



Sous la direction de Karl Hanson

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue?

MÉMOIRE – Orientation Recherche

Présenté à
l'Unité d'Enseignement et de Recherche en Droits de l'enfant
de l'Institut Universitaire Kurt Bösch
pour l'obtention du grade de Master of Arts Interdisciplinaire en droits de l'enfant

par

Lucas VEUVE

de

Cernier, Neuchâtel

Mémoire No DE2012/MIDE10 -11/19

SION

Juin/2012

Résumé

À Manille, pour faire face à la criminalité, les autorités de la ville ont mis en place un couvre-feu pour les mineurs de moins de 18 ans. Cette mesure interdit aux enfants et aux jeunes de sortir la nuit entre 22 heures et 4 heures du matin. L'infraction de cette ordonnance municipale est punie d'une amende ou d'une mise en détention au *Reception and Action Centre (RAC)*.

Ce travail, qui s'inscrit dans une approche interdisciplinaire, se propose de comprendre la légalité d'une ordonnance municipale sur le couvre-feu à Manille au regard du droit national et international. Dans un premier temps, il s'agira de définir le contexte socio-politique philippin. Il sera question d'analyser le contexte historique et politique de l'État philippin souvent qualifié de régime patrimonialiste, puis il s'agira de définir l'image des enfants en situation de rue en soulignant les lois nationales sur la protection de l'enfance en vigueur dans ce pays d'Asie du Sud-Est. Dans un deuxième temps, j'expliquerai le couvre-feu dans le contexte des États-Unis et à Manille, en m'intéressant à la légalité de l'ordonnance municipale. Dans un troisième temps, j'analyserai les restrictions des droits dans le cadre de la mise en place d'un couvre-feu. Il s'agira de voir si les droits peuvent être limités dans l'optique d'un maintien de l'ordre. Finalement, je mettrai en avant des stratégies pour la prise en charge des enfants en situation de rue, dans le respect de leurs droits. Ces quelques éléments constitueront des recommandations pour l'amélioration des conditions de vie des enfants en situations de rue.

Mots-Clés

Enfants en situation de rue

Couvre-feu

Droits de l'enfant

Manille

Discrimination

Remerciements

Je tiens à remercier sincèrement toutes les personnes qui m'ont aidé, renseigné et soutenu dans le cadre de ce mémoire:

Mon directeur de mémoire, Karl Hanson, pour sa disponibilité, ses conseils et le suivi durant toute la réalisation de ce travail

L'ONG *Virlanie* pour son accueil et son encadrement, plus spécifiquement Dominique Lemay, fondateur et président de la fondation ainsi qu'à toutes les personnes impliquées dans cette ONG pour l'expérience enrichissante qu'ils m'ont fait vivre

Michael du bureau des droits de l'enfant. Celui-ci m'a apporté de précieux outils sur les lois philippines et m'a permis de rencontrer les différents acteurs de terrain, les enfants en situation de rue et les travailleurs sociaux du RAC

Pour des questions éthiques, je ne peux pas mentionner le nom des enfants et du travailleur social de *Virlanie* interviewés. Je tiens néanmoins à les remercier chaleureusement

Ma famille et mes amis pour leur soutien et leur aide tout au long de l'élaboration de ce travail.

Abréviations

RAC	Reception and Action Centre
MYRC	Manila Youth Reception Centre
ESR	Enfants en situation de rue
ONG	Organisation non-gouvernementale
DSWD	Department of Social Welfare and Development
MMDA	Metropolitan Manila Development Authority
MPD	Manila Police District
P.D. 603	Presidential Decree No. 603 : The child and youth welfare code
R.A. 9344	Republic Act No. 9344 : <i>The juvenile justice and welfare act</i>
R.A. 7610	Republic Act No. 7610 : <i>Special protection against child abuse, exploitation and discrimination, and for other purposes</i>
R.A. 7160	Republic Act No. 7160 : An act providing for a local government code of 1991
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme

Table des matières

1. Introduction et problématique	7
2. Méthodologie	10
2.1 Choix de la recherche : l'action de la fondation Virlanie.....	10
2.2 Les méthodes de recolle de données.....	11
2.2.1 La littérature.....	12
2.2.2 L'observation de terrain.....	12
2.2.3 Les interviews.....	13
3. Le contexte socio-politique philippin	16
3.1 Une démocratie « mouvementée ».....	16
3.2 Le développement économique de Metro Manila.....	20
3.3 Les enfants en situation de rue à Manille.....	21
3.4 Le regard des autorités sur les enfants en situation de rue à Manille, à la lumière des lois nationales.....	26
4. Le couvre-feu	32
4.1 Introduction: définition du couvre-feu et des <i>status offenses</i>	32
4.2 Les couvre-feux aux États-Unis.....	34
4.3 La légalité de l'ordonnance municipale sur le couvre-feu à Manille.....	36
5. L'ordonnance municipale sur le couvre-feu et les droits des enfants	41
5.1 Les droits fondamentaux.....	41
5.1.1 Le droit à la liberté de mouvement et de circulation.....	41
5.1.2 Le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique.....	43
5.1.3 La discrimination basée sur l'âge.....	45
5.1.4 Le droit des parents d'élever leurs enfants.....	47
5.2 Les restrictions des droits fondamentaux.....	49
5.2.1 La limitation est prévue dans la loi.....	50
5.2.2 Les mesures sont nécessaires « dans une société démocratique ».....	51
5.2.3 Les mesures ne doivent pas être en contradiction avec d'autres obligations des États en vertu du droit international.....	61

6. Discussion sur la mise en place de stratégies pour la prise en charge des ESR	64
7. Conclusion	70
8. Bibliographie	73
9. Annexes	82

1. Introduction et problématique

Dans le contexte socio-politique particulier des Philippines, marqué par la monopolisation du pouvoir par une certaine élite issue de l'oligarchie et une forte corruption, les dirigeants politiques ont mis en place, afin de lutter contre la criminalité des jeunes, des mesures controversées parmi les politiciens, l'opinion publique et les organisations internationales.

Ainsi, à Manille, les autorités, ont, depuis 2007, instauré une ordonnance municipale sur le couvre-feu. Celle-ci interdit aux mineurs de moins de 18 ans de circuler la nuit dans les rues de la ville. « Under ordinance 8046 10 p.m. To 4 a.m. The next day are « barangay curfew hours » for children and youth below 18 » (Jalbuena, 2007). Pour le faire respecter, les autorités organisent des campagnes de rafle qu'ils nomment « opérations de secours » (rescue operation). Les enfants « secourus » dans les rues sont envoyés dans des centres « d'accueil », notamment le *Reception and Action Centre* (RAC)¹. Ils y sont, en réalité, privés de liberté. En violant le couvre-feu, les enfants sont considérés comme étant en conflit avec la loi, alors même qu'ils n'ont commis aucun crime. Les autorités interviennent ainsi pour réprimer des comportements qui ne sont pas pénaux (mendicité, vagabondage, violation du couvre-feu, l'association à des gangs, etc.), des infractions propres à leur statut de mineurs, qualifiées de *status offenses*.

Les autorités estiment qu'ils prennent en charge les ESR en « secourant » ces derniers et en leur fournissant des centres d'accueil. Néanmoins, pour les organisations internationales, ces méthodes reflètent plutôt un choix politique : celui d'enrayer des rues les gens les plus pauvres, principalement les enfants et de donner une image propre de la ville. Ces mesures sont également discutables pour les criminologues et sociologues qui les jugent inefficaces. En effet, au lieu de lutter contre la criminalité, le couvre-feu cible le groupe « jeune » comme des délinquants et, de ce fait, transmet une image négative de l'enfant en situation de rue. De plus, les ESR, en raison de leur placement en institution (RAC), sont associés à des criminels et sont stigmatisés alors même qu'ils n'ont commis aucun crime.

¹ Le « Reception and Action Center » (RAC) est un centre d'accueil fermé et temporaire de la ville de Manille. Il a pour mission de prendre soin et d'assurer aide et protection aux personnes qui y sont hébergées: enfants en situation de rue, des familles ainsi que des personnes âgées.

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Alors que, dès 1990, les Philippines ont ratifié la Convention internationale relative aux droits des enfants (1989) tout en mettant en place des lois internes sur la protection de l'enfance, plusieurs questions m'interpellent :

- Qu'est-ce qu'un couvre-feu (*status offenses*) ? Quelle est la légalité d'une ordonnance municipale sur les couvre-feux pour les mineurs ?
- Cette mesure est-elle justifiée au regard du droit national et du droit international ?
- Le maintien de l'ordre légitime-t-il une restriction des droits fondamentaux des enfants en situation de rue ?

