

LA FABRICATION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT :  
GENÈSE DE LA DÉCLARATION DES NATIONS UNIES RELATIVE AUX  
DROITS DE L'ENFANT (1946-1959)

Zoe Moody

Presses Universitaires de France | « Relations internationales »

2015/1 n° 161 | pages 65 à 80

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130651178

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2015-1-page-65.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# La fabrication internationale des droits de l'enfant : genèse de la Déclaration des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1946-1959)

En 1959, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une Déclaration relative aux droits de l'enfant. Inspirée de la Déclaration de Genève, un texte auquel avait adhéré la Société des Nations (SDN) en 1924, cette nouvelle Déclaration est marquée par les tensions et controverses qui ont ponctué le processus de sa genèse et de son institutionnalisation. Héritière d'un passé glorieux – celui du premier traité de droits humains adopté par une organisation supranationale – elle se trouve pour cette raison à contre-courant du dispositif de droit humain international élaboré par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Bien que ses auteurs successifs parviennent à faire fi des contradictions internes au traité comme des positionnements drastiquement antagonistes caractéristiques de la Guerre froide, les droits de l'enfant ne trouvent pas, au travers de ce traité, le renouveau dont il s'annonçait porteur.

Cette contribution vise à étudier les processus de genèse et d'institutionnalisation de la Déclaration relative aux droits de l'enfant, sa rédaction étant envisagée comme une étape charnière dans la fabrique d'une norme internationale pour ces droits. Elle illustre en quoi l'instabilité du contexte postérieur à 1945, de même que les agendas parfois contraires des Organisations internationales (OI), ont entraîné l'adoption d'un traité inadapté aux attentes de la communauté internationale. Nous mettrons en évidence comment les allers et retours continuels entre les différents niveaux décisionnels, ainsi que l'absence d'une réelle négociation du texte entre l'ONU et les Organisations non-gouvernementales (ONG), ont limité les chances de trouver un véritable accord entre les différentes parties. Le produit qui en résulte est par conséquent un compromis qui ne fait pas consensus, en dépit de l'adhésion globale aux principes de protection de l'enfance, de même qu'au projet d'affirmation des droits humains de l'enfant.

## DES DROITS POUR LES ENFANTS DANS LE MONDE D'APRÈS-GUERRE

En 1945, le conflit mondial a ravagé de nombreuses régions et des populations entières. D'un point de vue démographique, le bilan de la Deuxième Guerre mondiale est catastrophique. Selon les estimations, le conflit a causé entre 45 et 50 millions de morts. Parmi les pertes humaines, presque la moitié sont des victimes civiles, comprenant des hommes, des femmes que des enfants<sup>1</sup>. Ces derniers sont fortement touchés par le conflit<sup>2</sup>. Les estimations chiffrent à 13 millions les mineurs du Vieux Continent qui ont perdu un ou deux parents au cours des hostilités. Le nombre de jeunes sans domicile est porté à une dizaine de millions en Europe et celui des enfants perdus ne cesse d'augmenter dans les années qui suivent la capitulation allemande. De plus, la mortalité infantile atteint des sommets : elle a doublé en France et quadruplé à Vienne entre 1939 et 1945<sup>3</sup>.

*L'enfance et la réorganisation du monde d'après-guerre*

Le sentiment d'échec lié à l'éclatement d'un nouveau conflit mondial en dépit des tentatives de régulation de l'entre-deux-guerres est puissant. Il laisse toutefois rapidement place aux efforts énergiques déployés par les États pour réorganiser l'espace international, dans un mouvement amorcé avant la fin du conflit. Plusieurs conférences internationales sont organisées, malgré les combats qui font encore rage, afin de mettre au point le concept d'une organisation supranationale capable de garantir la paix une fois celle-ci rétablie<sup>4</sup>. L'appellation d'Organisation des Nations Unies est adoptée en 1942 par vingt-six nations alliées. Dès 1943, quarante-quatre chefs d'État fondent un corps administratif transitoire dédié aux secours et à la reconstruction, l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). Cette organisation, qui planifie et coordonne les mesures de soutien aux victimes du conflit, joue un rôle crucial dans le rapatriement des réfugiés et la réunification des familles<sup>5</sup>. Dès la fin de l'année 1946, ses ressources résiduelles sont investies dans un fonds international rattaché

1. Pierre Milza, *Les Relations internationales 1945-1973*, Paris, Hachette Livre, 1996, p. 8.

2. James Marten, « Children and war », in Paula Fass, *The Routledge History of Children in the Western World*, Londres, Routledge, 2012, p. 142 sq. Brigitte Frelat-Kahn, Sylvie Richardot, « Présentation », *Le Télémaque*, 2012, 2, 42, pp. 35-39. Mathias Gardet, David Niget (dir.), « Numéro spécial : Enfances déplacées II en temps de guerre », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, 2013, 15.

3. Tara Zahra, « Les enfants "perdus", migrations forcées, entre familles et nations dans l'Europe d'après-guerre », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, 2013, 15, pp. 23-74.

4. Pierre Milza, *op. cit.*, p. 27.

5. Tara Zahra, « "The Psychological Marshall Plan": displacement, gender, and human rights after World War II », *Central European History*, 2011, 44, pp. 37-62.

à l'ONU, spécialement dédié aux enfants et au secours d'urgence, l'Unicef (United Nations International Children's Emergency Fund)<sup>6</sup>.

