covid 19 – Et les écoles dans tout cela ? », *Scolanews*, avril 2020, pp. 1 et 2 ; M. KAROLINSKI, « Crise du Covid-19 – Déconfinement en vue pour les écoles », *Scolanews*, mai 2020, pp. 1-5. Pour la Communauté flamande, voy. : K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 81 et s.

66. Unia relate à ce propos que « des parents ont souligné le fait qu'il n'y avait aucun argument solide pour que certaines années scolaires soient privilégiées par rapport à d'autres. Ils ont indiqué que leurs enfants n'avaient plus droit à un enseignement de qualité et que suivre les cours à domicile, avec des devoirs et une vidéo de temps en temps, était une solution insatisfaisante qui nuisait gravement aux opportunités d'avenir de leurs enfants » (UNIA, « Covid-19 : les droits humains mis à l'épreuve », *op. cit.*, p. 12).

67. CONSEIL DE L'EUROPE, Children's Rights Division, « Covid-19 Pandemic Responses : Lessons Learnt from Management and Adaptation to Ensure that Children Are Treated as Rights Holders During the Pandemic and Beyond », *op. cit.*, p. 2.

dans des familles en situation précaire où il n'y a pas d'ordinateur, de tablette ou de connexion internet<sup>68</sup>. Le D.G.D.E. et l'O.E.J.A.J. soulignent également que « bien trop d'enfants vivent dans des logements exigus et inappropriés qui ne leur permettent pas de jouir d'un endroit calme pour étudier et même se détendre »<sup>69</sup>. Le K.R.C. relève dans le même sens : « *[A]fstandsleren is voor veel kinderen en jongeren een ware uitdaging. Sommige gezinnen wonen klein. Lessen volgen en huiswerk maken is dan moeilijk. Veel leerlingen moeten thuis de computer delen met hun broers, zussen en telewerkende ouders. Dat maakt het lastig om op een vast tijdstip lessen te volgen. Sommige gezinnen missen niet alleen het materiaal, maar ook de kennis om digitaal te werken en kinderen te begeleiden bij hun schooltaken. De coronacrisis maakte de digitale uitsluiting scherp duidelijk* »<sup>70</sup>.

Des solutions ont pu être trouvées avec l'appui des autorités ou des écoles mais elles sont restées insuffisantes au regard des besoins.

Certains parents n'ont par ailleurs pas été en mesure de soutenir leurs enfants, faute de temps, de compétences<sup>71</sup> ou en raison des barrières linguistiques ou des besoins spécifiques de leurs enfants<sup>72</sup>. Une enquête menée du côté néerlandophone du pays auprès de 44 000 enfants âgés de 8 à 17 ans<sup>73</sup> entre le 11 et le 17 mai 2020 (l'enquête #jongerenovercorona) fait à cet égard état d'un jeune sur quatre n'ayant pu assumer les travaux scolaires qui leur étaient demandés<sup>74</sup>.

68. CODE et KiRECO, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », juin 2020, p. 3, [www.lacode.be](http://www.lacode.be) ; K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 115. Dans le même sens, Unia relève, dès le mois de mars 2020, des signalements « témoignant de l'impossibilité de suivre des cours sereinement pour les élèves et les étudiant-e-s plus précarisé-e-s, sans matériel informatique suffisant et/ou avec des difficultés d'apprentissage [...]. Des jeunes issus de l'immigration, des enfants en situation de handicap, des enfants vivant dans une famille nombreuse ou dans des appartements exigus dénoncent l'inadéquation des mesures prises » (*op. cit.*, p. 45).

69. MINISTÈRE DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, « Droits de l'enfant face à l'épidémie du Covid-19. Enjeux du confinement et du déconfinement », Recommandations du D.G.D.E. et de l'O.E.J.A.J., juin 2020, pp. 2 et 3 (ci-après D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... »).

70. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 114.

71. Comme le relève le D.G.D.E. et l'O.E.J.A.J., « la plupart des parents ne sont pas des enseignants et ne peuvent se substituer à eux dans le suivi d'un enseignement numérique à domicile » (« Recommandations... », *op. cit.*, p. 3).

72. UNIA, « Covid-19 : les droits humains mis à l'épreuve », *op. cit.*, p. 11.

73. Dans la méthodologie de l'enquête, les « enfants » sont ceux âgés de moins de 12 ans et les « jeunes » s'entendent des « enfants » âgés de 12 à 17 ans (K.R.C., KEKI et KiRECO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 5).

74. K.R.C., KEKI et KiRECO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 2. Voy. égal. d'autres témoignages in D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, pp. 101 et 102.

DROITS FONDAMENTAUX

Le droit des enfants à l'éducation fut ainsi compromis de multiples façons : plus d'accès à l'enseignement, exclusion juste avant le confinement, travaux à domicile, augmentation des inégalités scolaires, décrochage scolaire, jeunes en dehors des « radars », perte de liens<sup>75</sup>.

Outre le fait que l'école est un endroit où les enfants apprennent, c'est également un lieu où ils peuvent jouer, se détendre et trouver du soutien<sup>76</sup>. « Je parle beaucoup avec mes parents, mais ils ne sont pas mes amis de récréation. On ne peut pas jouer, faire des blagues. L'école me manque. Madame me manque. Mes copains me manquent. – Alec, 11 ans »<sup>77</sup>.

Le D.G.D.E. et l'O.E.J.A.J. soulignent ainsi qu'« au-delà de sa vocation de lieu privilégié de la transmission des savoirs, l'école a une fonction citoyenne et sociétale importante »<sup>78</sup>. Le K.R.C. a de son côté reçu de nombreuses plaintes relatives au bien-être psychologique des enfants et des jeunes. Le manque de contacts, de jeux ainsi que de perspectives était notamment au cœur de ces plaintes. La réouverture des établissements, avec les gestes barrières qui réduisent la chaleur et les liens, a aussi été difficile pour certains enfants<sup>79</sup> et l'inclusion est devenue un défi encore plus difficile qu'en temps normal<sup>80</sup>.

L'enquête #jongerenovercorona illustre clairement le rôle fondamental que joue l'école dans la vie des enfants : 71 % des enfants et 45 % des jeunes déclaraient que l'école leur manquait ; 85 % des enfants et 72 % des jeunes souhaitaient retourner à l'école<sup>81</sup>.

Enfin, les 269 pédiatres précités relevaient dans leur carte blanche du 19 mai 2020 l'urgence pour tous les enfants de retrouver le chemin de l'école : « Permettre aux enfants de retourner à l'école et en collectivité est indispensable pour éviter des effets collatéraux. L'école, outre son rôle pédagogique et social, offre un environnement qui permet de détecter les signes de souffrance physique et psychologique de certains enfants »<sup>82</sup>. Dans le même sens, UNICEF Belgique, la *Belgian Paediatric*

75. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 3 ; K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 81 et s.

76. K.R.C., KEKI et KiReCo, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 3.

77. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 97.

78. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... », *op. cit.*, p. 2.

79. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 82.

80. *Ibid.*, p. 91.

81. K.R.C., KEKI et KiReCo, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 2.

82. Extrait de la carte blanche de 269 pédiatres, préc.

COVID-19 Task Force et l'Académie belge de pédiatrie rappelaient, en 2021, que « les recherches montrent que la fermeture des écoles a un impact extrêmement négatif sur la trajectoire d'apprentissage des enfants et des jeunes, mais aussi sur leur bien-être physique et mental, leur santé, leur développement général et leur sécurité »<sup>83</sup>.

## B. Droit aux loisirs

*Pendant le confinement, c'était dur car je ne pouvais pas sortir de chez moi. Ma mère m'autorisait à aller promener le chien dans le parc pendant deux heures chaque jour. Mais malgré cela, je me sentais enfermé, j'avais besoin d'être libre.*

(Stéphane, 17 ans<sup>84</sup>)

L'article 31 de la CIDE garantit à l'enfant « le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique ».

Ce droit fondamental de l'enfant, souvent sous-estimé, voire méconnu<sup>85</sup>, est pourtant d'une importance capitale pour le développement et le bien-être de l'enfant. Le Comité des droits de l'enfant relève ainsi que « les activités ludiques et récréatives sont essentielles à la santé et au bien-être des enfants et favorisent la créativité, l'imagination, la confiance en soi, le sentiment d'être à la hauteur, ainsi que la force et les compétences physiques, sociales, cognitives et émotionnelles. [...] Grâce aux activités ludiques et récréatives, les enfants apprennent par la pratique, ils explorent le monde qui les entoure et en font l'expérience, ils se familiarisent avec de nouvelles idées, de nouveaux rôles et de nouvelles expériences et, ce faisant, apprennent à comprendre et à construire leur position sociale dans le monde »<sup>86</sup>. Le Comité souligne également l'importance pour les enfants d'avoir des

83. UNICEF BELGIQUE, BELGIAN PAEDIATRIC COVID-19 TASK FORCE et ACADÉMIE BELGE DE PÉDIATRIE, « Vers une nouvelle fermeture des écoles ? Les pédiatres de Belgique et l'Unicef sont contre », 18 mars 2021, [www.lalibre.be](http://www.lalibre.be).

84. Témoignage issu du projet « Parlons jeunes, parlons (dé)confinement », mis en place par le Parlement francophone bruxellois, le D.G.D.E., Scan-R, UNICEF, Comme un Lundi et ses partenaires Urbanisa'son et le G.S.A.R.A., <http://parlonsjeunes.be/thematique/confinement/>.

85. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 17 (2013) sur le droit de l'enfant au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique (art. 31), § 2.

86. *Ibid.*, § 9.

relations avec d'autres enfants car « les enfants, ensemble, créent un univers fait de jeu et d'imagination qui n'existe que rarement dans leurs relations avec les adultes »<sup>87</sup>.

Le 8 avril 2020, le Comité des droits de l'enfant exhortait les États à « explorer des solutions alternatives et créatives pour que les enfants puissent jouir de leurs droits au repos, aux loisirs, aux activités récréatives, culturelles et artistiques. Ces solutions devraient inclure des activités de plein air supervisées, au moins une fois par jour, en respectant les protocoles de distance physique et les autres normes d'hygiène, ainsi que des activités culturelles et artistiques via la télévision, la radio et en ligne qui soient adaptées aux enfants »<sup>88</sup>.

De son côté, UNICEF Belgique rappelait que dans le contexte de la crise sanitaire, le droit au jeu ne devait pas être oublié. L'organisation en faisait même une des priorités dans les réponses à apporter à la crise et invitait dans ce contexte à repenser « le partage de la ville, des parcs et de la rue, afin de faciliter la pratique du jeu libre et les déplacements actifs et autonomes des enfants dans l'espace public »<sup>89</sup>.

Le droit au repos, au jeu et aux loisirs a cependant été parmi les plus malmenés dans la gestion de la crise, par la privation des activités en extérieur, sociales, sportives, récréatives, etc.<sup>90</sup>. Les mesures de confinement ont aussi interféré dans les rencontres ou le maintien des relations avec ses proches, hors et dans la famille, ce qui était sans nul doute une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale<sup>91</sup>.

L'enquête #jongerenovercorona révèle qu'un enfant sur cinq a été amené à jouer seul durant le confinement, à défaut de frère et sœur ; 16 % des enfants et 17 % des jeunes ne disposaient pas d'un endroit tranquille où se retirer<sup>92</sup>. Un jeune sur dix a déclaré ne pas pouvoir bien se détendre à la maison. Beaucoup d'enfants et de jeunes ne sont pas

87. *Ibid.*, § 21.

88. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », *op. cit.*, p. 1.

89. UNICEF BELGIQUE, « Covid-19 : ce que nous pouvons faire pour protéger les enfants », 9 juin 2020, p. 2, [https://ncrk-cnde.be/IMG/pdf/annexe\\_unicef\\_belgique.pdf](https://ncrk-cnde.be/IMG/pdf/annexe_unicef_belgique.pdf).

90. CODE et KIRECO, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 3 ; K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 150 et s.

91. Dans le même sens L. BIANKU, « La Convention européenne des droits de l'homme et la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 38.

92. K.R.C., KEKI et KIRECO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 3.

sortis, ou très peu, durant le confinement, parce qu'ils ne pouvaient pas, par peur du corona, parce qu'ils étaient seuls ou parce que leurs parents n'avaient pas le temps ou ne voulaient pas les accompagner<sup>93</sup>. Neuf enfants sur dix et huit jeunes sur dix déclaraient que leurs amis leur manquaient<sup>94</sup>. Les activités de loisirs manquaient également à 76 % des enfants et à 72 % des jeunes<sup>95</sup>.

### C. Droit de jouir du meilleur état de santé possible

*Les patients que nous connaissons de longue date, stabilisés depuis parfois des années, s'effondrent, passent à l'acte, sur eux ou leur entourage. Plus de soupape, pas de perspective. Des jeunes qui n'avaient aucun antécédent de suivi psychologique ou pédo-psychiatrique sont demandeurs de soin. Dépressions, décompensations psychotique, angoisses [...] N'étant ni épidémiologistes, ni virologues, ni infectiologues, ni politiciens, nous ne pouvons que poser ce constat plus qu'inquiétant : les adolescents sont en souffrance majeure actuellement, sans aucune perspective d'amélioration. Ils sont en plein développement, intellectuel et affectif. Si la situation perdure, sera-t-elle « rattrapable »<sup>96</sup> ?*

L'article 24.1 de la CIDE enjoint aux États parties de reconnaître aux enfants le droit « de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services » tandis que l'article 23 de la Constitution consacre le droit à la « protection de la santé ». L'article 22bis de la Constitution protège, quant à lui, le droit à l'intégrité des enfants ainsi que leur droit à bénéficier des mesures et services qui concourent à leur développement<sup>97</sup>.

93. *Ibid.*

94. *Ibid.*, p. 9.

95. *Ibid.*

96. « Lettre ouverte : 60 pédopsychiatres veulent porter la voix des enfants et des adolescents », 26 janvier 2021, [www.lespecialiste.be](http://www.lespecialiste.be).

97. Voy. not. sur le sujet B. CLEMENCEAU, « Du libre arbitre au consentement lié dans le milieu de la santé : plaider en faveur d'une meilleure prise en charge de l'intérêt supérieur de l'enfant », *J.E.D.H.*, 2020/2, pp. 99 et s.

Dès le 8 avril 2020, le Comité des droits de l'enfant se déclarait préoccupé « par la situation des enfants dans le monde, en particulier ceux qui se trouvent en situations de vulnérabilité, en raison des effets de la pandémie de Covid-19. En effet, de nombreux enfants sont gravement affectés dans leurs santé physique, émotionnelle et psychologique, notamment dans les pays qui ont déclaré l'état d'urgence sanitaire et/ou le confinement obligatoire »<sup>98</sup>.

Or, au nom de la préservation de la santé physique de tous, certains enfants, qui auraient dû bénéficier de soins de santé physique et mentale, ont été privés de ces soins. D'autres enfants n'ont pas été dépistés aussi tôt qu'ils auraient pu l'être<sup>99</sup>.

UNICEF Belgique pointait aussi la nécessité de renforcer les capacités du système de santé pour maintenir les vaccinations de routine, d'organiser rapidement un « rattrapage vaccinal [...] pour éviter la recrudescence de méningite, de coqueluche ou de rougeole » et d'assurer un accès aux tests de dépistage et aux soins à tous les enfants, sans discrimination<sup>100</sup>.

Au-delà des effets de la pandémie sur la santé physique des enfants et des jeunes, leur santé mentale a été et continue à être dramatiquement impactée<sup>101</sup> : stress, angoisse, dépression, etc. Rappelons que l'Organisation mondiale de la santé définit la santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »<sup>102</sup>. Elle souligne également que l'aptitude à vivre en harmonie avec un milieu en pleine transformation est essentielle au développement de l'enfant<sup>103</sup>.

98. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, « Le Comité des droits de l'enfant met en garde contre les graves conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la pandémie de Covid-19 sur les enfants et appelle les États à protéger les droits de l'enfant », *op. cit.*, p. 1.

99. La CODE et la KiReCo soulignent que l'HUDERF a constaté une nette diminution de dépistage des cas de leucémie par exemple (« Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 2, note 3).

100. UNICEF BELGIQUE, « Covid-19 : ce que nous pouvons faire pour protéger les enfants », *op. cit.*, p. 1.

101. Voy. à cet égard UCLouvain, « Les jeunes et les femmes, premières victimes de détresse psychologique », Communiqué de presse – Recherche UCLouvain, 27 janvier 2021, <https://uclouvain.be> : « Des scientifiques de l'UCLouvain [...] et de l'Université d'Anvers ont investigué la santé mentale de la population en mars, avril, juin et novembre. 6 337 personnes ont répondu aux quatre enquêtes. [...] La relation avec l'âge est très caractéristique et pratiquement linéaire : au plus on est dans une tranche d'âge jeune, au plus le nombre moyen d'épisodes de détresse psychologique entre mars et novembre est élevé. Les populations jeunes ont eu deux fois plus d'épisodes que les populations plus âgées ». Voy. aussi : « Lettre ouverte : 60 pédopsychiatres veulent porter la voix des enfants et des adolescents », *op. cit.*

102. Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, adoptée par la Conférence internationale de la santé tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946, signée par les représentants de 61 États le 22 juillet 1946.

103. *Ibid.*

L'O.N.E. observe à cet égard que le « maillage » sur lequel les enfants peuvent s'appuyer pour se développer et s'épanouir a fortement été impacté par la crise en raison de la fermeture des écoles, de l'impossibilité d'accès ou d'un accès limité aux loisirs, à la culture, de la séparation d'avec leurs groupes de pairs ainsi qu'avec leurs réseaux intrafamiliaux et extrafamiliaux<sup>104</sup>. Or, « pour l'enfant, comme pour tous les êtres humains, le lien lui est autant nécessaire que la nourriture ou les médicaments »<sup>105</sup>.

UNICEF Belgique attirait aussi l'attention sur l'impact tout particulier de la crise sur la santé mentale des enfants : la recrudescence de la violence au sein des familles, la fermeture des écoles, la privation de contact social, l'aggravation des difficultés économiques sont autant de facteurs aux conséquences potentiellement dramatiques sur le développement du cerveau des jeunes enfants mais aussi des adolescents, sur l'augmentation du stress et sur leurs apprentissages<sup>106</sup>. Plus largement, le D.G.D.E. et le K.R.C. témoignent de l'effet traumatique de la crise sanitaire sur les enfants et les jeunes suivis en santé mentale<sup>107</sup> : « On a moins de câlins des éducateurs pour nous calmer, alors du coup pour gérer notre colère c'est difficile et on doit aller se calmer dans notre chambre » (Elia – 13 ans)<sup>108</sup>.

