

Les réserves à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la sauvegarde de l'objet et du but du traité international

*Marie-Françoise Lücker-Babel**

Introduction

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-dessous la Convention), a pour objectif suprême de participer à la promotion et au respect des droits de la personne, et tout particulièrement des droits des enfants.¹ Elle s'inscrit dans le cadre des activités normatives que l'Organisation des Nations Unies doit consacrer aux droits et libertés fondamentaux. Sa contribution à cet effort se caractérise de deux manières : la Convention complète et clarifie la substance de ces droits pour ce qui est des personnes de moins de dix-huit ans. Non pas que les droits énoncés dans les instruments antérieurement élaborés ne valent pas pour les enfants; mais le droit international des droits de l'homme s'est fortement développé après que les principaux instruments eurent été adoptés (Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, conventions régionales). De surcroît, l'Année internationale de l'Enfant, en 1979, a permis de mettre en évidence les besoins de l'enfance et motivé l'élaboration de règles nouvelles et spécifiques. La Convention relative aux droits de l'enfant peut ainsi être vue comme une oeuvre d'actualisation des droits de la personne. Au nombre des acquis de 1989, l'on citera la promotion de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention), la condamnation des mauvais traitements (article 19), la réglementation de l'adoption (article 21), la lutte contre les diverses formes d'exploitation (articles 32 à 36), la procédure pénale applicable aux mineurs (article 40), l'interdiction de l'emprisonnement à vie (article 37.a), le droit de l'enfant d'être entendu et écouté (article 12).

* Docteur en droit, Genève (Suisse). Cet article est basé sur une conférence donnée à l'Institut International des Droits de l'Enfant, Sion (Valais, Suisse), le 5 novembre 1996.

1 La Convention relative aux droits de l'enfant est entrée en vigueur le 2.9.1990, après le dépôt du vingtième instrument de ratification. Au 30.6.1997, 191 Etats l'avaient ratifiée, soit tous les Etats de la planète sauf la Somalie et les Etats-Unis d'Amérique.

La Convention relative aux droits de l'enfant constitue le catalogue minimal des droits que la communauté internationale veut reconnaître aux enfants (Préambule, dernière ligne, et article 41). Soulever la question des réserves, c'est donc discuter l'efficacité qu'elle est susceptible d'avoir auprès des premiers concernés, les enfants. C'est aussi envisager les limites à imposer quant au choix et au nombre de ces réserves. Nous examinerons successivement les réserves émises par les Etats Parties à la Convention, et les réactions qui s'en sont suivies notamment au sein du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (ci-dessous le Comité).

I. Les réserves à la Convention relative aux droits de l'enfant

L'Etat qui ratifie la Convention relative aux droits de l'enfant ne doit pas forcément bouleverser ses lois, ses structures ou ses traditions; mais il est attendu de lui qu'il fasse preuve d'un esprit constructif et ajuste ou modifie les éléments de son droit qui ne sont pas conformes aux exigences dudit traité. Que ce soit dans certains de ses principes ou dans certains de ses détails,² le traité peut être néanmoins en contradiction avec des normes ou valeurs qu'un Etat juge importantes ou non susceptibles de modifications.

Par le biais d'une réserve, tout Etat peut, au moment de la ratification, ne souscrire que partiellement aux termes d'un traité.³ Le nouvel Etat partie peut aussi remettre une "déclaration interprétative", par laquelle il signale qu'il interprétera et appliquera une disposition d'un traité d'une manière déterminée ou limitée.⁴ La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ayant été quasi universellement ratifiée, il est possible de dresser un tableau complet des réserves et déclarations interprétatives dont elle a été l'objet, et d'apprécier leur effet sur le champ d'application de ce traité.

2 S'agissant des droits de l'enfant, des dispositions internationales très détaillées ont été formulées à propos notamment des conditions et procédures présidant aux séparations parents-enfants (article 9 de la Convention), des conditions et procédures de l'adoption internationale (article 21), et de l'administration de la justice pour mineurs (article 40).

3 La réserve à un traité international est définie par la Convention de Vienne sur le droit des traités comme «une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat» (article 2.1.d).

4 La déclaration interprétative n'est pas définie par la Convention de Vienne. Son but est analogue à la réserve, mais il est d'une portée juridique moindre : ce n'est pas tant l'existence même de l'obligation qui est contestée que le sens qu'on va lui donner (sens particulier, sens limité). Cf. la définition donnée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 24, doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994), para. 3, qui considère que, pour apprécier la volonté de l'Etat, le contenu est plus important que le libellé de "réserve" ou de "déclaration interprétative".

A. Les réserves à la Convention : données et configuration

1. Données statistiques

Sur les 191 Etats ayant ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, 66 (soit un tiers) ont déposé des réserves ou des déclarations interprétatives.⁵ Les réserves et déclarations touchent 29 des 40 articles de fond que contient la Convention.⁶ Les dispositions les plus souvent mentionnées par les Etats sont l'article 14 (liberté de pensée, de conscience et de religion; 17 Etats); l'article 21 (adoption nationale et internationale; 13 Etats); l'article 7 (enregistrement à la naissance, droit à un nom et à une nationalité, droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux; 12 Etats). 10 Etats ont émis une réserve de caractère général, pour signaler que leur ordre interne prévaudrait sur la Convention.

Certains Etats ont aussi remis au Secrétaire général des Nations Unies des déclarations destinées à élargir leurs obligations.⁷ Elles portent sur l'article 1 (définition de l'enfant) et l'article 38 (protection des enfants dans les conflits armés). Les déclarations touchant ce dernier point ont pour objectif d'élever l'âge de protection, fixé par cette disposition à 15 ans, à 18 ans, qui est l'âge-limite généralement établi pour bénéficier des droits énoncés dans la Convention. L'Argentine et le Saint-Siège ont souligné leur attachement à la protection du droit à la vie avant la naissance. Quant au Liechtenstein et à Cuba, ils ont déclaré que la majorité civile n'est pas encore atteinte à dix-huit ans en vertu de leur législation interne.

Bien que réserves et déclarations puissent être distinguées quant à leurs effets juridiques, les Etats parties à la Convention ne se réfèrent pas toujours de manière précise à ces vocables; ainsi lorsque le Mali «déclare» que l'article 16 de la Convention (protection de la vie privée et familiale) ne s'applique pas sur son territoire, il émet bel et bien une réserve. Il arrive aussi que le même thème fasse l'objet d'un classement sous l'une ou l'autre rubrique; c'est le cas du droit à la vie en relation avec la législation sur l'interruption volontaire de grossesse (réserve de la France, du Luxembourg et déclaration de la Tunisie).