Plusieurs chartes relatives à l'enfance voient le jour dans le cadre de ce processus de réorganisation ; elles visent à améliorer le sort des « victimes les plus pitoyables et les plus tragiques de la guerre<sup>7</sup> ». En 1942, le US Children's Bureau Commission on Children in Wartime adopte une *Charte des enfants en temps de Guerre* et le Congrès de l'enfance panaméricain rédige une *Declaration of Opportunity for Children*. La même année, la Conférence interalliée des experts de l'éducation, s'efforce d'anticiper la fin du conflit et la reconstruction éducative et culturelle<sup>8</sup>. Elle en trace les lignes directrices pour le monde d'après-guerre dans la *Children's charter for the post-war world*. Les questions de protection de l'enfance sont également renégociées et l'Organisation internationale du travail (OIT) les formule en termes de sécurité sociale dans la Déclaration de Philadelphie (1944). Ces différentes chartes illustrent la nécessité perçues par les acteurs du domaine de l'éducation et de la protection de l'enfance, dès la fin du conflit, de redéfinir les bases nécessaires au bon développement des enfants.

Au sortir de la guerre, cette énergie ne retombe pas. L'OIT adopte une série de résolutions pour réglementer le travail des enfants (1945). Les échanges entre les ministres de l'Éducation des nations alliées débouchent sur la création de l'Organisation pour l'éducation, la science et la culture en novembre 1945, l'Unesco. Cette nouvelle agence est rapidement approchée par la Fédération des communautés d'enfants qui lui demande :

[...] d'obtenir que soient établies et mises en œuvre, dans le cadre du droit international, des dispositions plaçant hors-la-loi les atteintes au bien-être et au bonheur de l'enfant et à la vitalité biologique essentielle de toutes nations<sup>9</sup>.

L'effervescence est grande et les idées foisonnent dans les milieux concernés pour faire à nouveau reconnaître les droits des enfants sur un plan international.

### *Les droits de l'enfant aux Nations Unies*

L'arrivée des droits de l'enfant sur la scène diplomatique de l'ONU a une double origine. D'une part et comme il a été montré ci-dessus, les initiatives pour la reconstruction et la réorganisation du monde d'après-guerre ainsi que les ambitions de la communauté internationale au sens

6. À ce propos : Corinne Pernet, « L'Unicef et la lutte contre la malnutrition en Amérique centrale dans les années 1950 : entre coopération et compétition », dans ce numéro, pp. 27-42.

7. Archives électroniques Unesco, 1946-1950, [http://unesdoc.unesco.org/ulis/Unesco\\_1946-1950.html](http://unesdoc.unesco.org/ulis/Unesco_1946-1950.html) (ci-après : AE Unesco 46-50), *Unesco courrier*, I, 7, 1948, p. 2.

8. Chloé Maurel, « L'action de l'Unesco dans le domaine de la reconstruction », *Histoire@Politique, Politique, culture, société*, 2013, 19 [en ligne].

9. Archives de l'Unesco (ci-après : AUNESCO), Paris, 342.7-053 A 102, Declaration of the Rights of the Child, lettre de Kidd, ES, à Lemmer, ONU, 21 juillet 1948 ; AE Unesco 46-50, *Unesco Courrier*, I, 7, 1948, « Les communautés d'enfants groupées en fédérations », p. 1.

large s'y prêtent particulièrement bien. D'autre part, les droits des enfants ont déjà été proclamés par l'organisation antérieure à l'ONU, la SDN, dont l'Assemblée générale a adhéré à la Déclaration des droits de l'enfant, dite de Genève, en 1924. Dans le cadre de la passation des responsabilités entre ces deux instances supranationales et, plus spécifiquement, de la reprise par l'ONU des fonctions et des pouvoirs de la SDN en matière de traite des femmes et des enfants et de protection de l'enfance, la question se pose de savoir si cette Déclaration doit être réaffirmée. Une Commission temporaire analyse les activités du Comité de protection de l'enfance de la SDN, dont le programme était basé sur la Déclaration de Genève<sup>10</sup>. Le rapport final, rédigé par le délégué britannique, Harris, est favorable à la poursuite du travail dans ce domaine<sup>11</sup>.

L'auteure de la Déclaration des droits de l'enfant de 1924, l'Union internationale de secours aux enfants (UISE), une organisation faîtière basée à Genève, est elle aussi convaincue de la nécessité de réaffirmer le traité. Face aux nombreuses chartes nouvelles en circulation, elle souhaite que le caractère universel de la Déclaration de Genève soit reprécisé et que la nouvelle instance supranationale la fasse sienne. À court terme, cela lui permettrait d'entrer en position forte dans le processus de renégociation du champ de la protection de l'enfance<sup>12</sup>. L'UISE se rebaptise d'ailleurs Union internationale de protection de l'enfance (UIPE) et souligne dans ses nouveaux statuts le caractère fondamental de la Déclaration de Genève pour son action<sup>13</sup>. À plus long terme, une réaffirmation de cette Déclaration par l'ONU pourrait contribuer à faire reconnaître l'ONG comme un partenaire de terrain incontournable.

Dans cette perspective de faire rapidement reconnaître la Déclaration de Genève par les Nations Unies, le conseil exécutif de l'UIPE met en place une stratégie parallèle inspirée de celle qui avait été couronnée de succès en 1924<sup>14</sup>. Il demande à l'un de ses membres, Edward Fuller, d'approcher

10. Sur l'histoire du Comité de protection de l'enfance, transformé en 1936 en Commission des questions sociales, et ses liens avec la Déclaration de Genève : Joëlle Droux, « L'internationalisation de la protection de l'enfance : acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925) », *Critique internationale*, 2011, 52, 3, pp. 17-33 ; Dominique Marshall, « The construction of children as an object of international relations: The Declaration of Children's Rights and the Child Welfare Committee of League of Nations, 1900-1924 », *The International Journal of Children's Rights*, 1999, 7, pp. 103-147.

11. Archives du Secrétariat général des Nations Unies (ci-après : AUNOG S), New York, S-0916-0009-0009-Social Questions-Division of Social Activities-Protection of Youth-notes on work of League of Nations (1933-1934) and tasks of United Nations, « Le problème de la protection de l'enfance devant l'ONU ».

12. Sur cette question : Joëlle Droux, « From child rescue to child welfare: the Save the Children International Union (SCIU) facing world warfare (1939-1947) », *Journal of Modern European History*, sous presse.