À cela s'ajoute évidemment la situation des enfants souffrant de stress ou d'angoisse liés à la peur du virus lui-même<sup>109</sup>. Selon l'enquête #jongerenovercorona, un enfant sur trois avait peur de tomber malade et ce chiffre est passé à deux sur trois en ce qui concerne la crainte

104. O.N.E., « Comment ne pas perdre de vue les Droits des Enfants dans ce contexte de crise sanitaire, de confinement et de déconfinement ? », mai 2020, p. 3, [www.one.be](http://www.one.be).

105. *Ibid.*, p. 4.

106. UNICEF BELGIQUE, « Covid-19 : ce que nous pouvons faire pour protéger les enfants », *op. cit.*, p. 1.

107. K.R.C., « Laet kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 59-61 ; D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, pp. 90-95. « Une grande partie de ce public, déjà précarisée au niveau social et psychique, est particulièrement impactée par la perte des aides sociales et du contexte structurant qui était apporté par l'école, les institutions parascolaires et les aides psycho-éducatives de tout ordre. Les répercussions sont parfois catastrophiques pour les enfants » (*ibid.*, p. 90).

108. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, 2020, *op. cit.*, p. 94.

109. CODE et KIRECO, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 2. Voy. aussi CONSEIL DE L'EUROPE, Children's Rights Division, « Covid-19 Pandemic Responses : Lessons Learnt from Management and Adaptation to Ensure that Children Are Treated as Rights Holders During the Pandemic and Beyond », *op. cit.*, p. 4. Voy. les conseils de l'O.M.S. pour aider à réduire le stress et l'angoisse liés au Covid-19 chez les enfants, « Helping Children Cope with Stress During the 2019-Ncov Outbreak », [www.who.int](http://www.who.int), ainsi que les conseils de l'UNICEF pour parler aux enfants du Covid-19 : « Comment parler à votre enfant de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) », [www.unicef.org](http://www.unicef.org). Voy. égal. le livre *Mon héroïne, c'est toi* (Inter-Agency Standing Committee, <https://interagencystanding-committee.org>, 2020).



qu'un de ses proches (famille ou amis) soit infecté par le virus<sup>110</sup>. Hugo – 14 ans – témoigne ainsi : « Après un mois sans s'être vus, des potes voulaient me faire un câlin, mais moi je voulais pas »<sup>111</sup>.

Relevons enfin que ce secteur n'a pas reçu, comme d'autres, le matériel adéquat pour préserver la sécurité des familles et des professionnels concernés<sup>112</sup>.

#### D. Droit à la protection contre toute forme de violence, particulièrement au sein de la famille

*Ik voel me soms heel erg verdrietig omdat ik me nu opgesloten voel. Ik heb nu heel vaak ruzie met mijn ouders en mijn broer en zus. Ik heb ook het gevoel dat ik altijd de schuld krijg van mijn ouders als ik ruzie heb met mijn broer en zus. Ik word soms ook geslagen door mijn ouders.*

(Meisje, 12 jaar<sup>113</sup>)

L'article 19.1 de la CIDE exige des États parties de prendre « toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié ». L'article 37, a) de la CIDE et l'article 3 de la C.E.D.H. interdisent par ailleurs la torture et les traitements inhumains et dégradants. L'article 22bis, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution proclame de son côté le droit à l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle des enfants.

Les périodes de confinement ont malheureusement accentué certaines violences à l'égard des enfants<sup>114</sup>. La CODE et la KiReCo relèvent ainsi une augmentation du nombre d'enfants victimes et/ou témoins de

110. K.R.C., KEKI et KiReCO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 2.

111. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 90.

112. *Ibid.*

113. Témoignage issu de l'enquête réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI, préc.

114. En ce sens K.R.C., KEKI et KiReCO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 2. Voy. aussi D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 61 : « Le confinement pouvait être risqué quand il enfermait les enfants dans un climat où la tension exacerbée pouvait détériorer fortement le climat familial. Se retrouver sans école, sans activité, sans regard extérieur, dans une

violences intrafamiliales physiques et/ou psychologiques<sup>115</sup>. L'enquête #jongerenovercorona montre qu'un enfant sur deux a connu plus de disputes au sein de la famille et qu'un enfant sur dix a subi des violences physiques ou verbales<sup>116</sup>. La plupart de ces enfants et de ces jeunes ont déclaré qu'ils subissaient plus de violence aujourd'hui qu'avant le corona<sup>117</sup>. L'enquête atteste ainsi d'une augmentation de la violence intrafamiliale, due à différents facteurs liés au stress, à l'anxiété, à l'insécurité financière et au fait d'être constamment les uns sur les autres<sup>118</sup>, dans un contexte où les facteurs de protection habituels, tels que les contacts sociaux en dehors de la famille, faisaient défaut<sup>119</sup>. Le risque d'augmentation des violences conjugales auxquelles sont soumis les enfants et qui constituent également une forme de maltraitance à leur égard était également souligné : « Les contacts sociaux étant limités, chaque famille est moins ouverte vers l'extérieur, elle se replie sur elle-même ne bénéficiant plus de la soupape de sécurité de l'entourage direct et indirect. Il y a un risque de cloisonnement, d'isolement et d'augmentation de la violence »<sup>120</sup>.

famille peu protectrice, pouvait augmenter le risque pour certains enfants de se retrouver dans des situations dramatiques » et L. BIANKU, « La Convention européenne des droits de l'homme et la pandémie de Covid-19 », *op. cit.*, p. 34 qui cite E. ROMANOU et E. BELTON, « Isolated and Struggling : Social Isolation and the Risk of Child Maltreatment, in Lockdown and Beyond », NSPCC Evidence Team, juin 2020, consultable à l'adresse : <https://learning.nspcc.org.uk/>.

115. CODE et KiRECO, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 2. Une augmentation considérable des signalements en Flandre liée à une large campagne d'information concernant les lignes d'appel d'urgence qui y fut menée est à cet égard révélatrice (*ibid.*, p. 3, note 5). Voy. aussi Parlement flamand, Q.E. n° 119, 2019-2020. Sur les nombreuses initiatives développées par la Communauté flamande, voy. COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'ENFANT, « L'impact de la pandémie Covid-19 sur les enfants, leurs droits et les systèmes de protection de l'enfance et les propositions de domaines et d'actions prioritaires du CDENF », Conseil de l'Europe, juin 2020, pp. 8-12. Du côté de la Communauté française, une campagne a également été menée à l'attention des enfants et des jeunes pour promouvoir le numéro d'urgence 103, ce qui a eu pour conséquence, selon la ministre de l'Enfance, de permettre une augmentation significative des signalements (voy. not. Parlement de la Communauté française, Commission de l'enfance, de la santé, de la culture, des médias et des droits des femmes, sess. 2019-2020, CRIC n° 67 – Enf13, pp. 42 et 43 ; Parlement de la Communauté française, *Bull. Q. et R.*, 2019-2020, n° 7, pp. 35 et s. et pp. 47 et s.).

116. K.R.C., KEKI et KiRECO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 2.

117. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 161.

118. K.R.C., KEKI et KiRECO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 2.

119. Voy. aussi K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 161 et les stratégies mises en œuvre pour protéger les enfants et les jeunes concernés (*ibid.*, p. 162).

120. K.R.C., KEKI et KiRECO, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 7.

À ce constat se sont ajoutées les situations non détectées en raison de la difficulté de signalement pour les enfants confinés avec un parent maltraitant<sup>121</sup>. Ainsi, si l'O.N.E. constatait en mai 2020 que le centre d'écoute aux enfants (n° 103) avait enregistré une augmentation de 20 % des appels, il relevait dans le même temps une diminution de 30 à 50 % des signalements de cas de maltraitance infantile, émettant l'hypothèse que certaines situations de maltraitance n'étaient plus constatées et rapportées par l'entourage<sup>122</sup>. UNICEF réclamait aussi une meilleure information sur les services de protection, les mécanismes de réponse et d'orientation pour lutter contre la violence à l'égard des enfants afin que ceux-ci puissent demander de l'aide en cas de besoin<sup>123</sup>.

Dans ce contexte, un message fort rappelant l'interdiction de toute forme de violence à l'égard des enfants eut été hautement souhaitable, de même que la promotion d'une parentalité positive<sup>124</sup>. C'est aussi l'occasion de rappeler l'urgence d'adopter une législation qui interdit « expressément les violences éducatives à l'égard des enfants, quel que soit le contexte et quel que soit le lien qui unit l'enfant à celui qui le "châtie" »<sup>125</sup>.

Enfin, pour les enfants placés dans le cadre d'une mesure d'aide à la jeunesse, « chaque service agréé a déployé beaucoup de créativité pour maintenir l'accueil et/ou l'éducation de ces jeunes, dans ou en dehors de leur milieu de vie. Certains services ont fait le choix de favoriser le retour dans le milieu familial des enfants faisant l'objet d'une mesure de placement chaque fois que la situation le permettait »<sup>126</sup>. Néanmoins, dans certains cas, les enfants ont dû être renvoyés dans leurs familles

121. CODE et KIRECO, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 4.

122. O.N.E., « Comment ne pas perdre de vue les Droits des Enfants dans ce contexte de crise sanitaire, de confinement et de déconfinement ? », *op. cit.*, p. 6.