5 Le Myanmar et la Norvège ont retiré leur réserve. Cf. Comité des droits de l'enfant «Réserves, déclarations et objections concernant la Convention relative aux droits de l'enfant. Note du Secrétaire général», CRC/C/2/Rev.6 (1997). Toutes les références aux réserves, déclarations et objections aux réserves sont tirées de ce document, et ne sont plus mentionnées par la suite. Pour un tableau complet et une analyse macroscopique des réserves à la Convention, Leblanc, «Reservations to the Convention on the Rights of the Child: A macroscopic view of state practice», 4 *International Journal of Children's Rights* (1996) 357-381.

6 La Malaisie a émis des réserves à l'égard des articles 44 et 45 de la Convention qui touchent à la remise de rapports nationaux sur l'application de la Convention et à leur examen par le Comité des droits de l'enfant; et à la coopération du Comité avec d'autres agences internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales. Dans son Observation générale 24, le Comité des droits de l'homme a considéré qu'une réserve de ce type, qui empêche l'organe de surveillance de faire son travail, était inacceptable (*supra* note 4, para. 11).

7 La Colombie et l'Uruguay n'ont émis que cette déclaration-là.

2. Configuration des réserves

Les Etats parties à la Convention relative aux droits de l'enfant ont déposé des réserves et déclarations diverses qui peuvent être graduées en fonction de leur contenu.

(a) Les réserves à un seul article ou à une portion d'article

Ces réserves sont généralement précises quant à leur contenu et touchent même une partie seulement d'un article,⁸ mais leur implication peut fortement varier. Ainsi, la Birmanie avait émis en 1991 deux réserves seulement : à l'article 15 (liberté d'association et de réunion pacifique) et à l'article 37 qui traite notamment de l'interdiction de la peine de mort et de l'emprisonnement à vie, de l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le gouvernement birman voulait s'assurer une marge de manoeuvre suffisante pour protéger «l'intérêt national supérieur». Le tollé qui en a résulté a conduit les autorités birmanes à retirer ces réserves deux ans après l'adhésion à la Convention. Singapour a maintenu une réserve analogue, motivée en des termes identiques, qui porte non seulement sur l'article 37 mais aussi sur l'article 19 (protection contre les abus et mauvais traitements intrafamiliaux et extrafamiliaux); ceci sans que personne ne proteste à ce jour.⁹

(b) Les réserves à un faisceau de droits

Plusieurs Etats ont formulé leurs réserves ou déclarations en visant un groupe d'articles, et notamment les dispositions relatives aux droits civils de l'enfant. Ainsi, la Pologne a-t-elle déclaré que

«les droits de l'enfant tels que définis dans la Convention, en particulier les droits énoncés aux articles 12 à 16, doivent s'exercer dans le respect de l'autorité parentale, conformément aux coutumes et traditions polonaises en ce qui concerne la place de l'enfant au sein de la famille et en dehors de celle-ci».¹⁰

Certaines réserves et déclarations, sans forcément énoncer les droits touchés, sont conçues de sorte à avoir des conséquences sur un faisceau de droits. L'Allemagne a fait savoir que l'application de la Convention se ferait sans modifier le statut familial de l'enfant.¹¹ Bien qu'ils ne soient pas nommément indiqués, le Comité des droits de

8 Cf. p. ex. les réserves à l'article 37(c) qui visent uniquement la détention séparée des enfants et des adultes.

9 La réserve porte sur l'application judiciaire de châtiments corporels dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est peu probable que le Comité des droits de l'enfant, qui voue une attention particulière à cette question, accepte d'entrer en matière sur ce point-là. Le rapport initial de Singapour est dû en novembre 1997.

10 Voir dans le même sens la réserve du Saint-Siège. Les réserves de Kiribati et de Singapour sont à peu près identiques et se réfèrent aux coutumes et traditions définissant la place de l'enfant dans la famille.

11 Mais le gouvernement allemand a également déclaré que «la Convention ne s'applique pas directement sur le plan intérieur».

l'enfant a considéré que la déclaration portait sur les articles 2 (non-discrimination), 3 (intérêt supérieur de l'enfant), 12, 13 et 15 (participation de l'enfant aux décisions).¹²

(c) Les réserves générales

Les premières sont le fait de certains Etats islamiques qui, désireux de protéger leur ordre juridique intimement lié à l'ordre religieux, ont par exemple déclaré : «Les dispositions de la Convention seront interprétées à la lumière des principes découlant des lois et valeurs islamiques». Il est à noter que de pareilles réserves ne sont pas le fait de tous les Etats pour qui l'islam est religion officielle; certains ont opté pour des réserves affinées,¹³ ou ont même renoncé à en émettre.¹⁴

Une autre forme de réserve générale est celle qui prend pour référence la Constitution et les lois internes du pays pour signaler que la Convention ne pourra pas déployer d'effets allant à l'encontre du corpus législatif. Ainsi en va-t-il notamment de l'Indonésie, de Singapour et de la Tunisie qui ont voulu réserver la prévalence de leur Constitution.

Au lieu du volume aux lignes parfaites que dessinerait l'acceptation homogène, par tous les Etats, de tous les droits de l'enfant reconnus par la Convention, l'on découvre une masse à la surface bosselée, et qui présente en divers endroits de profondes failles. Cette situation n'a laissé muets ni les gouvernements ni le Comité des droits de l'enfant.

3. Les objections aux réserves

Un Etat partie peut, dans un délai de douze mois à partir de leur notification, formuler une objection aux réserves émises par d'autres Etats parties.¹⁵ C'est ainsi que 11 Etats, tous européens,¹⁶ ont présenté des objections aux réserves provenant des Etats qui se sont référés à leur Constitution ou au droit islamique pour limiter les effets de la Convention sur leur territoire. Les arguments invoqués expriment le doute quant à la compatibilité de ces réserves avec l'objet et le but du traité,¹⁷ et la crainte de voir les bases du droit international sapées par des références à des principes généraux de droit interne.¹⁸

12 Rapport sur la dixième session, CRC/C/46 (1995), para. 94-95. La Suisse se situe dans la même mouvance du fait que son Assemblée fédérale s'est entendue sur une cinquième réserve, selon laquelle «la législation suisse concernant l'autorité parentale demeure réservée».

13 A titre d'exemple, le Koweït, qui avait émis une réserve générale au moment de la signature, l'a réduite aux articles 7 et 21 de la Convention lors de la ratification.

14 Au moment de la ratification, l'Afghanistan a renoncé à la réserve générale dont il avait fait part lors de la signature de la Convention. Le Yémen, l'Irak, la Libye n'ont pas émis de réserve.

15 Article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

16 Outre l'Argentine qui a formulé une réserve quant à l'application de la Convention, par le Royaume-Uni, au territoire des îles Falkland (Malvinas).

17 Ainsi l'Italie au sujet de la réserve de la République islamique d'Iran : «Cette réserve, en raison de son champ illimité et de son caractère indéfini, est inacceptable en droit international». On le voit, l'aspect incriminé est bien plus la formulation trop vague de la réserve que les motifs qui ont conduit l'Etat à la formuler, en l'occurrence des motifs religieux.