L'intention de ce travail est de comprendre la légalité de l'ordonnance municipale sur le couvre-feu à Manille au regard des lois nationales et internationales et de voir si les droits fondamentaux des enfants en situation de rue peuvent être restreint dans le cas de trouble de l'ordre public.

Afin de répondre à ces questions, je formule l'hypothèse suivante :

Le couvre-feu est une mesure anticonstitutionnelle qui, non seulement, limite de nombreux droits fondamentaux des ESR mais désigne également ceux-ci comme des délinquants. Les ESR sont, dès lors, considérés comme une menace pour la société et comme perturbant l'ordre public en place. Cette image négative contribue à la discrimination des ESR.

Pour répondre aux questions formulées plus haut, je vais, dans un premier temps, situer le contexte socio-politique des Philippines, en m'intéressant, d'une part, aux structures du système politique et à son imbrication avec l'économie et, d'autre part, aux enjeux sociaux tels que les enfants en situation de rue. Pour ce faire, il s'agira de définir le concept « enfants en situation de rue » et de le situer dans le contexte de la ville de Manille. Il s'agira de montrer l'image des ESR selon les autorités en soulignant également les lois nationales de protection de l'enfance en vigueur aux Philippines. Dans un deuxième temps, le travail se poursuit avec un chapitre traitant du couvre-feu. Il sera, tout d'abord, question de la définition générale de ce concept, puis de la définition de cette mesure aux Etats-Unis. Enfin, je m'intéresserai à la légalité de l'ordonnance municipale à Manille.

Dans un troisième temps, les droits fondamentaux seront analysés à la lumière des conventions internationales et nationales. À cette fin, j'aborderai le droit à la réunion pacifique, le droit à la liberté de mouvement et de circulation, la discrimination basée sur l'âge et, finalement, le droit des parents d'élever leurs enfants.

Pour la suite de la recherche, je m'interrogerai sur les limites juridiques des droits fondamentaux. Il s'agira de voir si les restrictions de ces droits sont justifiées par les arguments des autorités. Pour ce faire, je m'intéresserai aux critères qui permettent de vérifier si la limitation est justifiée, c'est-à-dire prévue par la loi et nécessaire dans une « société démocratique » tout en n'entrant pas en contradiction avec d'autres droits du PIDCP. Cette analyse sera étayée par l'exemple de la tolérance zéro et de la mise en institution des ESR au RAC.

Dans la partie « discussion », il s'agira d'ouvrir le débat en abordant les stratégies de prises en charge des ESR. Ainsi, sans avoir la prétention d'être exhaustifs, je formulerai quelques idées pour la mise en place de moyens visant à la réinsertion des ESR, dans le respect de leurs droits et de leurs opinions.

En conclusion, je reviendrai sur les éléments marquants de notre recherche avant de terminer en pointant les difficultés rencontrées sur le terrain.

2. Méthodologie

2.1 Choix de la recherche : l'action de la fondation *Virlanie*

Dans le cadre du Master interdisciplinaire en droits de l'enfant, les étudiant-e-s sont amenés à effectuer un stage d'au minimum deux mois au sein d'un organisme qui œuvre pour la protection de l'enfance. A la suite des cours théoriques du premier semestre d'étude sur la question des enfants en situation de rue, j'ai eu la volonté d'approfondir les connaissances acquises en effectuant un stage avec une ONG travaillant sur cette problématique. Ainsi, après avoir mené des recherches sur les organisations et questionné mon entourage, j'ai été conduit à postuler pour un stage à la fondation *Virlanie*. Ce stage a été réalisé à Manille, aux Philippines, plus spécifiquement au bureau des droits de l'enfant de la fondation et dans un centre de détention pour enfants et familles en situation de rue.

Il a été l'occasion de vivre une expérience de terrain au sein d'un centre carcéral, de comprendre le fonctionnement d'une ONG, de pouvoir observer et rencontrer les principaux acteurs de cet environnement, et de mettre en perspective des connaissances théoriques sur le terrain. De cette expérience de terrain est née la volonté de continuer une recherche plus approfondie sur les lois nationales philippines et internationales. L'objectif est alors de comprendre la légalité d'une ordonnance municipale sur le couvre-feu et les effets de cette mesure sur les droits des enfants.