123. UNICEF BELGIQUE, « Covid-19 : ce que nous pouvons faire pour protéger les enfants », *op. cit.*, p. 2.

124. *Ibid.* Voy. aussi D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, pp. 147 et s.

125. G. MATHIEU, « Le droit de l'enfant à une éducation non violente : quand l'État belge reste sourd aux injonctions du droit international et européen », in G. MATHIEU et al. (coord.), *L'étranger, la veuve et l'orphelin... Le droit protège-t-il les plus faibles ?*, *op. cit.*, p. 157. On relèvera à cet égard que deux propositions de loi ont récemment été déposées pour lutter contre les violences dites « éducatives » : proposition de loi du 9 mars 2021 modifiant le Code civil en vue d'interdire toute violence systématique entre les parents et leurs enfants, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2020-2021, n° 55-1840/001 ; proposition de loi du 27 avril 2021 modifiant l'ancien Code civil afin d'ancrer le droit de l'enfant à une éducation non violente et d'interdire toute forme de violence à l'égard des enfants, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2020-2021, n° 55-1956/001. À propos des propositions antérieures, voy. G. MATHIEU, « Châtiments corporels : non, ce n'est pas pour son bien ! », *J.D.J.*, 2015, n° 346, p. 9, note 7.

126. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 64.

pourtant considérées comme inaptes ou maltraitantes<sup>127</sup>. Le K.R.C. souligne, pour sa part, que le fait que les parents et les enfants ne pouvaient plus se voir était très éprouvant pour les familles concernées. Les visites par appel téléphonique ou en ligne ne répondaient en effet pas à leurs besoins, surtout pour les enfants très jeunes ou souffrant d'un handicap. Même lorsque les visites ont à nouveau été autorisées le 4 mai 2020, les mesures de protection et les gestes barrières restaient très difficiles pour les bénéficiaires<sup>128</sup>.

## § 2. Impact spécifique de la crise sur les droits des enfants en situation de vulnérabilité

*Les dictionnaires nous apprennent qu'une personne, un animal, une forteresse sont vulnérables quand « ils peuvent être facilement atteints, blessés, endommagés ». Le détour par la définition retient que la vulnérabilité n'est pas une caractéristique individuelle dont serait seule responsable la personne elle-même. La vulnérabilité, c'est un fait social, qui implique une relation à un tiers ou à un environnement ou à un événement. Et elle se sera aggravée par l'épidémie, le défaut de prévoyance et parfois les comportements de certains<sup>129</sup>.*

Si tous les enfants, par essence vulnérables, ont été impactés par la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19, certains groupes d'enfants, déjà fragilisés en amont en raison d'une situation de vulnérabilité particulière, ont vu la violation de leurs droits fondamentaux s'accroître considérablement en raison de la pandémie. Or, en théorie, au plus les vulnérabilités s'accumulent, au plus l'obligation de protection des autorités publiques se renforce.

127. CODE et KiRECO, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 4. Voy. aussi l'interview de la juge de la jeunesse Anthonissen du 16 janvier 2021 publiée sur [www.dhnet.be](http://www.dhnet.be), qui dénonce le manque de capacité des institutions d'accueil et des services d'accompagnement des familles. La juge souligne que « la situation catastrophique de prise en charge des mineurs en danger en Fédération Wallonie-Bruxelles » était déjà préexistante à la crise sanitaire mais qu'elle s'est aggravée. Certains juges de la jeunesse de la Communauté flamande ont aussi tiré la sonnette d'alarme ([www.vrt.be](http://www.vrt.be), 23 mars 2020).

128. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 74 et 75.

129. UNIA, « Covid-19 : les droits humains mis à l'épreuve », *op. cit.*, p. 4.

## A. Jeunes enfants<sup>130</sup>

*Quelles que soient les situations difficiles, les jeunes enfants nécessitent une attention particulière en raison de la rapidité de leur évolution ; ils sont plus vulnérables face aux maladies, aux traumatismes ou autres facteurs pouvant perturber leur développement ; ils sont relativement désarmés quand il s'agit d'éviter les difficultés ou de les affronter ; enfin, ils dépendent d'autres personnes qui seules peuvent leur offrir une protection et préserver leurs intérêts<sup>131</sup>.*

Le Comité des droits de l'enfant a déjà pu constater que les États parties « n'accordent pas une place suffisante aux jeunes enfants en tant que titulaires de droits ni aux lois, politiques et programmes permettant de réaliser ces droits pendant cette période bien spécifique de l'enfance »<sup>132</sup>. Il pointe en particulier l'obligation faite aux États de garantir pour tous les jeunes enfants un accès à des services appropriés et efficaces, en vue d'assurer leur bien-être<sup>133</sup>.

Il est en effet largement admis aujourd'hui que les trois premières années de la vie d'un enfant sont cruciales pour favoriser son développement<sup>134</sup> et que la continuité des interventions en termes de santé, de soins et d'éducation est indispensable. Les apprentissages formels et informels de même que la vie en collectivité participent largement à cette construction<sup>135</sup>. Il s'agit d'une étape fondamentale dans leur parcours, qui sera déterminante pour l'avenir : « [L]es inégalités les plus puissantes, les plus destructrices, les plus lourdes à endurer sont les inégalités d'origine, les inégalités de destin, les inégalités à la naissance. Et pour espérer en venir à bout, il faut impérativement agir dès la petite enfance »<sup>136</sup>.

130. Si la période de la petite enfance se déroule généralement jusqu'à l'obligation scolaire, voire parfois jusqu'à 8 ans (COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 7 (2005) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance, § 4), elle comprend plusieurs phases bien distinctes (UNICEF, *Orientation des programmes de l'UNICEF relatifs au développement de la petite enfance*, 2017). La phase envisagée ici se concentre sur les premières années de l'enfance, de la naissance jusqu'aux 3 ans de l'enfant.

131. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 7, préc., § 36.

132. *Ibid.*, § 3.

133. *Ibid.*, § 24.

134. Le Comité des droits de l'enfant rappelle en ce sens que « les premières années de la vie des jeunes enfants sont fondamentales pour leur santé physique et mentale, leur sécurité affective, leur identité culturelle et personnelle et leurs capacités de développement » (COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 7, préc., p. 3).

135. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 26.

136. *Ibid.*

La pandémie n'a pas épargné les jeunes enfants. La CODE et la KiReCo relèvent à cet égard les difficultés d'accueil de la petite enfance en raison de la distanciation sociale et du port du masque ainsi que la réduction du personnel des structures d'accueil mais aussi la situation compliquée des jeunes enfants placés en pouponnières avec un personnel isolé, sans contact avec les parents et sans solution d'accueil<sup>137</sup>. Le D.G.D.E. et l'O.E.J.A.J. soulignent quant à eux que « l'ouverture des milieux d'accueil de la petite enfance a été fortement impactée par la crise sanitaire et les mesures de confinement préconisées. L'absence, en de nombreux endroits, de matériel (gants, masques, gels) de nature à garantir la sécurité du personnel d'encadrement comme les recommandations des autorités publiques lors de la phase de confinement et la peur de nombreux parents, a conduit une grande majorité des services à fermer ou à fonctionner avec un nombre extrêmement restreint d'enfants »<sup>138</sup>. Ils pointent également la mise à mal de l'ensemble du suivi préventif et d'accompagnement de la parentalité assuré par l'O.N.E., la mise à l'arrêt des suivis à domicile, la suspension des consultations mobiles et l'arrêt du suivi préventif habituel et des vaccinations lorsque les enfants n'ont plus pu fréquenter les services d'accueil<sup>139</sup>. À ces constats se sont ajoutés les risques de sur-stimulation ou de sous-stimulation en raison de la place importante laissée aux écrans chez les jeunes enfants durant les périodes de confinement<sup>140</sup> et d'accentuation du déficit en apprentissages et en socialisation<sup>141</sup>.

## B. Enfants en situation de pauvreté<sup>142</sup>

*Door corona had ik geen laptop voor school en het ocmw heeft tegen mama gezegd dat ze er een van mijn kindergeld moet kopen. Maar mama doet dat voor mij niet om te sparen en heeft hier verdrietig van gedaan.*

(Jongen, 10-11 jaar<sup>143</sup>)

137. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 5.

138. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... », *op. cit.*, p. 22.

139. *Ibid.*

140. O.N.E., « Comment ne pas perdre de vue les Droits des Enfants dans ce contexte de crise sanitaire, de confinement et de déconfinement ? », *op. cit.*, p. 8.

141. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... », *op. cit.*, p. 22.

142. Sur la question plus large de la précarité socio-économique et la crise sanitaire, voy. S. GANTY, « La précarité socio-économique en temps de Covid-19 : quel rôle pour la Convention européenne des droits de l'homme ? », *Rev. trim. D.H.*, 2021, pp. 319 et s.

143. Témoignage issu de l'enquête réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI, préc.

DROITS FONDAMENTAUX

En vertu de l'article 27.1 de la CIDE, « les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social ». L'article 23 de la Constitution consacre aussi plusieurs droits économiques, sociaux et culturels, en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine.

De façon générale, la pauvreté est une barrière aux droits des enfants concernés, qui sont privés de leurs besoins primaires (santé, logement, nourriture...), de loisirs, de culture. Ils subissent au premier chef les injustices qui découlent des inégalités sociales, notamment sur le plan scolaire<sup>144</sup>.