18 Ainsi la Suède, à propos de la réserve indonésienne : «Une réserve par laquelle un Etat partie limite les responsabilités qui lui incombent en vertu de la Convention en invoquant les principes gé-

Par leurs objections, ces Etats contribuent à protéger plus l'intégrité du droit international que celle des engagements internationaux qu'ils ont conclus dans le domaine des droits de la personne. Car ils sont eux-mêmes auteurs de réserves et n'ont pas réagi de manière systématique à toutes les réserves analogues émises au fil des ratifications.¹⁹ Les objections aux réserves ne semblent donc pas constituer l'outil idéal pour la défense d'un traité relatif aux droits de la personne.²⁰ Leur apparente désuétude pourrait signifier que les Etats s'en remettent à l'organe de surveillance du traité pour assurer la protection de sa substance et de son intégrité.²¹

B. L'effet des réserves sur l'intégrité de la Convention

Les réserves et déclarations émises lors de la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant donnent une configuration particulière aux engagements des Etats parties. Au-delà des mots et des termes juridiques, il est nécessaire de se demander ce que recouvrent exactement certains libellés et attitudes, afin de déterminer si les droits de l'enfant sont menacés quant à leur objet et à leur but. L'observation des réserves à la Convention relative aux droits de l'enfant permet de classer les réserves en deux catégories : celles qui portent atteinte à certaines garanties apportées par la Convention, et celles qui portent atteinte à son statut même.

1. Les atteintes aux dispositions de la Convention

Certaines de ces réserves se révèlent inutiles et d'autres cachent bien plus que ce que leur intitulé laisse entrevoir.

(a) Des réserves inutiles

A titre d'exemple, nous retiendrons les réserves aux articles 20 et 21 de la Convention. A la demande des Etats de tradition islamique, l'article 20.3 de la

néraux de son droit interne peut inspirer des doutes quant à l'engagement de l'Etat auteur de la réserve en ce qui concerne l'objet et le but de la Convention et contribuer en outre à saper les bases du droit international des traités».

19 La Finlande, par exemple, a réagi aux réserves émises par l'Indonésie, la Jordanie, la République arabe syrienne et l'Iran, mais non à celles de Qatar et de Brunei Darussalam, qui sont d'une teneur identique.

20 Schabas («Reservations to the Convention on the Rights of the Child», 2 *Human Rights Quarterly* (1996) 470-491) relève le rôle plus politique que juridique des objections aux réserves, qui peuvent servir de guide dans l'interprétation de la compatibilité des réserves au but et à l'objet du traité (*ibid.* 485). Selon le Comité des droits de l'homme, l'absence d'objections n'est pas relevante pour déterminer la compatibilité d'une réserve (Observation générale 24, *supra* note 4, para. 17). Leblanc souligne les motifs politiques pouvant conduire à une formulation sélective d'objections, et les raisons techniques qui peuvent empêcher un Etat de se prononcer. Selon lui, les Etats ont réalisé le peu d'intérêt immédiat qu'il y a à objecter aux réserves à un traité international relatif aux droits de la personne (*supra* note 5, 374).

21 Gigerich, «Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen: Zulässigkeit, Gültigkeit und Prüfungskompetenzen von Vertragsgremien. Ein konstitutioneller Ansatz», 3 *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht* (1995) 713-782, avec un résumé en anglais (759-760).

Convention a été complétée par une référence à l'institution de la «kafalah de droit islamique» comme une solution possible pour l'enfant qui ne peut rester dans sa famille d'origine. Quant à l'article 21, relatif à l'adoption, il ne s'applique expressément qu'aux «Etats parties qui admettent et/ou autorisent l'adoption». En dépit de ces restrictions qui, sur le plan juridique, ne prêtent aucunement à confusion, plusieurs Etats ont jugé opportun de réitérer leur opposition à toute institution de prise en charge des enfants privés de milieu familial qui serait contraire à leurs traditions religieuses. Leur attitude a la particularité de mettre en cause le statut des enfants appartenant à des minorités religieuses qui connaissent l'institution de l'adoption.

La République de Singapour a fait entre autres savoir qu'en ce qui concerne l'article 28.1.a, relatif à l'introduction de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous, elle ne se considère pas comme étant liée par cette obligation. Cette mesure n'a pas lieu d'être, à ses yeux, vu le contexte social de cet Etat dans lequel pratiquement tous les enfants vont à l'école. Il y a là une réelle confusion entre l'énoncé du droit et sa mise en oeuvre.²²

Signalons finalement des réserves ou déclarations redondantes qui réitérent l'un des principes de la Convention, à savoir que les Etats dont les ressources sont insuffisantes sont autorisés à ne réaliser que progressivement les droits économiques, sociaux et culturels contenus dans ce traité (article 4 de la Convention). Tel est le cas de l'Inde, à propos du travail des enfants, et du Swaziland, au sujet de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit.

(b) Des "réserves gigognes"

Le Botswana a «[formulé] une réserve à l'égard des dispositions de l'article premier de la Convention et ne se considère pas lié par les dispositions de cet article, dans la mesure où celles-ci seraient en conflit avec les lois du Botswana». Il est difficile d'apprécier si cette phrase conteste la limite d'âge de dix-huit ans ou cherche à garantir l'application de la Convention aux enfants avant la naissance. Le rapport du Botswana – qui n'a pas encore été étudié par le Comité des droits de l'enfant – devra indiquer si elle touche la jouissance ou le bénéfice de quelques-uns ou de tous les droits énoncés dans la Convention, faute de quoi sa portée juridique reste indéterminée.

La réserve de la Tunisie introduit un effet "en cascade" : en stipulant que «les dispositions de l'article 2 de la Convention ... ne peuvent constituer un obstacle à l'application des dispositions de sa législation nationale relative au statut personnel, notamment en ce qui concerne le mariage et les droits de succession», cette réserve affecte plusieurs droits familiaux de l'enfant et, par exemple, les articles 7 (droit de

22 Si tous les enfants de Singapour ont, effectivement, gratuitement accès à l'enseignement primaire, cette réserve est parfaitement superflue. Mais, lit-on plus loin, les autorités se réservent le droit de ne fournir un enseignement primaire gratuit qu'à ceux qui sont citoyens de Singapour, ce qui est une claire atteinte au principe de non-discrimination.

Les réserves à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant . . .

connaître ses parents), 9 (légalité et contrôle de la séparation entre enfants et parents; contacts entre l'enfant et le parent vivant séparés) et 18 (responsabilités communes des parents).

Un autre exemple de "réserve gigogne" peut être trouvé dans les positions de certains Etats de tradition islamique qui s'opposent à la liberté de religion de l'enfant. D'aucuns ont formulé leur réserve afin de limiter seulement cette liberté,²³ alors que d'autres, faute de précision, ont englobé les libertés de pensée et de conscience, également couvertes par l'article 14.