La fondation *Virlanie* est une organisation privée à but non lucratif fondée à Manille en 1992 par Dominique Lemay et une équipe philippine de travailleurs sociaux. La fondation accompagne et prend soin des enfants les plus démunis. Abandonnés, abusés, exploités, négligés, souffrant d'abus sexuels, d'addiction à la drogue ou atteints de handicaps physiques et mentaux, de nombreux enfants nécessitent une protection particulière. Depuis 1992, *Virlanie* a accueilli 13 500 enfants. Elle peut accueillir jusqu'à 280 enfants par an dans ses maisons et vient également en aide à 1 200 enfants et jeunes directement dans les rues, dans les centres de détention et au sein des familles vivant dans les bidonvilles². Elle est aujourd'hui dirigée par un conseil d'administration d'une vingtaine de personnes, assisté d'une équipe de 130 salariés philippins et d'environ 50 bénévoles volontaires et étrangers.

² Chiffres de la Fondation *Virlanie* 2011.

La fondation *Virianie* comporte douze maisons, chacune accueillant de 20 à 30 enfants. *Virianie* dispose également de différents programmes supports permettant d'assurer le bien-être émotionnel, physique et intellectuel des enfants. Un des programmes externes de la fondation est la mise en place par les volontaires, d'activités artistiques, éducatives et sportives au sein du RAC. Ce centre gouvernemental géré par le DSWD³ a été créé par la ville de Manille en 1975. Il a pour mission d'assurer aide et protection aux personnes qui y sont hébergées. Son objectif est donc d'héberger temporairement et de prendre soin des mineurs et individus abusés, négligés, abandonnés, déplacés et exploités au travers de services sociaux, et ce, afin de les réintégrer socialement.

Les personnes hébergées par cet établissement sont tous les individus de la rue considérés comme étant incapables de s'autogérer : des mineurs trouvés dans la rue, abandonnés, victimes de maltraitance ou d'abus (physiques, sexuels, exploitation par le travail...) mais aussi des personnes adultes, notamment des personnes âgées trouvées dans la rue, des personnes déplacées, exploitées, les mendiants et familles vivant dans la rue. Par la suite, l'objectif de ce centre est de déplacer ces individus vers d'autres institutions gouvernementales ou non gouvernementales, comme *Virianie*. 60% des enfants qui y sont hébergés émanent du RAC.

2.2 Les méthodes de récolte de données

Ce travail a été élaboré sur la base de trois approches : une recherche littéraire, une observation de terrain, à Manille, ainsi que des interviews d'enfants en situation de rue et d'un travailleur social de la fondation *Virianie*. Mon intention est de relever les enjeux de cette problématique sans privilégier un acteur unique de la société. C'est la raison pour laquelle, j'ai décidé de faire interagir plusieurs disciplines, ce qui permettra d'étudier le sujet sous différents angles. Le travail se situe donc dans une approche interdisciplinaire. « Tout projet interdisciplinaire suppose la mise en présence d'au moins deux disciplines appelées à se compléter pour dégager une

³ Le *Department of Social Welfare and Development* a pour mission de fournir une protection sociale et de promouvoir le droit et le bien-être des pauvres, des personnes et familles vulnérables, et de promouvoir la mise en oeuvre de programmes et de politiques avec les ONG, les organisations gouvernementales, et les autres membres de la société civile. (Trad. du site internet du DSWD: <http://www.dswd.gov.ph/>, consulté le 5 janvier 2012).

image plus globale de la réalité et appréhender un problème complexe ne pouvant pas être pris en charge par une seule discipline » (Darbellay et Paulsen, 2008, p.17).

J'utiliserai différents concepts qui se situent dans des domaines d'études différents, notamment, le concept d'*enfants en situation de rue* en sociologie de l'enfance ; celui de *couvre-feu* dans la littérature juridique, criminologique et sociologique, et celui des *droits de l'enfant* dans le domaine juridique. Ainsi, je tenterai de faire interagir les différentes disciplines entre elles avec les éléments empiriques tels que l'observation de terrain et les interviews des acteurs concernés. Cette approche permettra de mettre en relation plusieurs points de vue pour analyser, comprendre un problème complexe constitué d'une multitude de champs et d'acteurs.