13. Archives de l'État de Genève, Fonds de l'Union internationale de protection de l'enfance (ci-après : AEG FUIPE), AP 92.2.10, Tri / 65-3, XXII<sup>e</sup> session du Conseil général, 17-21 septembre 1946, art. 1.

14. Sur l'histoire de l'adoption de la Déclaration de Genève par l'Assemblée générale de la SDN : Joëlle Droux, « Migrants, apatrides, dénationalisés. Débats et projets transnationaux autour des nouvelles figures de l'enfance déplacée (1890-1940) », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, 2011, 14, pp. 46-63. Dominique Marshall, « The construction of children as an object of international

le Bureau temporaire de l'ONU à Londres. Par ailleurs, secrétaire général de l'une des organisations affiliées à l'UIPE, le Save the Children Fund britannique, Fuller prend contact avec le Home office à Londres, sûr d'obtenir son soutien. Comme le montre Dominique Marshall, ses espoirs sont rapidement déçus car la Déclaration ne semble pas susciter un grand intérêt au Home office<sup>15</sup>. De plus, l'agenda du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) inclut de manière accessoire la question des enfants, « placée en bas de la liste des priorités<sup>16</sup> ». De fait, les préoccupations du Conseil portent, dès 1946, sur la rédaction d'un instrument affirmant les droits de tous les hommes, la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>17</sup>.

Fuller obtient toutefois que le vice-président de la Commission sociale, qui n'est autre qu'Harris, fasse référence à la Déclaration de Genève dans son rapport sur les activités de la SDN. Puisqu'il démontre l'importance de la protection de l'enfance et de son intégration dans les politiques sociales, il suffit d'ajouter que les termes de la Déclaration de Genève « devraient lier les peuples du monde aujourd'hui aussi fermement qu'en 1924<sup>18</sup> ». Le secrétaire général de l'Union, Georges Thélín, soigne quant à lui ses relations avec les fonctionnaires des Nations Unies. Grâce à son amitié avec Maurice Milhaud, directeur *ad-interim* puis adjoint de la Division des affaires sociales, il parvient à faire en sorte que la présidente de l'UIPE, Andrée Gordon Morier, soit reçue à Lake Success, siège de l'ONU jusqu'en 1951, pour examiner la possibilité de réaffirmer la Déclaration de Genève<sup>19</sup>. Ce projet semble donc pouvoir se concrétiser dans un délai raisonnable.

#### TENSIONS ET CONFLITS AUTOUR DU PROJET DE DÉCLARATION

Or, le projet de réaffirmation de la Déclaration de Genève par les Nations Unies prend rapidement une tournure défavorable pour l'UIPE. Le Secrétariat de l'ONU et, plus particulièrement, sa Division des activités sociales sont en effet saisis de la question de savoir s'il serait pertinent de mettre en œuvre la recommandation du délégué Harris. Considérant le caractère daté du traité ainsi que les autres instruments juridiques en cours

relations », *op. cit.* Zoe Moody, « L'enfant sujet de droits : Processus transnational de genèse, d'institutionnalisation et de diffusion des droits de l'enfant (1924-1989) », thèse de doctorat de l'université de Genève, FPSE, 30 octobre 2014.

15. Dominique Marshall, « The Cold War, Canada, and the United Nations Declaration of the Rights of the Child », in Greg Donaghy (ed.), *Canada and the Early Cold War 1943-1957*, Ottawa, Department of Foreign Affairs and International Trade, 1998, p. 183 sq.

16. AUNOG S, S-0472-0067-25-Social Affairs-General-Social Commission-Committees-Temporary social welfare Committee (1947), Interoffice memo from Milhaud to Dumontet, Subject: Temporary social service committee, 7 février 1947 ; S-0917-0003-07-Laugier's Files-working files-coordination-position des délégués à l'ECOSOC, Press release Soc/54, 6 février 1947.

17. AUNHRC, Human Rights Series 1948 to 1957, SO 214 (19), International Covenants on Human Rights, 1946-1955.

18. Dominique Marshall, « The Cold War, Canada », *op. cit.*

19. AEG FUIPE, N.1.4, Tri/71.3, lettre de Milhaud à Thélín, 10 octobre 1947.

de rédaction, les fonctionnaires de l'ONU de même que les délégués à la Commission sociale se montrent peu favorables à une simple intégration de la Déclaration dans le dispositif de droit international en construction. Leur volonté de réviser le traité place l'UIPE dans une situation délicate et les tensions qu'elle engendre sont perceptibles durant la totalité du processus de rédaction. De fait, l'UIPE est honorée que la SDN ait adopté sa propre charte et l'ait consacrée traité de droit international. Elle l'est d'autant plus que l'ONU semble vouloir faire de même. Elle souhaite toutefois sauvegarder l'esprit de la Déclaration de Genève, qui a contribué à son succès institutionnel, et n'entend pas laisser l'ONU la transformer à sa guise<sup>20</sup>.

### *L'UIPE dépossédée*

Lors de la deuxième session de la Commission sociale, à l'automne 1947, les délégués examinent le rapport d'Harris. Sur cette base, ils chargent le Secrétariat de préparer une documentation relative à la Déclaration de Genève puis de consulter les instances concernées par la protection de l'enfance afin de déterminer les modifications ou compléments que l'on jugerait nécessaires d'y apporter en vue de sa consécration comme Charte des droits de l'enfant des Nations Unies<sup>21</sup>. Cette démarche heurte les instances décisionnelles de l'UIPE, qui chargent Thélin de clarifier les choses auprès de son contact et ami Milhaud, à qui il déclare : bien que la Déclaration ait été approuvée par la SDN, « elle est la propriété morale de l'Union et c'est l'Union seule qui a le droit de la modifier » ; l'Union pourrait envisager de lui apporter des modifications mineures, « de détail ou d'emphase », mais refuse catégoriquement de la remanier plus profondément<sup>22</sup>.