On classera également dans cette catégorie les déclarations ou réserves générales émises par l'Allemagne, le Saint-Siège, Kiribati, la Pologne et la Suisse qui font expressément état de l'autorité parentale ou des droits parentaux. Ces réserves ignorent que les articles 5 et 14.2 de la Convention protègent le droit et le devoir des parents de guider l'enfant dans l'exercice de ses droits. Sur le plan légal, elles rendent flous bon nombre de dispositions de la Convention : chacune d'entre elles devrait être d'abord examinée en fonction de ses éventuelles relations ou interférences avec le concept d'"autorité parentale", qui n'est ni précisément ni uniformément défini par la communauté internationale.

2. Les atteintes au statut de la Convention

Il arrive que les Etats formulent des réserves qui touchent au statut même du traité en droit international et national. La loi internationale, établie par la communauté des Etats, doit avoir au sein de ceux-ci une valeur au moins égale à la législation interne supérieure. Certains Etats s'opposent cependant à cette lecture du droit international, remettant en cause sa primauté et sa stabilité.

(a) Les atteintes partielles

La Thaïlande entend subordonner l'application des articles 7, 22 (protection des réfugiés) et 29 (objectifs de l'enseignement scolaire) «aux lois et règlements et aux pratiques en vigueur». Ce pays établit une hiérarchie de valeurs qui place la Convention en dessous des normes d'importance inférieure établies par des autorités, même locales, et des comportements adoptés par l'administration ou la population.²⁴ La réserve à l'article 7 de la Convention est lourde de conséquences, car cette disposition protège à la fois l'enregistrement à la naissance, le droit à un nom et d'acquérir une nationalité et le droit «dans la mesure du possible, de connaître ses parents et d'être élevé par eux». En l'absence d'une spécification, la réserve de la Thaïlande couvre un champ important de la protection de l'enfant en tant que personne. N'avoir ni nom ni âge ni papiers d'identité confine l'enfant dans des limbes

23 C'est le cas du Maroc, de la République arabe syrienne et de la Jordanie.

24 Pour une discussion de cette réserve, cf. Abramson «Reservations to the Convention on the Rights of the Child. A Look at Reservations of Asian States Parties», in *Rights of the Child. Report of a Training Programme in Asia* (1993) 314-360.

juridiques; ce sont des garanties essentielles pour l'accès à des prestations sociales, scolaires, sanitaires, et pour la protection contre le trafic et l'exploitation du travail par exemple.

(b) Les atteintes générales

L'Indonésie a émis une réserve générale par laquelle elle considère que la Convention «n'entraîne pas, pour cet Etat, l'acceptation d'obligations allant au-delà des limites fixées par la Constitution ni l'acceptation de l'obligation d'introduire un droit quelconque non prévu par la Constitution».²⁵

Divers Etats de tradition islamique ont fait état de réserves globales soumettant l'application et l'interprétation des droits de l'enfant aux exigences de la loi ou des principes et valeurs islamiques. Ces réserves portent sur l'ensemble des droits garantis par la Convention, ainsi que sur son statut dans l'ordre interne. Le traité est subordonné à d'autres conditions qui se trouvent dans leur Constitution et leurs lois, mais aussi dans la sharia, leur code religieux, et dans les valeurs nationales ou religieuses par lesquelles ils se considèrent liés. Formellement les droits de l'enfant internationalement reconnus ne sont pas évincés; mais on doit se demander si la ratification n'est pas elle-même vidée de son contenu alors que la Convention dans son ensemble est ravalée au rang d'une simple déclaration internationale.²⁶

En premier lieu, ces réserves freinent toute évolution de la législation interne motivée par les exigences du droit international; un abaissement du niveau national de protection des droits de la personne, par voie d'amendements législatifs ou constitutionnels, n'est même pas exclu. En deuxième lieu, la référence aux valeurs religieuses et nationales, ainsi qu'aux pratiques locales est changeante, l'interprétation donnée pouvant varier d'un Etat à l'autre, parfois à l'intérieur même d'un pays.²⁷ En troisième lieu, ces réserves sont d'une portée quasiment illimitée et créent une insécurité totale quant aux obligations auxquelles le gouvernement a voulu souscrire. Ni la communauté nationale, ni la communauté internationale ne savent d'emblée à l'application de quelles garanties le gouvernement est contraint.

Nombre de réserves constituent de la sorte une entrave à l'établissement, à travers le monde, d'un niveau minimum de protection et de promotion de l'enfance basées sur la constatation que l'enfant est une personne et un bien précieux.

25 L'Indonésie a en outre mis en exergue les droits énoncés aux articles 1, 14, 16, 17, 21, 22 et 29. Cf. Abramson, *supra* note 24, 333.

26 C'est aussi le point de vue de Schabas (1996) à propos de la réserve de l'Iran (*supra* note 20, 478) : cet Etat s'est réservé «le droit de ne pas appliquer les dispositions ou articles de la Convention qui sont incompatibles avec les lois islamiques et la législation interne en vigueur.»

27 Dans le même sens, Schabas, *supra* note 20.

II. La protection de l'objet et du but de la Convention relative aux droits de l'enfant

Lorsque des réserves sont autorisées, comme dans la Convention relative aux droits de l'enfant, il est depuis longtemps admis qu'elles ne doivent pas porter atteinte à l'objet et au but du traité.²⁸ La réserve qui dépasse ces limites doit être considérée comme étant sans effet, et l'Etat partie est lié par les termes de la disposition à laquelle il a voulu échapper.²⁹

Désigner ce qui constitue le but ou l'objet du traité n'est pas une chose aisée; tout dépend du thème abordé par le traité, de ses objectifs et des partenaires engagés. Une convention relative aux droits de la personne touche à la fois les communautés internationale et nationales, et les individus; elle n'appartient pas à un seul sujet de droit international (l'Etat). Il convient qu'une autorité autre que celle des Etats, représentante de la communauté internationale particulière qu'ont créée la négociation et la ratification d'un traité, puisse se manifester face au sort réservé à son ouvrage. La Conférence mondiale des droits de l'homme, qui s'est tenue à Vienne en 1993, a ainsi «instamment prié les Etats parties de retirer leurs réserves à la Convention relative aux droits de l'enfant qui sont contraires à l'objet et au but de la Convention ou contraires, d'une quelconque autre manière, au droit international des traités».³⁰ La Conférence a fait siens les termes avancés par les Etats ayant objecté aux réserves et signifié, ni plus ni moins, que le statut de la Convention est, sur ce point, insatisfaisant.

L'impulsion majeure en faveur de la protection des traités relatifs aux droits de l'homme vient des organes de surveillance qui se sont, avec le temps, reconnu la compétence de discuter de l'admissibilité des réserves.³¹ Un tel organe a des vues indépendantes de celles des Etats. Il connaît son traité, il en est en quelque sorte le gardien, car lui seul dispose d'une vue d'ensemble des problèmes posés par son interprétation et par sa mise en oeuvre.³² Son observation lui permet aussi

28 Cf. les articles 51.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant et 19(c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

29 Cf. sur ce point Schabas «Les réserves des Etats-Unis d'Amérique au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qui a trait à la peine de mort», 4-6 *Revue universelle des droits de l'homme* (1994) 137-150.