Les enfants en situation de pauvreté ont assurément été parmi les plus impactés par la crise du Covid-19. Leurs droits, « déjà érodés en temps normal, se détériorent encore plus sous les coups d'une inégalité sociale qui s'accroît... Des parents s'appauvrissent, et par effet ricochet, ce sont les enfants qui sont touchés directement dans l'effectivité de leurs droits. En outre, on peut craindre que des parents en risque de précarité dégringolent réellement dans une situation de pauvreté. Les mesures de confinement ébranlent tout le système déjà fragile sur lequel repose, bon gré mal gré, la vie des enfants et des parents en situation de pauvreté »<sup>145</sup>. Les répercussions de la pandémie sur ces enfants ont ainsi été particulièrement éprouvantes : confinement dans des logements inadaptés ou insalubres, diminution, voire perte des rentrées financières de leurs parents, endettement, difficulté d'accéder aux aides alimentaires, diminution de la solidarité pour les enfants et les familles comptant sur des rentrées issues de la mendicité, exclusion sociale<sup>146</sup>. L'impact de la crise sanitaire sur le droit au logement, sésame pour accéder aux autres droits, a également créé un effet « boule de neige » délétère pour les enfants et les familles concernées<sup>147</sup>.

Or, force est de constater que les mesures adoptées pour lutter contre la pandémie n'ont pas été pensées en vue de s'adapter aux besoins des familles en situation de pauvreté. Si certaines mesures « ont été en partie assorties de compensations – telles que la suspension des exclusions de logement pour faute de paiement, l'octroi d'indemnités forfaitaires pour couvrir les frais énergétiques supplémentaires, etc. –, il s'avère qu'elles ont été et sont encore insuffisantes et que leur accès,

144. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 17.

145. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... », *op. cit.*, p. 53. Voy. dans le même sens l'interview du R.W.L.P., in « Comment mettre fin au scandale de la pauvreté des enfants en Belgique ? », 18 novembre 2020, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be) et K.R.C., *op. cit.*, p. 174.

146. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 3.

147. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 174 et 175.

notamment par voie numérique, peu facilité. Par ricochet, ce sont les enfants qui ont été touchés directement par la non-prise en considération de leur situation spécifique et de leurs besoins »<sup>148</sup>. À cela s'est ajoutée la rupture avec les services sociaux qui soutenaient les familles sur le plan psychosocial ou médical et les difficultés scolaires plus importantes, notamment en raison de la fracture numérique. Comme l'observe le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, « le Covid est comme une loupe qui accroît les inégalités [...]. Dans les familles sans ordinateur, sans wifi, comment poursuivre le travail scolaire ? Dans un logement exigu, comment confiner dans le calme une famille nombreuse ? Et que deviennent les jeunes s'ils perdent le contact avec l'école, avec les éducateurs de rue des quartiers populaires ? »<sup>149</sup>

Enfin, les chiffres sont alarmants. Avant la pandémie, la Belgique affichait déjà l'un des taux de pauvreté infantile les plus élevés d'Europe, soit 20 %<sup>150</sup>, avec 4 enfants sur 10 grandissant dans la pauvreté à Bruxelles, 1 sur 4 en Wallonie et 1 sur 10 en Flandre<sup>151</sup>. UNICEF Belgique estime qu'il y a un risque de voir ce taux grimper à 25 % durant les cinq prochaines années, ce qui est particulièrement long dans la vie d'un enfant ou d'un jeune<sup>152</sup>. Il est donc urgent d'ajuster les mesures de soutien. « Face à la crise du Covid, [...] on observe que, dans les pays riches comme la Belgique, 85 % des programmes de soutien sont destinés aux entreprises, au secteur privé. On comprend qu'il faut soutenir l'économie. Mais si on ne consacre que 15 % de ce budget de crise à l'aide sociale, au soutien aux familles en difficulté, on va à la catastrophe. Il est urgent de renforcer la protection sociale des plus démunis et de venir en aide à ceux qui tombent actuellement dans la pauvreté. Quelques mesures ponctuelles ont été prises, des allocations plus élevées, un congé parental, mais il s'agit de programmes à très court terme, valables pour quelques mois, alors que les conséquences de cette crise seront ressenties à long terme, avec des impacts graves pour les enfants en termes de santé, de santé mentale, d'apprentissage, de formation des jeunes, de leurs chances futures de trouver un emploi »<sup>153</sup>.

148. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 54.

149. Interview du R.W.L.P., préc.

150. UNICEF BELGIQUE, « Covid-19 et pauvreté infantile : des millions d'enfants en danger », 2020, p. 6, [www.unicef.be/sites/default/files/2020-11/2020\\_11\\_18\\_UNICEF\\_covid19\\_pauvreteinfantile\\_low.pdf](http://www.unicef.be/sites/default/files/2020-11/2020_11_18_UNICEF_covid19_pauvreteinfantile_low.pdf).

151. UNICEF BELGIQUE, « La pauvreté infantile en Belgique », [www.unicef.be](http://www.unicef.be).

152. Interview d'UNICEF BELGIQUE, in « Comment mettre fin au scandale de la pauvreté des enfants en Belgique ? », op. cit.

153. *Ibid.*



## C. Enfants porteurs d'un handicap

*Je suis en colère car on n'a jamais parlé des enfants en situation de handicap. Du jour au lendemain, ils ont perdu tous leurs repères : trajets, activités, soins. C'est comme si vous bougiez tous les meubles de la maison : plus de repères... – Irina, maman de 4 enfants<sup>154</sup>.*

En vertu de l'article 23.1 de la CIDE, « les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité ». L'article 23.2 de la CIDE dispose par ailleurs que les enfants handicapés doivent bénéficier de soins spéciaux et d'une aide adaptée de la part de l'État. L'article 22ter de la Constitution, adopté le 17 mars 2021<sup>155</sup>, vise à garantir à chaque personne en situation de handicap le droit « à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ».

La crise sanitaire touche tout particulièrement les enfants qui souffrent d'un handicap et ce, à plusieurs niveaux. La CODE et la KiReCo pointent, tout d'abord, que les enfants porteurs d'un handicap sont plus fragiles et donc plus à risque de contamination<sup>156</sup>. Pour les enfants vivant en service résidentiel, les conditions de confinement furent par ailleurs particulièrement difficiles : « [P]erte de repères, de contacts avec la famille ou les référents, troubles comportementaux, angoisses, etc. »<sup>157</sup>. Pour des raisons sanitaires, le nombre d'enfants qui ont dû rester en institution a augmenté alors qu'en même temps, les membres du personnel connaissaient une réduction d'effectifs. La rupture des contacts physiques avec les parents a aussi été source de souffrance<sup>158</sup>. La situation des enfants vivant à la maison et/ou fréquentant les centres de jour, qui ont dû fermer, ne fut pas meilleure :

154. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 69.

155. Révision de la Constitution du 17 mars 2021 visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion dans la société (M.B., 30 mars 2021). On relèvera que l'impact de la pandémie sur les personnes qui souffrent d'un handicap a notamment été mentionné dans les travaux parlementaires (Révision de la Constitution, Rapport, Doc. parl., Sénat, sess. 2019-2020, n° 7-169/2). Voy., sur les droits des personnes en situation de handicap, la contribution d'I. Hachez, M. Hardt, L. Losseau, O. Nederlandt, S. Saroléa et L. Triaille dans cet ouvrage.

156. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », op. cit., p. 4.

157. *Ibid.*

158. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 69.

« [C]onditions de confinement difficiles pour l'enfant et la famille (fermeture des services de répit et de certains centres thérapeutiques, des familles n'osent pas sortir car l'enfant peut avoir des comportements à risque et qu'il est difficile de faire respecter des normes d'hygiène dans des lieux publics ou des transports en commun, regard des autres, etc.) »<sup>159</sup>. En outre, une absence significative de matériel de protection en vue de garantir la sécurité de chacun a été observée, ce qui a été un motif d'inquiétude pour les personnes souffrant de certains handicaps exposés à des risques plus importants<sup>160</sup>.

Il a aussi été très difficile pour certains parents de devoir choisir, dans l'urgence, entre confinement à la maison, sans y être préparé et sans disposer du matériel requis, ou confinement en institution, sans contacts physiques avec leurs enfants sur une longue période. Quel que fut le choix posé, il a eu un impact sur la santé et le bien-être des enfants concernés<sup>161</sup>. Les mesures de quarantaine étaient aussi éprouvantes pour ces enfants, comme en témoigne le père de Kevin : « *Een vader neemt contact op met de Klachtenlijn. Hij maakt zich zorgen over zijn vijfjarige zoon Kevin die onlangs terugkeerde naar de VAPH voorziening. Hem thuis opvangen lukte niet. De vader skypeete met zijn zoon en hoorde dat hij al dagen in quarantaine zat. Toen hij dat vertelde, begon Kevin te wenen* »<sup>162</sup> ou la mère de Jimmy, en situation de polyhandicap, qui est aussi assistante sociale dans un service d'accompagnement : « Le secteur du handicap n'a pas été abordé notamment les centres de jour qui ne savaient pas ce qu'ils devaient faire. Autant moi que mes familles avons agi dans l'intérêt de nos enfants. Tant pis pour les règles »<sup>163</sup>.