Quant à ceux qui estiment que la Déclaration ne prend pas suffisamment en compte les développements qu'a connus le champ de la protection de l'enfance ou les textes qui ont été adoptés depuis 1924, la réponse de Thélin est des plus claires :

L'UIPE n'oublie nullement que la Déclaration de Genève date de 1923 et qu'il existe d'autres textes récents ou anciens. Tous ces textes constituent des mises au point de grande valeur, ils formulent les conclusions de groupements ou d'institutions très importants : ils représentent une somme d'idées et d'expériences toujours actuelles. Mais on doit relever aussi que la plupart de ces documents, en plus

20. Zoé Moody, « The United Nations Declaration of the Rights of the Child (1959): Genesis, transformation and dissemination of a treaty (re)constituting a transnational cause », *IBE, Unesco Prospects*, sous presse.

21. AEG FUIPE, AP 92.2.11, Tri, 65-3, rapport du Secrétaire général UIPE octobre 1946 à juillet 1948 (pp. 31-35) ; AUNOG S, 19485-Child welfare-Declaration on the Rights of the Child-Information from member Governments (part A 1946-1948), Documentation relating to the « Declaration of Geneva » including declarations and charters concerning children's rights adopted by various bodies subsequent to 1924 ; AUNOG, UN Yearbooks (ci-après : AUNOG UNY), Genève et unyearbook.un.org, Yearbook 1947-1948, ECOSOC (pp. 611-612).

22. AEG FUIPE, AP 92.1.14, Tri/65-3, PV 4<sup>e</sup> session du comité exécutif de l'Union, 31 mars-2 avril 1948, Chap. V.

des principes qu'ils énoncent, soit prennent en considération une situation nationale, soit entrent dans des détails d'application ou traitent d'aspects tout à fait particuliers. Pour obtenir l'approbation de l'Assemblée des Nations Unies, composée de représentants de 58 États, [...] seule a chance de s'imposer une Déclaration s'en tenant à une énumération – aussi brève que possible – de principes tout à fait généraux en laissant à chaque pays le soin de les appliquer en les adaptant à ses propres conditions et au développement de ses institutions<sup>23</sup>.

Aux yeux de Thélén, une Déclaration des droits de l'enfant doit se distinguer, par exemple, des conventions de l'ORT. Elle doit être un point de ralliement, l'opportunité d'offrir un cadre commun aux États qui souhaiteraient, dans un deuxième temps, détailler les principes de protection de l'enfance à appliquer à l'intérieur de leurs frontières nationales. En ce sens, une Déclaration des droits de l'enfant n'est pas conçue comme un traité de droit international, mais bien comme un outil programmatique à visée universelle, ne traitant que de questions très générales.

Thélén, qui préside la Fédération des organisations internationales privées et semi-officielles, basée à Genève, est une figure importante dans le champ des relations internationales<sup>24</sup>. Il ne manque donc pas de faire jouer ses relations pour faire entendre le point de vue de l'Union et faire pression sur la Commission sociale. Il réunit « officieusement les représentants d'un certain nombre de représentants d'organisations » qui « soutiennent la position de l'Union » et réclament une simple « mise à jour » de la Déclaration de Genève<sup>25</sup>. Malgré ces démarches, la Commission sociale, lors de sa session d'avril 1948, opte formellement pour une « transformation de la Déclaration des droits de l'enfant en une charte des Nations Unies<sup>26</sup> ».

### *Réappropriation et transformation de la Déclaration de Genève*

Ne déposant pas les armes, l'UIPE examine les possibilités qui lui reste « en tant que seule organisation internationale à s'occuper de la protection de l'enfance<sup>27</sup> ». La décision est prise :

[...] d'utiliser le statut consultatif pour exercer une influence effective sur le développement de la protection de l'enfance et obtenir la reconnaissance des Nations Unies par l'apport d'une contribution de valeur aux travaux de ces organismes<sup>28</sup>.

23. AEG FUIPE, AP 92.2.11, Tri, 65-3, rapport du Secrétaire Général octobre 1946 à juillet 1948, La Déclaration de Genève et les Nations Unies (pp. 31-35).

24. AUNOG S, 18795-NGO-IUCW (part A-1937-1951), Memo from Milhaud to Cilento, 27 mai 1948.

25. AEG FUIPE, AP 92.1.14, Tri/65-3, PV 5<sup>e</sup> session du comité exécutif de l'Union, 8-9 août 1948, VI. Relations avec les Nations Unies.

26. AEG FUIPE, N.1.3, Tri/71.3, lettre de Thélén à Milhaud, 22 juin 1948.

27. AEG FUIPE, AP 92.2.11, Tri, 65-3, rapport du Secrétaire général UIPE octobre 1946 à juillet 1948, *op. cit.*

28. *Ibid.*, PV 5<sup>e</sup> session du Comité Exécutif de l'Union, 8-9 août 1948, VI. Relations avec les Nations Unies.

Thélin obtient qu'une représentante de l'Union, Mary Dingman, soit nommée à Lake Success et lui confie la tâche de suivre le projet de Déclaration<sup>29</sup>. Ce faisant, il imagine pouvoir encore influencer le processus de révision. Il nourrit encore l'espoir que l'ONU se contentera d'une version légèrement révisée de la Déclaration de Genève. En avril 1949, le Comité exécutif de l'UIPE transmet à la Commission sociale une nouvelle version de la Déclaration de Genève rédigée par ses soins et tenant compte des « idées modernes sur la protection de l'enfance<sup>30</sup> ». En parallèle, le Conseil général de l'UIPE adopte une recommandation qui incite ses organisations affiliées à approcher les représentants de leur pays à l'ONU « afin de les éclairer sur la question et leur demander d'intervenir en faveur d'une solution rapide et satisfaisante », autrement dit de se prononcer en faveur du projet de l'UIPE<sup>31</sup>.