30 Conférence mondiale des droits de l'homme «Déclaration de Vienne et Programme d'Action», A/CONF.157/23 (1993), Partie II, para. 46.

31 Les exemples sont fameux : la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré nulle une réserve formulée par la Suisse (affaire *Belilos c. Suisse*, arrêt du 29 avril 1988, Série A, n° 132); le Comité des droits de l'homme s'est prononcé de manière générale, et en particulier en relation avec les droits non dérogeables du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Observation générale 24, *supra* note 4). Ce rôle de l'organe de surveillance est d'autant plus important que, comme le souligne LeBlanc, les Etats ne partagent pas forcément les mêmes vues sur les réserves (non) admissibles (*supra* note 5, 377).

32 Comité des droits de l'homme, Observation générale 24 (*supra* note 4, para. 16). Gigerich va jusqu'à dire que cet organe est le seul à pouvoir procéder à une interprétation authentique des termes du traité (*supra* note 21, 768-769 et 781). Cf. aussi Schabas, *supra* note 20, 486-487.

d'apprécier la direction dans laquelle les droits de la personne et leur application évoluent et doivent continuer à évoluer.

Le Comité des droits de l'enfant a décidé dès le début de ses travaux de se prononcer sur les réserves des Etats membres.³³ Ses réactions à la thématique des réserves permettent de synthétiser les premiers contours de l'objet et du but essentiels de la Convention relative aux droits de l'enfant.

A. La promotion de l'acceptation intégrale de la Convention

Au moment de la discussion de chaque rapport national, le Comité des droits de l'enfant soulève, s'il y a lieu, la question des réserves émises par l'Etat rapporteur. A la base de cette attitude se trouve une approche en trois points.

1. L'approche globale des droits de l'enfant

Le Comité des droits de l'enfant n'a pas fait des réserves un sujet d'examen séparé; il les a intégrées dans le cadre de l'analyse générale de la Convention.

«Il a ... souligné que la Convention témoignait d'une approche holistique des droits de l'enfant qui sont interdépendants. Le fait que chacun de ces droits constitue un élément fondamental de la dignité de l'enfant et qu'il influe sur la jouissance d'autres droits doit être pris en compte dans l'examen de la question des réserves et des déclarations».³⁴

L'approche holistique découle de la Convention elle-même, et non d'une interprétation que le Comité en ferait. Si les droits de l'enfant sont d'égale importance pour sa personne et pour la promotion de sa dignité et de son bien-être, les exceptions ne sont pas justifiables.

2. L'approche informative

Le Comité a décidé de

«demander aux Etats parties de l'informer de la façon dont les réserves et déclarations qu'ils ont formulées étaient reflétées dans la législation nationale et appliquées, étant bien entendu qu'en tout ce qui touche à l'enfant, la considération primordiale doit être de servir au mieux ses intérêts».³⁵

Le Comité n'est pas indifférent aux réserves; il est mu par l'idée selon laquelle les intérêts de l'enfant sont servis par le respect de ses droits dans la forme où les énonce la Convention. Implicitement, il laisse entendre que certaines réserves à la

33 S'il ne l'avait fait, l'Assemblée générale des Nations Unies, à laquelle le Comité fait rapport (article 44.5 de la Convention), et éventuellement le Conseil économique et social auraient pu intervenir.

34 «Rapport du Comité des droits de l'enfant», Assemblée générale des Nations Unies, doc. A/49/41 (1994), para. 528.

35 *Supra* note 34, para. 529.

Les réserves à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant . . .

Convention sont susceptibles de révéler une attitude étatique qui ne serait pas conforme à ces intérêts.

3. *L'approche non polémique*

Finalement, le Comité des droits de l'enfant a d'entrée choisi une position conciliante dans ses discussions avec les Etats.

«[Il] a estimé qu'il fallait préserver l'esprit de compréhension et de consensus qui en émane [de la Convention] et ne pas considérer la question des réserves et déclarations comme un facteur de division qui serait contraire à cet esprit».³⁶

Il est certain qu'une large volonté de consensus a présidé à l'élaboration de la Convention. Maintenant que celle-ci est en vigueur, des solutions propres à assurer sa mise en oeuvre doivent être recherchées par voie de discussion et de coopération. L'article 45.b de la Convention y fait d'ailleurs allusion en permettant de proposer une assistance internationale aux Etats qui en expriment le besoin ou dont le rapport indique l'existence d'un pareil besoin.

Plus loin, le Comité déclare :

«Au cours des échanges de vues qu'il aura à cette occasion avec les Etats, il devrait encourager ceux qui ont formulé des réserves ou fait des déclarations à en réexaminer l'utilité et, éventuellement, à les retirer».³⁷

Le Comité des droits de l'enfant a tenu son engagement. Il soulève systématiquement la question des réserves et encourage les Etats à les retirer. Cette pratique a motivé un Etat à renoncer à sa réserve après l'examen de son rapport par le Comité.³⁸ Actuellement, les Etats tendent à promettre devant le Comité de remédier à la situation. Ceci a pour effet d'atténuer la critique de l'organe de surveillance, qui est diplomatiquement obligé de se féliciter de cette perspective de progrès. Ainsi, en septembre 1994, l'Indonésie a-t-elle été complimentée pour sa décision de retirer les réserves aux articles 1, 14, 16 et 29 de la Convention; depuis lors, aucune communication officielle en ce sens n'est parvenue au Secrétaire général des Nations Unies.³⁹ On ne pourra s'empêcher de voir dans l'attitude des Etats une volonté tacticienne. Celle-ci n'est intéressante pour le droit international que si elle est soumise à supervision. En 1996, le Comité a manifesté les premiers signes à cet

36 Doc. A/49/41, *supra* note 34, para. 527.

37 *Supra* note 34, para. 529.

38 La Norvège a retiré sa réserve à l'article 40.2.b.v (droit du mineur de faire appel d'une décision reconnaissant sa culpabilité, et de toute mesure qui en découle).

39 Rapport sur la septième session, CRC/C/34 (1994), para. 68. Les autres cas répertoriés concernent le Danemark et l'Allemagne en 1995 (cf. respectivement Rapport sur la huitième session, CRC/C/38 (1995), para. 177 et Rapport sur la dixième session, CRC/C/46 (1995), para. 81), et l'ex-République de Yougoslavie, la Croatie, la Chine, Maurice et la Slovénie en 1996 (cf. respectivement Rapport sur la onzième session, CRC/C/50 (1996), para. 126 et 184; Rapport sur la douzième session, CRC/C/54 (1996), para. 128; Rapport sur la treizième session, CRC/C/57 (1996), para. 163 et 213).