Au-delà de ces constatations, les acteurs du terrain soulignent que la lutte contre la pandémie dans le secteur du handicap est d'autant plus complexe que les enfants ne parviennent pas à comprendre les motifs sous-jacents à la modification radicale de leur vie quotidienne (en ce qui concerne leur prise en charge, leurs relations, leur temporalité) sur le court et le long terme<sup>164</sup>.

159. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 4.

160. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 69.

161. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 77 ; CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 4.

162. K.R.C., *ibid.*, p. 76.

163. *Ibid.*

164. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... », *op. cit.*, p. 28 ; K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 77. En ce sens également : Better Care Network, *the Alliance for Child Protection in Humanitarian Action* et UNICEF, « La

Enfin, la scolarité des enfants porteurs de handicap a été largement entravée (difficultés pour communiquer en ligne, suppression des transports scolaires...).

## D. Enfants en conflit avec la loi

*L'augmentation du risque d'exclusion sociale et le soutien limité pour les enfants en conflit avec la loi, y compris ceux qui sont en détention, ont été observés<sup>165</sup>.*

Le droit à la liberté des enfants est notamment reconnu à l'article 37 de la CIDE, à l'article 5 de la C.E.D.H. et à l'article 12 de la Constitution. L'article 37, b) et c) de la CIDE précise que nul enfant ne peut être « privé de liberté de façon illégale ou arbitraire », que « l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible » et que tout enfant privé de liberté doit être « traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge ». En particulier, « tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles ».

Le Comité des droits de l'enfant rappelle qu'il est obligatoire « de respecter et d'appliquer les principes de la justice pour enfants tels qu'ils sont consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant. Comme l'article 40 de la Convention le dispose clairement, tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale devrait toujours bénéficier d'un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle. Les faits montrent que, d'une manière générale, la délinquance chez les enfants diminue après l'adoption de systèmes conformes aux principes susmentionnés »<sup>166</sup>.

Dans le cadre de la lutte contre la pandémie, les mineurs en conflit avec la loi ont eux aussi été particulièrement fragilisés et l'effectivité de leurs droits entravée. Ils ont été peu soutenus, de façon générale, et le

---

protection des enfants durant la pandémie de Covid-19. Les enfants et la protection de remplacement. Mesures de réponse immédiate », p. 3, disponible sur : <https://resource-centre.savethechildren.net>.

165. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 5.

166. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants, § 3.

risque d'exclusion sociale s'est accru : « [L]es mesures de confinement et de distanciation physique ont eu un impact substantiel sur les services de première et seconde lignes qui, chaque jour, assurent le suivi, l'accompagnement et la prise en charge des mineurs dans le secteur de l'aide et de la protection de la jeunesse »<sup>167</sup>. En termes de garanties procédurales, le droit à la participation, pourtant fondamental, a été suspendu temporairement et la présence de l'avocat avant et pendant les auditions s'est avérée difficile<sup>168</sup>. L'on craint aussi une augmentation du nombre de dossiers à l'égard des comportements inciviques des enfants et des jeunes (notamment en lien avec les mesures de confinement et de déconfinement)<sup>169</sup>. Au niveau des mesures, les alternatives à la privation de liberté et les offres restauratrices ont pu difficilement être mises en œuvre<sup>170</sup>. À titre d'illustrations, en Communauté française, les équipes mobiles d'accompagnement (E.M.A.) n'ont pas pu organiser les mesures d'intervention éducative en milieu de vie, tous les séjours de rupture organisés par les services organisant des projets pédagogiques particuliers (P.P.P.) ont été annulés et certains jeunes ont dû retourner en famille, par manque de personnel. Du côté des services d'actions restauratrices et éducatives (SARE), « toutes les prestations d'intérêt général, les offres de formation et modules de sensibilisation ont été suspendus lors du confinement. Ces prestations ont repris progressivement à partir du 18 mai. Toutefois, plusieurs services refusaient encore d'accepter les jeunes pour des raisons de santé publique. Ce fut notamment le cas des crèches, hôpitaux et maisons de repos qui, habituellement, accueillent des mineurs en prestation »<sup>171</sup>. Dans les institutions publiques de protection de la jeunesse (I.P.P.J.) en Communauté française, les visites et sorties ont en général été suspendues durant tout le confinement jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2020, ce qui a eu un impact inévitable sur le maintien du lien entre les jeunes et leurs familles. Les cours ont aussi été interrompus dans la plupart des institutions.

Du côté de la Communauté flamande, un décret contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique dans le cadre du décret du 15 février 2019 sur le droit en matière de délinquance juvénile et modifiant ce dernier a été adopté le 19 juin 2020<sup>172</sup>. Les mesures relatives à la lutte contre le Covid-19 ont été rendues applicables rétroactivement au 20 mars 2020. L'article 4 de ce décret prévoit

167. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 107.

168. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », op. cit., p. 5.

169. *Ibid.*

170. *Ibid.*

171. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., pp. 107 et 108.

172. M.B., 26 juin 2020.

notamment que « si une offre restauratrice de médiation ou une concertation restauratrice en groupe, telle que visée à l'article 22 du décret du 15 février 2019 sur le droit en matière de délinquance juvénile, ne peut pas être continuée à la suite de l'urgence civile, celle-ci peut être suspendue par décision judiciaire pendant au maximum quatre mois »<sup>173</sup>.

Le D.G.D.E. a par ailleurs relayé certaines inquiétudes issues du terrain. Si la plupart des équipes ont tout mis en œuvre pour le bien-être des jeunes, il a toutefois été indispensable d'inviter les autorités « à prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de garantir le respect des droits et de la dignité de tous les enfants concernés »<sup>174</sup>. Le manque de matériel de sécurité dans le secteur de la protection de la jeunesse (manque de gants, de gels hydroalcooliques, de masques) a aussi été relevé<sup>175</sup>.

## E. Enfants migrants et réfugiés

*Le sort des mineurs est très peu pris en compte, alors qu'ils subissent une politique migratoire violente, qui ajoute à leur déracinement les écueils d'une procédure angoissante, qui leur fait porter des responsabilités qui ne sont pas les leurs, qui les prive de la protection à laquelle ils ont droit, qui a de lourdes conséquences sur leur développement, sur leur santé, physique et mentale... Qui en fait des « étrangers », avant d'être des enfants*<sup>176</sup>.

« Tous les enfants réfugiés ou migrants doivent pouvoir bénéficier des mesures de protection prévues par les instruments juridiques internationaux et européens. Ils doivent aussi, et surtout, pouvoir jouir de la pleine réalisation de leurs droits conformément à la Convention »<sup>177</sup>.

L'article 2 de la CIDE prévoit que « les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur,

173. La suspension, par décision judiciaire et pour une durée maximale de quatre mois, est également prévue pour les projets positifs (art. 5) ou encore pour les mesures ambulatoires (art. 6).

174. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 108.

175. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « Recommandations... », op. cit., pp. 8 et 9.

176. CIRE et LIGUE DES FAMILLES, « "Si mineurs", les enfants migrants au quotidien », décembre 2018, [www.cire.be](http://www.cire.be).

177. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, op. cit., p. 33.

de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation », de telle sorte que les enfants migrants et réfugiés, comme tous les autres enfants, doivent voir leurs droits fondamentaux respectés<sup>178</sup>. L'article 22 de la CIDE impose spécifiquement aux États de prendre « les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties ».

Les enfants migrants et réfugiés, qui sont avant tout des enfants, doivent ainsi bénéficier des droits fondamentaux proclamés par la CIDE, avec une attention particulière dédiée à leur vulnérabilité spécifique.

Si, en temps normal, des violations de leurs droits sont déjà régulièrement dénoncées, elles se sont encore accentuées en temps de pandémie<sup>179</sup>.

Tout d'abord, dès le 17 mars 2020, l'Office des étrangers a temporairement suspendu l'enregistrement des demandes de protection internationale<sup>180</sup>, et ce jusqu'au 7 avril 2020, date à laquelle il a à nouveau été possible de s'enregistrer exclusivement sur internet<sup>181</sup>. Cette procédure en ligne était cependant complexe à réaliser : uniquement

178. Si l'État belge a, certes, formulé une réserve relative à cet article 2 (« Concernant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 2, le Gouvernement belge interprète la non-discrimination fondée sur l'origine nationale comme n'impliquant pas nécessairement l'obligation pour les États de garantir d'office aux étrangers les mêmes droits qu'à leurs nationaux. Ce concept doit s'entendre comme visant à écarter tout comportement arbitraire mais non des différences de traitement fondées sur des considérations objectives et raisonnables, conformes aux principes qui prévalent dans les sociétés démocratiques » [<https://treaties.un.org>]) et si l'article 191 de la Constitution énonce que « tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi », la Cour constitutionnelle a précisé que cette loi ne pouvait être discriminatoire (C. const., 14 juillet 1994, n° 61/94, pt B.2).

179. Voy. à cet égard M. DOUTREPONT, « La situation des migrant.es en période de confinement : analyse à la lumière des droits fondamentaux », *Continuité de la justice et respect des droits humains en période de pandémie*, Limal, Anthemis, 2021, pp. 111 et s.

180. Ainsi, en mars 2020, l'Office des étrangers a enregistré 116 demandes d'asile contre 236 en avril 2020 (chiffres du C.G.R.A. relayés par Croix-Rouge de Belgique, « Coronavirus : quel impact sur les personnes en situation de migration ? », 23 juin 2020, <https://accueil-migration.croix-rouge.be>).

181. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 132.

disponible en français ou en néerlandais au début, elle n'était accessible ni sur un smartphone ni sur un ordinateur venant de l'étranger. Il fallait en outre scanner une photo, des documents et avoir une carte SIM ou une adresse I.P. La plupart des demandeurs, surtout les plus vulnérables d'entre eux comme les mineurs étrangers non accompagnés (MENA<sup>182</sup>), ont dû être soutenus par des O.N.G. pour parvenir à mener la procédure à son terme<sup>183</sup>.

La fermeture temporaire du centre d'arrivée Petit-Château<sup>184</sup> et la suspension (puis le ralentissement) de l'enregistrement des demandes de protection internationale ont eu pour effet dramatique que les personnes concernées, dont des familles avec enfants et des MENA, se sont retrouvées à la rue, sans abri et sans soutien des O.N.G.<sup>185</sup>. Le K.R.C. souligne aussi : « *Van wie tegen half mei zijn aanvraag al online indiende, kreeg volgens ngo's nog maar 1 op de 3 opvang. Er is geen systematische monitoring van wat er gebeurt met wie nog geen opvang kreeg. Wie niet terecht kan bij noodopvang door ngo's, belandt op straat. Met alle problemen van dien, onder andere op het vlak van hygiëne – wat in coronatijden des te schrijnender is. Nietbegeleide minderjarigen worden ook gemakkelijker slachtoffer van mensenhandel* »<sup>186</sup>.

Le refus des autorités d'accueillir les demandeurs d'une protection internationale conformément à la législation belge a aussi été dénoncé. Malgré des décisions des tribunaux du travail condamnant l'État belge sur ce point, Vluchtelingenwerk Vlaanderen comptait encore, au début du mois de juillet 2020, plus de sept cents personnes qui n'avaient toujours pas été accueillies dans un centre, en ce compris des familles avec enfants<sup>187</sup>.

Il a également été rapporté que, tout un temps, aucun test d'âge n'a été effectué sur les MENA pour lesquels il y avait un doute, que Fedasil n'accueillait plus que les MENA les plus vulnérables, ce qui signifiait que

182. Sur la situation des MENA durant la crise, voy. M. DOUTREPONT, « La situation des migrant.es en période de confinement : analyse à la lumière des droits fondamentaux », *op. cit.*, pp. 123 et s.

183. D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, pp. 121 et s.

184. Le Petit-Château à Bruxelles est le centre d'arrivée pour demandeurs de protection internationale en Belgique.

185. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 4. Voy. aussi D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, pp. 121 et s. ; K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 132 et s. ; MYRIA, « Migration et asile : les chiffres du confinement », 25 mai 2020, [www.myria.be](http://www.myria.be).

186. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, pp. 132 et 133.

187. *Ibid.*, p. 133.

les jeunes garçons de 16 et 17 ans en particulier n'étaient pas admis<sup>188</sup> et que les procédures de regroupement familial ont été rendues encore plus compliquées<sup>189</sup>. Les auditions des demandeurs ont elles aussi été suspendues temporairement de telle sorte que le temps de gestion des dossiers a été rallongé<sup>190</sup>. Pour les MENA, la désignation d'un tuteur a été retardée, voire refusée<sup>191</sup>.

Au sein même des centres d'accueil, la situation s'est détériorée avec un impact significatif sur la vie des jeunes et des enfants<sup>192</sup>, en dépit de la volonté de nombreux membres du personnel de trouver des solutions créatives pour le bien-être de chacun. L'on peut notamment citer les conséquences de l'enseignement à distance (suivi des cours et travaux scolaires très difficiles, fracture digitale) ou l'interruption des activités de loisirs et de la vie sociale, pourtant indispensables, comme l'école et les amis, pour soutenir la résilience des enfants concernés<sup>193</sup>. Les classes OKAN/DASPA n'ont pas été suffisamment incluses dans les stratégies de déconfinement. Le manque d'informations vers les enfants et les jeunes de même que les obstacles pour accéder aux soins médicaux et psychologiques pendant plusieurs mois ont aussi été relevés<sup>194</sup>.

Enfin, la fermeture des frontières a eu un impact dramatique sur la situation des enfants en exil, qui sont restés, seuls ou avec leurs familles, bloqués sur la route migratoire. L'exemple des îles grecques a tristement illustré cette problématique<sup>195</sup>. De l'autre côté, les procédures de retour ont été interrompues, ce qui a laissé les familles dans une incertitude plus longue<sup>196</sup>.

188. *Ibid.*

189. CODE et KiReCo, « Les atteintes aux droits de l'enfant en temps de crise Covid-19 auxquelles ont fait ou font face les enfants de Belgique », *op. cit.*, p. 4.

190. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 133 ; D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, pp. 121 et s.

191. Commission nationale des droits de l'enfant, *Avis concernant les droits des enfants dans la migration en Belgique*, 29 juin 2020, p. 12, [www.ncrk-cnde.be](http://www.ncrk-cnde.be) ; D.G.D.E., *ibid.*

192. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 135.

193. UNICEF Belgique, « Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole », *Rapport What Do You Think ?*, 2018, pp. 83 et s.

194. En mai 2020, Médecins sans frontières a proposé un accueil en santé mentale, ce qui a permis aux MENA de bénéficier à nouveau de consultations psychologiques indispensables (D.G.D.E., *Rapports Covid-19 et activités 2019-2020*, *op. cit.*, p. 121).

195. Voy. not. Croix-Rouge de Belgique, « Coronavirus : quel impact sur les personnes en situation de migration ? », *op. cit.*

196. K.R.C., « Laat kinderrechten nooit meer in lockdown gaan », *op. cit.*, p. 144.



## Section 3. Conclusion et recommandations

*Quelles possibilités pour les enfants de retrouver un peu d'insouciance et de légèreté ? Il s'agit aussi de préserver leur part d'enfance*<sup>197</sup>.

De nombreux experts, à l'instar de Françoise Tulkens, ont pu mettre en évidence le fait que la crise sanitaire « est un "miroir grossissant" des vulnérabilités et des inégalités »<sup>198</sup>.

Le tour d'horizon réalisé dans cette étude a permis d'illustrer ce constat s'agissant des enfants et du respect de leurs droits fondamentaux.

Si les politiques publiques instaurées en vue de limiter la propagation du virus étaient indispensables, tant sur le plan moral que juridique, et si certaines mesures de soutien ont été adoptées, la protection des droits des enfants et des jeunes, dans une vision systémique et adaptée à leur(s) vulnérabilité(s), a été insuffisante. Le D.G.D.E. et l'O.E.J.A.J. soulignent ainsi que « les constats sont sans appel et unanimes : les enfants et les jeunes ont été traités comme les objets du décor de mesures politiques, sanitaires, et autres décidées dans le but d'organiser la vie en société des adultes en adaptant le monde aux urgences "des grands", les "petits" étant tributaires de ces adaptations, sans au départ tenir compte de leurs besoins spécifiques »<sup>199</sup>.

Les enfants, tout particulièrement les plus fragiles, ont en effet subi de plein fouet les mesures décidées : décrochages scolaires, approfondissement des inégalités, santé mentale altérée, isolement, perte de liens et des interactions, violences intrafamiliales et institutionnelles, sans-abrisme, rupture des liens familiaux, suppression des facteurs de résilience tels que l'éducation ou les loisirs et des barrières de protection... Ils ont été parmi les « victimes collatérales les plus graves de la crise »<sup>200</sup>. Pour bon nombre d'entre eux, les conséquences à long terme sur leur construction identitaire, psychologique et sociale seront critiques. C'est le cours de leur vie qui risque bien d'être à jamais altéré<sup>201</sup>.

197. ONE, « Comment ne pas perdre de vue les Droits des Enfants dans ce contexte de crise sanitaire, de confinement et de déconfinement ? », *op. cit.*, p. 34.

198. F. TULKENS, « Introduction », *Continuité de la justice et respect des droits humains en période de pandémie*, Limal, Anthemis, 2021, p. 12.

199. D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « En temps de crise : la communication vers les publics spécifiques, en particulier, à destination des enfants et des jeunes », *op. cit.*, p. 4.

200. Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant, carte blanche, préc.

201. NATIONS UNIES, « Note de synthèse : L'impact de la Covid-19 sur les enfants », *op. cit.*, p. 14.

À la lumière de ces observations, le principe de proportionnalité, au sens strict, a-t-il été respecté par les autorités publiques dans la lutte contre le Covid-19 ? Autrement dit, est-ce que, dans la balance des divers droits et intérêts en jeu, les effets secondaires sur les droits de l'enfant épinglés tout au long de cette étude ont-ils été à ce point sérieux qu'ils sont disproportionnés ? Il ne sera bien évidemment pas possible de répondre à cette question de façon générale, chaque mesure et son impact spécifique devant faire l'objet d'un examen circonstancié, même si le traitement réservé à certains mineurs, qui cumulent les vulnérabilités, nous semble difficilement pouvoir résister au test de proportionnalité<sup>202</sup>. L'avenir nous donnera sans doute certaines réponses au regard des potentiels recours et réclamations qui seront portés devant les instances juridictionnelles et quasi juridictionnelles<sup>203</sup>.