Malgré la perte de contrôle sur le projet de Déclaration, l'Union estime que l'influence qu'elle peut avoir sur son contenu pourrait sauvegarder l'esprit de la Déclaration de Genève. Tout porte d'ailleurs à croire que le projet est en bonne voie d'aboutir. Mary Dingman rapporte que les travaux de rédaction finaux seront prochainement confiés à un petit comité d'experts et que tout candidat proposé par l'UIPE sera bien reçu par la Commission sociale, ce qui « pourrait aider à assurer la prise en compte du projet de l'UIPE<sup>32</sup> ». La réalité est toute autre et la proposition de l'Union reste lettre morte. En 1950, la Commission sociale, réunie pour sa 6<sup>e</sup> session, adopte le projet de Déclaration des droits de l'enfant à l'unanimité ; le titre choisi – *Déclaration* plutôt que *Charte* – doit faire écho à la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>33</sup>. En vertu de ce lien explicite avec les questions de droits humains, la Commission transmet le projet à l'ECOSOC, en suggérant qu'il le soumette à la Commission des droits de l'homme (CDH)<sup>34</sup>. L'ECOSOC confirme la relation étroite entre ce projet de Déclaration et la Déclaration universelle des droits de l'homme et le transmet pour examen à la CDH<sup>35</sup>.

Face à ce nouvel échec, l'UIPE doit se résoudre à ce que l'ONU rédige son propre texte, selon son propre calendrier, sous le poids d'autres priorités. Son Conseil exécutif prend donc connaissance du projet de Déclaration. Bien qu'il reprenne l'essence des principes de la Déclaration de Genève, « il

29. Zoé Moody, « The United Nations Declaration of the Rights of the Child (1959) », *op. cit.*

30. AUNOG S, 18795-NGO-IUCW (part A-1937-1951), lettre de Dingman à Orrick, 11 avril 1949.

31. AEG FUIPE, AP 92.2.11, Tri/65-3, 1<sup>er</sup> Conseil général, Stockholm 10-16 août 1948, Rapport du sous-comité du Programme de protection de l'enfance (p. 4).

32. *Ibid.*, Report of the UN Consultant for the IUCW November 48-March 49, The Declaration of Geneva.

33. Office of the High Commissioner for Human Rights [OHCHR], *Legislative history of the Convention on the Rights of the Child*. Genève, United Nations, 2007, Part I, p. 5, E/CN.5/221, paragraph 59.

34. AUNOG UNY, 1959, Human Rights (chapter 8), Declaration of the Rights of the Child.

35. AUNOG GA, A/4185, 17 août 1959, Projet de Déclaration des droits de l'enfant, note du Secrétaire général.

ne peut plus être confondu avec elle », souligne Thélin. L'UIPE tout entière est gagnée par la morosité<sup>36</sup>. En juillet, le Conseil général de l'UIPE adopte sa propre version modernisée de la Déclaration de Genève, qui devient sa nouvelle charte institutionnelle, transmise comme telle au Secrétaire général des Nations Unies<sup>37</sup>. Un télégramme est ensuite envoyé par Gordon Morier, Mary Dingman et Georges Thélin au président de l'ECOSOC, lui signifiant que l'Union abandonne toute ambition de contrôler la rédaction de la Déclaration des droits de l'enfant<sup>38</sup>.

#### À LA RECHERCHE DE COMPROMIS QUI NE FONT PAS CONSENSUS

L'agenda de la Commission des droits de l'homme fixe le débat sur le projet de Déclaration à sa 7<sup>e</sup> session. Or, il n'est pas traité avant la 13<sup>e</sup> session en 1957, soit six ans plus tard. Ce délai dans le traitement d'un dossier pourtant considéré comme relativement consensuel a une double origine<sup>39</sup>. Premièrement, la CDH a d'autres priorités, car elle est engagée dans la rédaction des Pactes relatifs aux droits de l'homme qui doivent donner une valeur contraignante à la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>40</sup>. Les tensions liées à la Guerre froide plongent ce processus dans une succession de crises, dont la plus marquante est celle qui mène à l'élaboration de deux Pactes au lieu d'un seul<sup>41</sup>. Deuxièmement, l'UIPE et, plus spécifiquement, Thélin ne jouent plus le rôle de moteur dans la conduite de ce projet. En accord avec les nouveaux statuts de l'UIPE, la promotion de la nouvelle version de la Déclaration de Genève, devenue effective en 1950 et largement diffusée dans les années qui suivent, concentre les activités<sup>42</sup>.

#### Une Déclaration à l'ère des traités contraignants

Lorsque la question de la Déclaration des droits de l'enfant est inscrite à l'agenda de la 13<sup>e</sup> session de la CDH, plusieurs délégués déclarent

36. AEG FUIPE, M3, Tri/71.1/7/1, rapport du Secrétaire général, 1950, Vol. XIV, n° hors-série.

37. Archives de la Commission des Droits Humains des Nations Unies (ci-après : AUNHRC), Genève SOA, 317/1/01 (3) G, Comments from organizations, lettre de Thélin au secrétaire de la CDH.

38. AEG FUIPE, M3, Tri/71.1/7/1, 2<sup>e</sup> Conseil général, Londres, 6-12 juillet 1950, La Déclaration des droits de l'enfant et les Nations Unies.

39. AUNESCO, 342.7-053 A 102 Declaration of the Rights of the Child, Aleksander à Terenzio, 8 juillet 1959, rapport n° 6.

40. Dominique Marshall, « The construction of children as an object of international relations », *op. cit.* Philip E. Veerman, *The rights of the child and the changing image of childhood*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

41. Anna Holzscheiter, *Children's Rights in International Politics. The Transformative Power of Discourse*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2010. Pierre Milza, *op. cit.*, pp. 127-129.