égard, en priant la Slovénie de l'informer des suites données à sa déclaration selon laquelle la réserve à l'article 9.1 de la Convention pourrait être retirée.⁴⁰

B. L'identification de l'objet et du but du traité

Les questions et remarques que le Comité soulève à l'occasion de la discussion avec l'Etat rapporteur sont révélatrices d'une certaine hiérarchie dans l'appréciation des réserves et déclarations. Elles permettent d'approcher l'objet et le but et finalement le cœur de ce traité.

Les réactions dont le Comité des droits de l'enfant a fait part à propos des réserves, après examen de plus de soixante-cinq rapports nationaux, conduisent à les classer en deux grandes catégories.

1. Les réserves sujettes à critiques

Les réserves et déclarations critiquées sont de deux sortes. Certaines suscitent une remarque : le Comité regrette leur existence et en demande le retrait, sans porter d'autre jugement. Ainsi, à propos d'une des réserves de la Pologne (droit de connaître ses parents en cas d'adoption), le Comité exprime-t-il seulement son souhait de changement et encourage le gouvernement polonais à retirer sa réserve.⁴¹ Concernant des réserves portant sur l'article 21 (adoption interne et internationale) ou sur l'article 40.2.b.v (droit de faire appel d'une décision de condamnation pénale), le Comité fait part d'une simple «préoccupation».⁴²

A d'autres occasions, il se demande si les déclarations ou réserves émises sont vraiment compatibles avec le plein bénéfice des droits reconnus dans la Convention ou avec les dispositions et principes contenus dans celle-ci.⁴³ Les réserves émises par la Corée ont trait aux articles 9.3 (droit à des contacts entre les parents et l'enfant vivant séparés), 21.a (légalité de l'adoption et consentements) et 40.2.b.v (droit de recours en cas de condamnation pénale); le Comité a estimé qu'elles soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec les principes et les dispositions de la Convention, y compris les principes d'intérêt supérieur de l'enfant et de respect des vues de l'enfant.⁴⁴

40 Rapport sur la treizième session, CRC/C/57, para. 213. Dans le cadre de l'examen du rapport de Hong Kong, ancien territoire dépendant du Royaume-Uni, il a regretté que cet Etat n'ait pas encore retiré certaines de ses réserves (para. 134).

41 Rapport sur la huitième session, CRC/C/38, para. 123.

42 A propos des réserves de l'Argentine (relatives à l'adoption), le Comité critique leur «nature générale» (para. 34). Au sujet du Danemark, le Comité relève l'importance que revêt le droit de faire recours dans le système pénal (*supra* note 39, para. 177).

43 Dans le premier cas, il s'agit de la déclaration de l'Allemagne (Rapport sur la dixième session, CRC/C/46, para. 91); dans le second cas, de la Slovénie dont le système permet de prononcer des séparations entre parent(s) et enfant(s) sans contrôle judiciaire préalable (Rapport sur la treizième session, CRC/C/57, para. 203).

44 Rapport sur la onzième session, CRC/C/50, para. 157. On peut imaginer que cette réaction assez vive du Comité, compte tenu du nombre relativement réduit des droits touchés, tient au fait que

2. Les réserves sujettes à condamnation

Le Comité s'exprime clairement mais avec prudence à propos des réserves qui portent atteinte à l'objet et au but du traité. Il ne pose pas de jugement définitif, mais exprime ses doutes. Il a considéré les réserves émises par le Royaume-Uni comme étant source de préoccupation eu égard à leur conformité avec l'objet et le but du traité.⁴⁵ Il s'est inquiété de l'ampleur de celles touchant l'entrée et le séjour des enfants étrangers ainsi que l'acquisition de la citoyenneté britannique,⁴⁶ en signalant que la réserve en faveur de la Loi sur la nationalité et l'immigration ne semble pas être compatible avec les principes et dispositions de la Convention, et en particulier ceux des articles 2, 3, 9 et 10.⁴⁷ C'est le Comité lui-même qui a interprété la volonté étatique en nommant les dispositions sur lesquelles la réserve avait prise. Le silence des Etats sur la portée de leurs propres obligations internationales laisse un vide que le Comité des droits de l'enfant cherche à combler. A propos de la Nouvelle-Zélande, il a fait part du même doute compte tenu du fait que le gouvernement s'est réservé, de manière générale, la liberté de traiter différemment les enfants en fonction de leur titre de séjour dans le pays.⁴⁸

S'agissant des réserves qui puisent leur inspiration dans le système juridico-religieux de certains Etats, le Comité tient les mêmes propos nuancés. Ainsi peut-on distinguer entre sa préoccupation simple eu égard au respect de l'objet et du but de la Convention,⁴⁹ et sa préoccupation qualifiée. S'agissant de l'Indonésie, il se dit «profondément préoccupé», et

«il estime que l'ampleur et l'imprécision de ces réserves suscitent de graves préoccupations quant à leur compatibilité avec l'objet et les buts du traité».⁵⁰

On nie à l'enfant certains droits familiaux et le droit à des procédures régulières (en matière d'adoption comme de condamnations pénales). Il est intéressant de comparer la réaction du Comité aux réserves coréennes et danoises (cf. *supra* note 42).

45 Ces réserves touchent l'immigration, la naturalisation, la législation sur l'emploi qui traite les moins de dix-huit ans comme des «jeunes personnes» et l'absence de séparation systématique des enfants et des adultes dans les établissements de détention. La dernière réserve a trait à la pratique des 'children's hearings', commune en Ecosse.

46 Le Comité était préoccupé de la définition limitée que le Royaume-Uni donne au terme 'parents'.

47 Rapport sur la huitième session, CRC/C/38, para. 209. Le Comité a manqué de précision. En effet, une réserve a pour but de faire exception au contenu de certaines dispositions du traité; il serait plus exact de parler d'incompatibilité avec des dispositions ou principes de base ou essentiels de la Convention.

48 Rapport sur la quatorzième session, CRC/C/62 (1997), para. 222. La réserve ne mentionne pas l'article 2 (principe de non-discrimination), mais c'est bien cette disposition que vise le gouvernement néo-zélandais. La Belgique et les Iles Cook, entre autres, ont aussi émis une réserve générale touchant les droits des enfants étrangers, ce qui n'est pas sans soulever des questions quant à l'exigence de non-discrimination, norme fondamentale du droit international des droits de l'homme.

49 Concernant la réserve de la Tunisie (portant sur certains aspects de l'article 2 en lien avec la législation nationale sur le statut personnel; Rapport sur la neuvième session, CRC/C/43, 1995, para. 122), ou de la Jordanie (inspirée par la sharia, mais limitée aux articles 14, 20 et 21; Rapport sur la sixième session, CRC/C/29, 1994, para. 115). Ettonnamment et par contraste, le Comité a seulement exprimé sa crainte des "équivoques" que suscite la réserve globale de la République arabe syrienne (Rapport sur la quatorzième session, CRC/C/62 (1997), para. 190).