Par ailleurs, le critère d'urgence, qui présidait lors de la première vague, objet de nos réflexions, devra aussi être pris en considération dans l'examen de la proportionnalité des mesures adoptées, « la question de la proportionnalité d'une restriction particulière [étant] très contingente à son contexte » et dépendant notamment « de la gravité et de la phase de la situation d'urgence épidémique »<sup>204</sup>. Si certaines violations de droits pourront sans doute être admises durant la première vague, elles se justifieront beaucoup moins durant les vagues suivantes, que ce soient en termes de garanties procédurales ou sur le plan substantiel. Une étude des données relatives aux vagues suivantes, qui ne

202. Dans son avis n° 1/2021 sur l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, préc., l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains souligne que « tant la pandémie de Covid-19 que les mesures visant à l'endiguer ont un impact disproportionné sur les droits fondamentaux des personnes appartenant à des groupes vulnérables » (pp. 1 et s.).

203. À notre connaissance, au 1<sup>er</sup> septembre 2021, ni les trois hautes juridictions belges, ni les instances internationales compétentes n'avaient statué sur la proportionnalité des mesures Covid-19 au regard des droits de l'enfant. Il y a certes eu des affaires portées devant le Conseil d'État mais qui n'ont pas abouti à un examen des moyens (par ex. : C.E., 24 septembre 2020, n° 248.213 ; C.E., 7 octobre 2020, n° 248.496 ; C.E., 3 décembre 2020, n° 249.134 ; C.E., 31 décembre 2020, n° 249.400) ou encore une requête déposée devant la Cour européenne des droits de l'homme concernant une violation « alléguée du droit au respect de la vie familiale du requérant qui se plaignait de ce que les autorités italiennes n'avaient pas pris de mesures provisoires et urgentes pour assurer le maintien du lien familial avec sa fille pendant le confinement » mais qui a finalement été rayée du rôle (Cour E.D.H. [déc.], 15 octobre 2020, *D.C. c. Italie*). Au 1<sup>er</sup> septembre 2021, aucune communication sur la gestion de la pandémie n'était introduite devant le Comité des droits de l'enfant.

204. INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, avis n° 1/2021, préc., p. 9. Voy. aussi les considérations relatives au principe de précaution développées par la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 68.936/AG, préc., p. 101.

sont pas encore suffisamment disponibles, viendra pertinemment compléter cette première analyse pour affiner les conclusions au regard du respect des droits fondamentaux des enfants.

Il est dès lors temps de nous tourner vers l’avenir et de tirer les leçons qui s’imposent.

D’une part, les autorités publiques ont la responsabilité de faire un état des lieux précis des violations des droits de l’enfant engendrées par la crise sanitaire et les mesures adoptées, et de les réparer. Dans ce cadre, un renforcement des services de première ligne, qui sont sur le terrain avec les enfants et leurs familles, et, de façon plus générale, des politiques de protection sociale est aujourd’hui indispensable.

D’autre part, « *une restriction, voire une suspension d’un droit fondamental ne présente pas la même signification pour tous ; elle gagne donc à être modulée par le biais d’exceptions, de dispositifs spécifiques et d’aménagements raisonnables seuls à même, parfois, de faire droit à la diversité et à la singularité des situations. La double dimension des principes d’égalité et de non-discrimination guide une réflexion qui doit être dynamique et ininterrompue. La gageure est à la fois de ne pas traiter différemment des personnes confrontées à des difficultés identiques tout en étant attentif à ne pas régir de manière semblable des personnes se trouvant dans une situation différente – sauf justification objective et raisonnable* »<sup>205</sup>. Les garanties procédurales dans l’élaboration et l’adoption des politiques publiques qui concernent les enfants doivent dès lors être consolidées, notamment dans un contexte d’urgence pandémique qui a inévitablement un impact majeur sur le respect de leurs droits<sup>206</sup>. Nous en pointons deux, qui sont, à notre estime, prioritaires s’agissant de notre sujet d’étude.

205. Voy. la contribution de I. Hachez, M. Hardt, L. Losseau, O. Nederlandt, S. Saroléa et L. Triaille dans le présent ouvrage. Nous soulignons. Sur la prise en compte de la vulnérabilité, voy. aussi M. AFROUKH, « Le recours au mécanisme dérogatoire en période de Covid-19 ou le droit international des droits de l’homme à la croisée des chemins », *Rev. trim. D.H.*, 2021, pp. 275 et s., et not. p. 299.

206. Voy. également les recommandations de la section de législation du Conseil d’État (avis n° 68.936/AG, préc., p. 101) et de l’Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (avis n° 1/2021, préc., p. 9) sur le test de proportionnalité dans le cadre de l’avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique. L’Institut relevait notamment qu’il serait « souhaitable d’ajouter une référence explicite à la nécessité d’éviter que les mesures aient un impact disproportionné sur les groupes vulnérables – tant les groupes vulnérables préexistants que les groupes rendus vulnérables par la situation d’urgence épidémique », que des garanties procédurales devraient être mentionnées, telle qu’une obligation de motivation de la proportionnalité des mesures, et que des ressources humaines et financières devraient être prévues pour les études d’impact (*ibid.*). Si la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique (*M.B.*, 20 août 2021) mentionne le principe de proportionnalité (art. 4, § 3) et prévoit que soient « associés les

Premièrement, dans la balance des droits et intérêts, il conviendra d'évaluer et de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant, à la lumière de sa vulnérabilité, de façon claire et transparente. Ce droit fondamental de l'enfant, qui se traduit par des obligations dans le chef des autorités (primauté de l'intérêt de l'enfant, évaluation concrète, parole de l'enfant, respect des droits, *child budgeting*...), a été reconnu tant sur le plan international que national et est une réponse pertinente à la situation spécifique des enfants. Il existe des lignes directrices pour soutenir les autorités à cet égard<sup>207</sup>. Ainsi, même si nous estimons qu'il est regrettable que la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique ne mentionne pas formellement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, il ne fait aucun doute que celui-ci devra être respecté au moment de l'adoption des mesures visées par la loi<sup>208</sup>.

Deuxièmement, une participation authentique des enfants, garante du respect de leur intérêt supérieur et de leurs droits, dans les réponses apportées à la pandémie doit être instaurée, à tout le moins par l'intermédiaire de leurs représentants. Les enfants peuvent et doivent alimenter la politique<sup>209</sup> : « Soyons-en donc convaincus : les jeunes sont aussi des experts : des experts de la vie qu'ils entendent mener et de la société qu'ils souhaitent dessiner. Les utopies doivent se construire avec eux »<sup>210</sup>.

---

experts nécessaires en fonction de la nature de la situation d'urgence épidémique, notamment en matière de droits fondamentaux, d'économie et de santé mentale » (art. 4, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>), elle n'a toutefois pas formellement mentionné la prise en compte de l'impact des mesures sur les groupes vulnérables.

207. Voy. tout spécialement COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n° 14, préc.

208. Dans le même sens, voy. l'avis écrit de Hendrik Vuye sur l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique : « *Er zijn ook specifieke criteria die de mensenrechten van zwakkere groepen beschermen. Hoewel deze criteria niet uitdrukkelijk worden overgenomen in het voorontwerp, is het evident dat deze ook dienen nageleefd bij het nemen van maatregelen* ». Il fait notamment référence à l'article 3.1 de la CIDE relatif à l'intérêt supérieur de l'enfant (Rapport, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2020-2021, n° 55-1897/001, p. 591).

209. K.R.C., KEKI et KiRECo, « Kindperspectief in de coronacrisis #jongerenovercorona », *op. cit.*, p. 1.

210. N. VANDER PUTTEN, O. SCHMIDT et N. CARLIER, « Après-Corona : les jeunes, ces experts », 21 avril 2020, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

DROITS FONDAMENTAUX

---

Il est donc temps d'impliquer<sup>211</sup> les enfants dans le processus, de s'adresser à eux dans un langage *child-friendly* et sous une forme adéquate, non paternaliste ou culpabilisante, et de porter une attention toute particulière à l'impact des mesures prises sur leurs droits. Il est temps de les écouter.

Pour conclure, nous leur cédon la parole.

*Je comprends maintenant la situation du monde. Je comprends ma place de citoyen, d'adolescent. Je comprends mieux pourquoi nous devons être le chef de notre propre conscience et ne plus suivre comme des moutons. Cette crise me change énormément, je ne suis plus le même. Je veux changer le monde, changer ce qui est déjà pensé, ce qui est déjà décidé. Je veux travailler à changer le monde, reprendre les choses en main. Je veux être parmi ceux qui s'occupent du monde de demain (Sébastien, 17 ans<sup>212</sup>).*

*Ik vind dat er een Veiligheidsraad voor kinderen moet zijn, nu zijn alle beslissingen en regels er voor de volwassenen (Meisje, 10 jaar<sup>213</sup>).*

---

211. Notamment en soutenant leurs initiatives positives mais aussi en les aidant « à imposer des profils d'enfants et de jeunes "ambassadeurs" de leurs générations qui pourront en inspirer d'autres, transformer les habitudes des adultes vers une meilleure compréhension, acceptation, activation de la participation à tous les niveaux, dans tous les secteurs » (D.G.D.E. et O.E.J.A.J., « En temps de crise : la communication vers les publics spécifiques, en particulier, à destination des enfants et des jeunes », *op. cit.*, p. 6).

212. Témoignage issu du projet « Parlons jeunes, parlons (dé)confinement », préc.

213. Témoignage issu de l'enquête réalisée en Flandre par le K.R.C., la KiReCo et le KEKI, préc.