42. Zoé Moody, « L'enfant sujet de droits », *op. cit.*

que la question est « d'une très grande importance<sup>43</sup> ». Pourtant, elle n'est pas la thématique phare de la session. Les délégués sont donc peu préparés, rouvrant l'une après l'autre les questions qui avaient été réglées par d'autres avant 1950, dans un contexte socio-politique différent<sup>44</sup>. Sont ravivés, sur le bien-fondé de proclamer des attentes minimales ou des normes pouvant être atteintes progressivement, les doutes jusque-là étouffés par la Commission sociale. L'hésitation générale relative au maintien d'un ancien modèle issu de la SDN refait également surface. Pourquoi opter pour un instrument non contraignant, destiné à proclamer les droits d'une minorité, alors que les droits de l'enfant pourraient être intégrés au dispositif organisant les traités de droits humains ?

Ne se sentant pas en mesure « de prendre en considération toutes les aspects du projet », la CDH décide de consulter une seconde fois les États membres, des agences spécialisées de l'ONU et des ONG<sup>45</sup>. Le Secrétariat de l'ONU est à nouveau chargé d'évaluer s'il est pertinent d'adopter un traité spécifique aux droits de l'enfant. Les prises de position sont à ce stade moins favorables. Personne ne souhaite en effet encourager l'Assemblée générale à adopter des « déclarations spéciales sur les droits humains qui pourraient atténuer la force morale et porter atteinte au caractère englobant de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Les fonctionnaires considèrent que la Déclaration de Genève était un « document inspirant », mais que le nouveau texte ne l'améliore nullement<sup>46</sup>. Ils explorent alors deux pistes. La première consiste à encourager l'adoption d'une convention légalement contraignante, comme le souhaitent certaines délégations. La deuxième option ancre les droits de l'enfant dans les questions sociales plutôt que dans les droits humains et étudient l'opportunité d'adopter un autre type de résolutions, qui pourraient soutenir le travail des ONG existantes<sup>47</sup>.

C'est la directrice du Bureau des affaires sociales, Julia Henderson, qui met un terme à ces tergiversations. Elle s'oppose fermement à la réorientation du texte vers une convention, car « de tels instruments, dans ce domaine particulier [la protection de l'enfance], sont de valeur pratique négligeable aujourd'hui<sup>48</sup> ». En prenant appui sur les expériences en matière

43. AEG FUIPE, M.4.1, Tri/71.1, CDH 12<sup>e</sup> session, rapport sur la douzième session (5-29.03.1956), paragraphe 98-100.

44. Zoé Moody, « The United Nations Declaration of the Rights of the Child (1959) », *op. cit.*

45. AUNOG-UNY, 1957, ECOSOC, Draft Declaration on the Rights of the Child.

46. AUNOG-S, S-0445-0077 Draft Declaration on the Rights of the Child (1958-1967), Interoffice Memorandum, From Humphrey to Trevelyan, Subject: re: Item on agenda of HRC relating to the Draft Declaration of the Rights of the Child, 21 avril 1958.

47. AUNOG-S, S-0445-0077, Draft Declaration on the Rights of the Child (1958-1967), Manuscript note signed H.T (Trevelyan), 24 avril 1958 ; AUNOG-S, S-0445-0077, Draft Declaration on the Rights of the Child (1958-1967), Interoffice Memorandum, From Humphrey to Trevelyan, Subject: re: Item on agenda of HRC relating to the Draft Declaration of the Rights of the Child, 21 avril 1958.

48. AUNOG-S, S-0445-0077, Draft Declaration on the Rights of the Child (1958-1967), Interoffice memorandum, To Humphrey from Henderson, Bureau of Social Affairs, Subject: Declaration of the Rights of the Child, 5 juin 1958.

de promotion et de mise en œuvre des conventions portant sur l'obligation d'entretien, la désertion familiale et la protection des enfants contre la négligence et la cruauté, Julia Henderson souligne qu'il est essentiel de prévoir les mesures pratiques dans le champ des questions sociales. Elle précise :

Alors que l'on peut considérer que les conventions portant sur les droits spécifiques d'autres groupes particuliers sont un moyen efficace d'atteindre les objectifs formulés dans les différentes propositions pour l'élaboration de déclarations distinctes, nous sommes du ferme avis que de tels instruments ne devraient pas être recommandés comme une façon d'appréhender les problèmes particuliers relatifs à la protection des enfants<sup>49</sup>.

La prise de position de Julia Henderson illustre la complexité de la problématique à laquelle font face les personnes actives dans la genèse de la Déclaration. Premièrement, son format ne correspond pas aux intentions de travail de l'ONU, qui construit à partir de la Déclaration universelle des droits de l'homme et adopte des traités complémentaires contraignants<sup>50</sup>. Deuxièmement, d'autres OI occupent les champs qui paraissent pouvoir être couverts par la Déclaration. L'efficacité de ces organisations est d'ailleurs bien meilleure que ne pourra jamais l'être un texte car elles disposent de davantage de libertés. Pour finir, Julia Henderson rappelle que l'ONU n'a jamais eu l'intention d'adopter un nouveau traité, contraignant ou non. L'objectif initial était de réviser légèrement un texte qui avait été ratifié par l'Assemblée générale de la SDN à deux reprises, en 1924 et en 1934, et de lui donner un nouveau souffle<sup>51</sup>.

### « Ni une charte, ni une déclaration » et une succession de compromis

Après l'issue décevante de la première lecture de la Déclaration par la CDH mais aussi l'ouverture aux interventions externes qu'affiche cette dernière, l'UIPE et d'autres ONG membres du Comité de l'ECOSOC reprennent un travail de lobbying<sup>52</sup>. Elles ont à nouveau l'espoir de pouvoir influencer le processus de rédaction de la Déclaration. En juillet 1959, plusieurs délégations soumettent conjointement un projet de résolution visant à retarder la prise de position de la CDH. La démarche est cette fois contrée par

49. En anglais : « While it may be considered that conventions on particular rights for other special groups are an effective means of achieving objectives expressed in various proposals for separate declarations, it is our firm opinion that such instruments should not be recommended as an approach to the particular problems with respect to the protection of children » (*ibid.*).