50 A/49/41, para. 132. Cf. aussi les réactions à la réserve du Pakistan (Rapport sur la sixième session, CRC/C/29, 1994, para. 34). Gigerich considère que de telles réserves sont également contraires

3. Vers une définition de l'objet et du but de la Convention

Si l'on cherche à rassembler les indices actuellement retenus par le Comité des droits de l'enfant pour déterminer ce qui est «contraire à l'objet et au but du traité», quatre éléments semblent entrer en ligne de compte. Ne sont pas acceptables :

- les réserves qui touchent l'ensemble de la Convention ou un grand nombre de ses articles, et qui remettent en question le statut même de la Convention en droit international;
- les réserves qui portent sur un champ plus réduit, mais sont motivées par des considérations générales et mal définies, telles que les coutumes et valeurs d'un Etat;
- les réserves qui risquent de conduire à la discrimination d'une partie de la population pour des motifs religieux, du fait de l'existence d'une religion d'Etat;⁵¹
- les réserves qui, additionnées, ne garantissent plus que le principe de non-discrimination, l'intérêt supérieur et les droits familiaux de l'enfant seront en toutes circonstances respectés.

Sur la base des conclusions adoptées à ce jour par le Comité, on peut identifier deux types d'éléments comme étant constitutifs du but et de l'objet de la Convention. Il s'agit d'une part des piliers de la Convention lorsque plusieurs d'entre eux sont simultanément remis en question : non-discrimination, intérêt supérieur de l'enfant, écoute de l'enfant et droits familiaux.⁵² Et d'autre part du manque de considération pour le contenu et le statut de la Convention dans l'ordre interne des Etats lorsqu'elle apparaît réduite au niveau d'une ordonnance ou d'un décret national, voire d'une valeur nationale non codifiée.

Le Comité des droits de l'enfant cherche à défendre à la fois l'intégrité des droits de l'enfant et celle du droit international des traités qui veut qu'un accord international ait une place de choix dans l'ordre juridique des Etats. Ce pas est important, certes, mais les jalons posés sont encore trop flous et exprimés avec trop peu de vigueur pour qu'il en ressorte une image forte de l'essence des droits de l'enfant.

aux devoirs découlant de la Charte des Nations Unies, car celle-ci est attachée de manière essentielle à la promotion et à la protection des droits de l'homme, et elle n'a pas fait l'objet de réserves à cet égard (*supra* note 21, 747-748, 772 et 780).

51 Rapport sur la treizième session, CRC/C/57, para. 25. Pour la première fois, le Comité avait à examiner la réserve d'un Etat islamique qui n'est pas rédigée en termes généraux. Les débats ont démontré que les membres du Comité étaient extrêmement attachés à empêcher toute discrimination basée sur des motifs religieux (CRC/C/SR.317-319 (1996)).

52 On doit toutefois espérer que les réserves visant, expressément ou non, l'application de l'article 2 (principe de non-discrimination) ou de l'article 3 (intérêt supérieur de l'enfant) au détriment de catégories importantes d'enfants, tels les enfants étrangers, soient condamnées avec vivacité comme étant contraires aux fondements et aux objectifs visés par la Convention.

C. Les limites de l'approche consensuelle

L'approche que le Comité des droits de l'enfant a développée face à la question des réserves renforce l'apparente absence de hiérarchie dans l'édifice des droits de l'enfant; et elle rend difficile l'émergence de l'objet et du but de ces mêmes droits.

1. L'absence de normes capitales

La Convention relative aux droits de l'enfant énonce un certain nombre de droits dont il est de bon ton de dire qu'ils sont de valeur égale, et que seule une approche globale, holistique est possible. Il serait certes malaisé d'indiquer à un Etat partie qu'un droit doit être respecté en priorité, et de sous-entendre qu'il puisse l'être au détriment d'un autre. L'exercice ne serait pas exempt de risques, car chaque situation nationale conduirait à l'établissement d'une hiérarchie adaptée aux besoins du pays ou de l'heure. L'approche du Comité face aux réserves et déclarations des Etats membres est ainsi basée sur un refus de la hiérarchie, de même que sur la recherche du dialogue et du consensus; elle est essentiellement de nature politique. Or, la Convention relative aux droits de l'enfant est un instrument énonçant des normes dont l'application s'impose aux Etats parties. L'appréciation juridique du contenu des réserves et de leur compatibilité avec la Convention ne peut être conduite que par le biais d'une confrontation entre les exigences légales de la Convention et du droit international d'un côté, et le libellé des réserves ou déclarations émises de l'autre.

L'assertion selon laquelle il n'existe pas de hiérarchie entre les droits de l'homme n'équivaut cependant pas à renoncer à toute distinction, celle-ci étant motivée par l'importance capitale que revêtent quelques-unes des garanties énoncées.⁵³ La clé de la définition de l'objet et du but de la Convention, auxquels les réserves ne sauraient porter atteinte, se trouve dans la réflexion sur les normes qui ont pour les enfants une signification capitale. Le Comité des droits de l'enfant s'est exprimé quant à l'acceptabilité de diverses réserves, mais il n'en a pas encore tiré de conséquences.⁵⁴ Sa position n'est pas encore assez claire et déterminée, alors même qu'il recherche l'initiative dans ce domaine. La protection du droit à la vie est un exemple flagrant de cette faiblesse.

53 Ainsi le Comité des droits de l'homme : «Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre les droits consacrés dans le Pacte, l'exercice de certains droits ne peut être suspendu, même en période d'urgence nationale, ce qui souligne l'importance capitale des droits non susceptibles de dérogations». (Observation générale 24, *supra* note 4, para. 10). Notons que la Convention relative aux droits de l'enfant ne contient pas de norme dérogatoire; néanmoins, l'expérience acquise par le Comité des droits de l'homme peut lui servir de guide tant il est difficile d'isoler les uns des autres les droits des adultes et ceux des enfants.

54 Le Comité se trouve encore dans une phase de mise en route, caractérisée par l'examen des rapports initiaux des Etats parties; il devrait adopter des positions plus tranchées au moment où les Etats parties lui soumettront leur second rapport (après un laps de temps de cinq ans).

2. La difficile défense du droit à la vie

L'article 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant protège le droit inhérent à la vie et engage les Etats à assurer dans la mesure du possible la survie et le développement de l'enfant. En ratifiant la Convention, la République populaire de Chine a fait savoir qu'elle

«remplira ses obligations, conformément aux dispositions de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où la Convention est compatible avec les dispositions de l'article 25 de la Constitution de la République populaire de Chine qui traitent de la planification familiale et avec les dispositions de l'article 2 de la loi nationale relative aux enfants mineurs».