2.2.1 La littérature

Afin de cerner au mieux le sujet, j'ai pris en compte un panel d'ouvrages portant sur le droit, la sociologie et la criminologie. En termes d'outils juridiques, ce travail s'appuie sur la CDE (1989) ; sur les rapports soumis par les Philippines au Comité des droits de l'enfant ; sur le droit international concernant la justice des mineurs ; sur le droit national philippin, notamment le P.D. 603 (1974), le R.A. 9344 (2006), le R.A. 7610 (1992) et le R.A. 7160 (1991); et sur une documentation scientifique traitant des connaissances juridiques sur le couvre-feu. La recherche porte également sur les rapports des organisations internationales et ONG œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance à Manille, tels que *Virlanie Foundation*, *Bahay Tuluyan*, *Preda Foundation*, *Save the children*, *Unicef*.

S'agissant des outils sociologiques et criminologiques, l'enquête se fonde sur des ouvrages abordant la question des enfants en situation de rue, l'insécurité sociale, la tolérance zéro et la prison. Je me suis aussi intéressé aux ouvrages portant sur la politique et l'histoire des Philippines. Enfin, la recherche porte également sur des articles de presse sur les sujets du couvre-feu et des ESR.

2.2.2 L'observation de terrain

Cette recherche se fonde aussi sur une observation de terrain à Manille. Au départ de mon étude, j'ai commencé par une observation générale du terrain pour ensuite me focaliser sur des éléments pertinents par rapport à ma problématique de recherche.

Dans le cadre de mon stage, j'ai été amené à participer deux fois par semaine à la mise en place d'activités créatrices et sportives pour les jeunes incarcérés au RAC. Je n'ai pas cherché à être extérieur au phénomène observé, mais au contraire, mon intention était de comprendre le fonctionnement de ce centre et les acteurs qui le fréquente. J'ai ainsi observé le quotidien du RAC et interagit directement avec les jeunes. Pendant toute la durée des observations, j'ai pris des notes descriptives, en mentionnant les endroits, les sujets, les acteurs, les activités, les événements et les remarques éventuelles.

A coté de ce travail, afin de mieux comprendre le phénomène étudié, j'ai eu l'opportunité de participer à un débat télévisé sur les droits des enfants aux philippines, de visiter le MYRC⁴ et de me rendre dans des bidonvilles de Manille. Ces différentes observations de terrain complétées aux recherches théoriques m'ont permis d'avoir une meilleure compréhension du système carcéral de Manille, de la situation vécue par les enfants en situation de rue et du fonctionnement politique de la ville.

2.2.3 Les interviews

J'ai souhaité prendre en compte l'avis des enfants et leur offrir l'opportunité de s'exprimer sur ce sujet qui les concerne directement, conformément à l'article 12 de la CDE (1989), ainsi que l'opinion d'un travailleur social de la fondation *Virlanie*. Pour ce faire, j'ai réalisé des entretiens qualitatifs.

J'ai donné la parole à cinq jeunes en situation de rue, âgés de 15 à 17 ans, détenus au RAC ainsi qu'à un travailleur social de la fondation *Virlanie*. Ces entretiens se sont déroulés dans un contexte particulier, celui du RAC. Dans ce centre, les enfants ne disposent pas d'une liberté totale, mais sont, la plupart du temps, incarcérés. Les seuls moments libres sont destinés à manger et à participer aux activités de *Virlanie*.

Le but des interviews était d'ouvrir le dialogue. Je me suis dès lors focalisés sur une liste de thèmes à aborder, ce qui m'a permis de laisser libre cours à la discussion. Les thèmes étaient les suivants : l'avis sur le couvre-feu, l'opinion sur les pratiques de « rescues » et l'expérience de l'incarcération. Pour le bon déroulement des entretiens, Michael, travailleur social à la fondation *Virlanie*, a été d'un grand soutien. En effet, il connaît bien le RAC puisqu'il y travaille depuis deux ans. Depuis ses débuts à *Virlanie*, il a élaboré des contacts avec le personnel et ainsi a pu, ainsi, au fil du temps,

⁴ Le MYRC est une prison pour les mineurs (15 à 17 ans) en conflit avec la loi.

construire un rapport de confiance avec celui-ci. Grâce à lui, j'ai pu disposer d'un certain temps ainsi que d'un local pour les entretiens. Malgré cette liberté relative, la pertinence des résultats peut être questionnée. En effet, ces jeunes ont été interviewés au sein même du RAC. Ainsi, certains éléments de leur discours pourraient être modifiés afin d'être conformes à ce que les responsables du centre attendent d'eux comme réponse. Cependant, certains éléments de leur discours est intéressant pour la compréhension de la problématique, et permet, avec l'observation de terrain, d'enrichir l'analyse théorique. C'est la raison pour laquelle j'ai introduit les éléments pertinents des interviews au sein même de l'analyse théorique, ceci, afin d'apporter des données supplémentaires qui rendent compte d'une réalité de terrain.