50. Par exemple : Sunil Amrith, Glenda Sluga, « New histories of the United Nations », *Journal of World History*, 2008, 19, 3, pp. 251-274.

51. AUNOG-S, S-0445-0077, Draft Declaration on the Rights of the Child (1958-1967), Interoffice memorandum, To Humphrey from Henderson, Bureau of Social Affairs, Subject: Declaration of the Rights of the Child, 5 juin 1958.

52. AEG FUIPE, M.4.4, Tri/71.1, Council Committee on NGO summary record of the 178<sup>th</sup> meeting, 3 juillet 1959.

l'intervention énergique de Sir Samuel Hoare, délégué britannique. Appuyé par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, il parvient à rallier l'ensemble des délégations à l'idée d'envoyer directement le projet de Déclaration à l'Assemblée générale<sup>53</sup>. Contrairement à ce qu'affirme le secrétaire de la CDH, cet empressement n'est pas lié à un intérêt soudain et « substantiel » des délégués pour ce traité<sup>54</sup>. En fait, la réouverture du dossier comporte le risque d'une surenchère d'adjonctions et, par conséquent, d'une réduction de la marge de manœuvre des États. Le plus sage est donc d'adopter le document peu menaçant en l'état. De plus, la Commission, aux prises avec les pactes relatifs aux droits de l'homme, n'a pas adopté de traité depuis un certain temps et pourrait finalement concrétiser ainsi l'un de ses projets<sup>55</sup>. Les droits de l'enfant sont donc une alternative intéressante.

L'ECOSOC transmet le projet de Déclaration à l'Assemblée générale, afin qu'elle l'examine lors de sa 14<sup>e</sup> session<sup>56</sup>. Cet exercice, qui se déroule au sein de la Troisième Commission, occupe 23 séances. Cette durée s'explique, d'une part, par le développement, par les Puissances occidentales et le bloc de l'Est, de visions diamétralement opposées en matière de droits humains et des moyens de les garantir. D'autre part, l'objet même de la Déclaration « représente un champ de bataille idéologique sur lequel chaque groupe ayant une "cause" à promouvoir voit une occasion de faire progresser ses propres objectifs », comme l'écrit Miller<sup>57</sup>. Pourtant et de façon paradoxale, leur souhait réel de voir adopté ce traité conduit les États à s'accorder, sans pour autant toujours trouver le juste milieu capable de régler leurs différends. De nombreux membres de la CDH notent en effet que le projet de déclaration « [est] depuis longtemps à l'étude et qu'il [est] à la fois possible et désirable d'approuver un texte définitif pendant la session en cours de l'Assemblée générale<sup>58</sup> ». S'engage alors un jeu d'alliances et d'influence qui pousse les États dans leurs retranchements et les force à céder sur certains points afin d'obtenir que leur idée ou leur thématique – phare ne soit sacrifiée sur l'autel des négociations internationales au prétexte que celles-ci doivent absolument aboutir.

À nouveau, les discussions portent sur la longueur du texte et sur le fait de savoir s'il faut, oui ou non, s'engager sur le chemin d'une convention légalement contraignante. Le bloc soviétique souhaite préciser les moyens d'appliquer ces principes en mettant l'accent sur la responsabilité de l'État. Les puissances occidentales, qui s'appuient sur les organismes privés actifs

53. AEG FUIPE, M.4.4, Tri/71.1, Confidential letter from Miller to Moser, 2 septembre 1959 ; AUNESCO, 342.7-053 A 102, Declaration of the Rights of the Child, Rapport n° 6 de Aleksander à Terenzio, 8 juillet 1959.

54. AEG FUIPE, M.4.4, Tri/71.1, Confidential letter from Miller to Moser, 2 septembre 1959.  
55. *Ibid.*

56. Archives de l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après : AUNOG GA), A/4185, 17 août 1959, projet de Déclaration des droits de l'enfant, note du Secrétaire général.

57. AEG FUIPE, M.4.5, Tri/71.1, Report of the work of the Third Committee on the Declaration of the rights of the child by Miller, 5 novembre 1959.

58. AUNOG GA, A/4249, 6 novembre 1959, projet de Déclaration des droits de l'enfant, rapport de la Troisième Commission.

dans le domaine de la protection de l'enfance, contrent systématiquement ces propositions<sup>59</sup>. Un juste milieu entre les deux points de vue n'étant pas envisageable, la vision occidentale l'emporte souvent car elle rallie les ONG, qui tirent bénéfice de devenir les garantes de la mise en œuvre des droits de l'enfant. C'est d'ailleurs le délégué néerlandais qui propose – en connivence peut-être avec son compatriote Mulock Houwer, le nouveau Secrétaire général de l'UIPE – d'introduire une référence spécifique aux ONG. Cette mention permet de lister des responsables plutôt que de clairement trancher en faveur d'un modèle d'État social ou d'État libéral<sup>60</sup>. Le sixième paragraphe du préambule de la Déclaration se lit donc comme suit :

Les parents, les hommes et les femmes à titre individuel, ainsi que les organisations bénévoles, les autorités locales et les gouvernements nationaux [sont invités] à reconnaître ces droits et à s'efforcer d'en assurer le respect au moyen de mesures législatives et autres adoptées progressivement<sup>61</sup>.

Dans le cadre de ces débats, les alliances varient selon les objets. Lorsque l'Italie, propose d'introduire dans le préambule la question de la protection légale de l'enfant « dès le moment de sa conception », elle reçoit un fort soutien des pays catholiques. La proposition est néanmoins contrée par le bloc soviétique et les pays anglo-saxons qui, le temps de cette discussion, trouvent là un terrain d'entente<sup>62</sup>. L'introduction d'une protection « avant comme après la naissance » permet de sortir de l'impasse sans pour autant proposer une définition légale du « début » de la vie, qui demeure dans le flou<sup>63</sup>.