La formulation choisie ne permet aucunement de déterminer jusqu'à quel point certaines pratiques de planification familiale seraient admises en violation du droit à la vie (lorsqu'elles sont appliquées à un foetus viable). Ce droit est pourtant défini par les instruments internationaux antérieurs comme non susceptible de dérogation même en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation.⁵⁵ S'il est possible d'émettre une réserve à l'article 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant, elle ne pourra avoir qu'une portée extrêmement limitée.⁵⁶ Dans le débat qui a eu lieu en 1996 devant le Comité, le gouvernement de la République populaire de Chine a dénié que la réserve à l'article 6 puisse être interprétée comme permettant une quelconque atteinte à la vie des enfants; mais ni son premier rapport au Comité des droits de l'enfant, ni ses déclarations publiques n'ont entièrement levé ni le voile ni le doute sur la portée exacte de son intention.⁵⁷ Dans ses observations finales, le Comité a tenu compte des discussions sur la nécessité du maintien de la réserve et noté que la Chine s'est dite prête à apporter des modifications; il a toutefois encouragé l'Etat partie à «reconsidérer, en vue de la retirer, la réserve qu'il a formulée [...]».⁵⁸

Il est intéressant d'établir un parallèle avec la discussion du rapport du Soudan. En dépit d'une ratification sans réserve, le Soudan a rendu un rapport disant que «la loi pénale de 1991 protège le droit de l'enfant à la vie, condamnant par exemple l'homicide, sauf dans les cas où celui-ci est légal comme résultant de l'exécution d'une peine ou d'un cas de légitime défense».⁵⁹ Ce point de vue n'a été que très

55 Cf. l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 27 de la Convention américaine des droits de l'homme.

56 Schabas (1994), *supra* note 29, 142.

57 La délégation chinoise a clairement fait savoir que la réserve était liée à la politique de planification familiale. Elle a été formulée pour «assurer à la fois le bien-être des citoyens chinois et le respect des obligations de la Chine en tant qu'Etat partie» (CRC/C/SR.298 (1996), para. 39). Cf. aussi CRC/C/11/Add.7 (1996).

58 Rapport sur la douzième session, CRC/C/54, para. 128. Plus loin le Comité a recommandé que la politique de planification familiale soit conçue de manière à éviter de mettre en danger la vie des enfants, et en particulier des filles (para. 140). Schabas (1996) évoque la possibilité que le Comité devrait saisir, en certaines circonstances, de recommander aux Etats de réduire le champ de leur(s) réserve(s) plutôt que de prôner un retrait total de celle(s)-ci (*supra* note 20, 491 avec une référence à l'affaire *Belilos c. Suisse*, *supra* note 31).

59 CRC/C/3/Add.3 (1992), para. 36.

brièvement mentionné dans la discussion avec les représentants du gouvernement soudanais, et le Comité des droits de l'enfant a conclu l'examen du rapport en recommandant simplement une adaptation du système d'administration de la justice aux exigences des articles 37 et 40 de la Convention.⁶⁰ De même, le Comité a simplement formulé l'espoir que la peine de mort serait abolie au Pakistan dans la mesure où elle touche les mineurs et les personnes qui, étant mineures, ont violé la loi.⁶¹

La réaction du Comité des droits de l'enfant, face à la défense du droit à la vie, s'est située bien en deçà de ce que l'on pourrait attendre à propos d'un droit fondamental. Dans un contexte touchant aussi, indirectement, ce même droit et l'administration de la peine de mort pour des crimes commis par des personnes âgées de moins de dix-huit ans, le Comité des droits de l'homme a émis une "Observation générale" qui a fait grand bruit.⁶² Considérant l'importance de certains droits et les réserves émises à leur propos, il s'est octroyé la compétence de contrôler le libellé de certaines réserves et de considérer l'Etat comme lié par l'ensemble du Pacte international relatif aux droits civils et politiques si celles-ci lui paraissent inacceptables aux yeux du droit international actuel.⁶³ La compétence de l'organe de surveillance du traité de discuter les réserves émises par les Etats parties, de circonscrire l'objet et le but du traité et de tirer les conséquences d'éventuelles divergences est maintenant établie. Elle devrait donner au Comité des droits de l'enfant l'élan nécessaire à l'établissement de priorités qui portent sur la défense des droits les plus essentiels et du statut de la Convention dont il a la charge.

Conclusion

Les réserves sont un acte de portée juridique, puisqu'elle servent à déterminer les limites de l'engagement pris par un Etat en application du droit international. Il en résulte qu'elles doivent être conçues en des termes clairs et précis, en des termes transparents⁶⁴ qui permettent aux parties intéressées (soit les Etats, les individus et les éventuels organes de surveillance des traités) de comprendre, sans méprise possible, l'étendue des obligations auxquelles un Etat partie souscrit en ratifiant un traité. C'est là le seul moyen de défendre la sécurité du droit international.

60 A/49/41 (1994), para. 209 : «Le Comité recommande un réexamen du système d'administration de la justice pour mineurs [...]»; cf. aussi para. 198 : «Le Comité est d'avis que le système d'administration de la justice pour mineurs au Soudan n'est pas pleinement compatible avec les articles 37, 39 et 40 de la Convention [...]». Cf. aussi CRC/C/SR.69 à SR.71 (1993), et spécialement SR.71, para. 31.

61 Rapport sur la sixième session, CRC/C/29, para. 48; cf. aussi para. 45.

62 La publication de cette Observation générale précédait de peu la discussion du rapport des Etats-Unis d'Amérique qui ont formulé une réserve en termes généraux à l'article 6.5 du Pacte (interdiction de la peine de mort pour des crimes commis par des personnes de moins de dix-huit ans).

63 Observation générale 24, *supra* note 4, para. 18.

64 *Supra* note 4, para. 19.

Actuellement, certaines réserves apparaissent comme contestables parce qu'elles ont des conséquences insoupçonnées, ou laissent planer un doute certain quant à la réelle volonté d'observer l'accord international. Il n'est pas acceptable qu'un Etat ratifie un traité international sans vouloir modifier quoi que ce soit de son ordre interne, même s'il est établi par sa constitution. Car adhérer à un nouvel accord tout en refusant d'en assimiler les acquis essentiels (objet et but du traité) porte atteinte à la substance et à l'intégrité des droits de la personne humaine, dont la communauté universelle souhaite la promotion et le respect.

Le Comité des droits de l'enfant doit progresser dans la protection intégrale de la Convention relative aux droits de l'enfant, en continuant à surveiller l'évolution des réserves à la Convention; pour éviter tout ce qui peut ressembler à un recul des acquis, il doit assumer un rôle juridique et non seulement politique. Il doit plus clairement "dire le droit" de la Convention, et dessiner les limites à ne pas franchir.⁶⁵ Ceci concerne d'ailleurs autant les Etats ayant émis des réserves que les autres. En effet, les violations concrètes des droits de l'enfant dont ces Etats sont auteurs ne sont nullement fonction de leur attitude parfois très formelle lors de la ratification de la Convention.

65 En d'autres termes, le Comité devrait se départir de sa neutralité verbale. W. A. Schabas (1996) considère le Comité comme ayant une approche «relativement prudente» des réserves (*supra* note 20, 488) et en appelle à la créativité et à l'innovation *ibid.* 491).