De fait, certaines tensions ne sont pas désamorcées à l'issue des travaux. L'abandon du droit de l'enfant à être éduqué dans la religion de ses parents en est une parfaite illustration. Cette idée, à laquelle tout le monde adhère, figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 26). Son éviction du texte sur les droits de l'enfant est liée à la difficulté de le garantir dans certains contextes (États abritant plusieurs religions ; enfants issus de couples de religions différentes, etc.), ce qui souligne l'une des grandes faiblesses du traité, adopté par l'Assemblée générale, le 20 novembre 1959 : les collectifs chargés de le rédiger ont tous fait le choix d'élaborer un instrument de type déclaratif, tout en succombant tous à la tentation de réfléchir aux moyens d'application des droits des enfants. À l'intersection d'un document affirmant des principes et d'un guide d'application,

59. AUNESCO, 342.7-053 A 102, Declaration of the Rights of the Child, Report Draft Declaration of the Rights of the Child from NY office to Director General Unesco, 9 novembre 1959 (4760-4766).

60. *Ibid.*

61. Déclaration des droits de l'enfant, Résolution 1386 (XIV) adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies, Préambule, paragraphe 6.

62. AUNOG GA, A/4249, 6 novembre 1959, projet de Déclaration des droits de l'enfant, rapport de la Troisième Commission.

63. Déclaration des droits de l'enfant, *op. cit.*, Préambule, 3<sup>e</sup> considérant.

la Déclaration est finalement plus proche d'un projet évoqué en 1950 par Thélin devant des membres du Secrétariat de l'ONU :

Le produit final ne serait ni une charte ni une déclaration au sens formel du terme, mais plutôt un énoncé de principes ou telle autre formule qui reflèterait le caractère subordonné du document par rapport à la [Déclaration universelle des droits de l'homme]<sup>64</sup>.

En d'autres termes, la Déclaration des droits de l'enfant constitue un *addendum* à la Déclaration universelle des droits de l'homme, sans pour autant avoir jamais été élaboré comme tel. Car, ce qui compte, et les acteurs du processus de genèse le relèvent fréquemment, c'est le moyen d'action qu'un tel instrument représente. Il s'agit avant tout de garantir certaines conditions minimales aux enfants et de construire des bases saines et solides pour les générations futures. Il reste, par conséquent, à définir les droits humains des enfants.

## CONCLUSION

L'adoption de la Déclaration des droits de l'enfant par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 20 novembre 1959, peut être considérée comme une anomalie dans l'élaboration du dispositif de droit international entamée dans les années 1950. Comme les développements qui précèdent l'ont montré, la communauté internationale est demandeuse, dans le contexte postérieur à 1945, d'un cadre commun qui puisse légitimer les efforts menés pour secourir les enfants gravement affectés par le conflit mondial. On attend donc de l'ONU, en sa qualité de nouvelle instance supranationale, qu'elle s'empare de la question et promulgue des lignes directrices. Néanmoins, la question de l'enfance n'est pas centrale dans le processus d'affirmation des droits humains qui occupe la Commission des droits de l'homme. De plus, des agences spécialisées ont été fondées pour apporter les secours et l'éducation nécessaires aux enfants. La Déclaration de Genève, adoptée après la Première Guerre mondiale par la Société des Nations, paraît dans ce contexte pouvoir répondre à toutes les demandes. Il suffit donc de la réaffirmer.

Comme nous l'avons montré, cette solution, apparemment simple et consensuelle, engendre en fait des tensions importantes entre l'ONU et l'ONG qui avait rédigé la Déclaration de 1924. Le processus de la transformation du texte et de son adaptation aux pratiques contemporaines dans le domaine de la protection de l'enfance se révèle être particulièrement

64. En anglais : « *The end product would be neither a charter, nor a declaration in the formal sense of the term, but rather a statement of principles or some such phrase which would reflect the subordinate character of the document in relation to the [Declaration of Human Rights]* » (AUNOG S, 18795-NGO-IUCW (part A-1937-1951), Pickard to Langrod, 17 mars 1950, completed by the addendum to memorandum, 20 mars 1950).

complicqué. Le choix de prendre pour base ce traité implique par ailleurs que les débats de fond menés sur la nature (Déclaration de principes) et sur le contenu (adjonction) ne sont jamais conduits de manière objective. L'UIPE, les fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU, les délégués impliqués dans les différentes commissions sont systématiquement influencés par des conflits d'intérêt, oscillant entre la volonté de préserver un héritage et celle d'adopter un traité plus moderne qui puisse servir de centre de ralliement. Les relations internationales se trouvant de surcroît au point mort en matière de proclamation des droits humains, les principes de protection de l'enfance, auxquels la communauté internationale adhère globalement, peuvent jouer ce rôle de lieu d'entente entre les différentes cultures et idéologies, et donner l'illusion de sortir de l'impasse.

Néanmoins, les acteurs impliqués dans le processus de rédaction ne parviennent pas à faire dépasser au texte le stade d'outil symbolique. La légitimité du traité est donc rapidement mise en cause. Plusieurs États influents sont d'avis que la Déclaration universelle des droits de l'homme et ses Pactes adoptés en 1966 suffisent à garantir les droits de l'enfant. Ils marquent donc peu d'intérêt pour ce traité. À l'inverse, d'autres remettent déjà en cause son caractère déclaratif, et évoquent la nécessité de rédiger une convention. La Déclaration échoue là où ses auteurs avaient placé tous leurs espoirs : elle ne parvient pas à rassembler la communauté internationale autour d'une bannière partagée et tombe progressivement dans l'oubli. Seules les résolutions de l'Assemblée générale lui permettent de refaire surface ponctuellement, au milieu d'un arsenal d'instruments de droit international grandissant, auquel elle s'intègre progressivement. Elle prépare ainsi les voies à un nouvel outil juridique, cette fois-ci contraignant, la Convention des droits de l'enfant.

Zoé MOODY

*Haute école pédagogique du Valais*