Dans le cadre des interviews, des questions éthiques se sont posées. L'environnement de la prison étant précaire, je me suis intéressé aux articles de Morrow, V (2008) et Powell, M.A (2011) pour me guider dans la mise en place d'entretiens dans des conditions « difficiles ».

Les principes de considérations éthiques énoncés par Morrow (2008, p. 54) ont particulièrement retenu mon attention, notamment: le processus d'obtention du consentement, le respect de la confidentialité et la vie privée et le choix des pseudonyme, les conséquences politiques de l'étude.

Ainsi, en suivant ces critères, pour obtenir l'autorisation des interviews, j'ai, dans un premier temps, demandé l'accord à la directrice du bureau des droits de l'enfant de la fondation *Virlandie*. Une fois l'approbation de l'ONG accordée, j'ai été aidé par Michael, travailleur social de la fondation, qui, grâce à ses contacts, au sein du RAC, a pu obtenir la permission de la directrice du centre. Une fois l'autorisation accordée, j'ai donc expliqué aux cinq jeunes concernés le travail pour l'ONG *Virlandie* et l'objectif de la recherche. J'ai particulièrement insisté sur l'aspect de la confidentialité des interviews, et aussi sur leur liberté de refuser l'entretien. Ceci a contribué à la mise en confiance des personnes interviewées. En ce qui concerne l'interview du travailleur social de la fondation, celui-ci a été mené au bureau de la fondation. Afin de suivre les mêmes critères éthiques, j'ai expliqué les buts de la recherche, le droit de refuser d'y participer ainsi que l'aspect confidentiel de celle-ci. Afin de protéger l'anonymat des personnes interviewées et dans le respect de leur vie privée, le nom de tous les interlocuteurs ont été remplacés par des

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

pseudonymes. Ainsi, j'ai, moi-même, dans la recherche, remplacé leur nom par des noms fictifs.

J'aimerais également noter que toutes les critiques et remarques éventuelles faites à l'encontre de la politique, des institutions et des acteurs n'engagent que moi.

3. Le contexte socio-politique philippin

Dans ce chapitre, mon intention est de décrire brièvement la géographie du pays ainsi que le contexte historique et politique des Philippines. Ceci permettra de mieux saisir et comprendre l'importance de l'imbrication entre l'économie et la politique dans ce pays d'Asie du Sud-Est. Il sera aussi question de définir le concept « enfants en situation de rue » et de m'intéresser au regard des autorités sur les ESR à la lumière des lois nationales et internationales.

Les Philippines sont un pays d'Asie du Sud-Est d'une grande diversité ethnique et linguistique. Sa population, estimée à plus de 90 millions d'habitants, est répartie sur 7107 îles divisées en 3 régions géographiques : Luzon (avec la capitale Manille), les Visayas et Mindanao. Cette topographie très particulière pose des problèmes de transports et de communications à travers le pays et engendre des fragmentations sociales et politiques (Bakker, 1997, p. 1).

La capitale, Manille, est l'une des seize villes que compte Metro Manila avec environ 19 millions d'habitants. Metro Manila comprend 16 villes et 3 municipalités. Parmi elles, Manille, Makati, Pasig, Quezon City et Taguig constituent les centres d'affaires et de commerces les plus importants du pays.

3.1 Une démocratie « mouvementée »

En février 2006, alors que les Philippines s'apprêtaient à célébrer le vingtième anniversaire de la chute du dictateur Ferdinand Marcos, la présidente Gloria Arroyo Macapagal proclamait l'état d'urgence, imposait un couvre-feu et interdisait tout rassemblement populaire. « Cette situation a manifestement favorisé l'émergence d'une vague de répression. En effet, plusieurs opposants politiques de la présidente, dont des membres hauts-placés de l'armée philippine, ont été emprisonnés » (Bélanger, 2006).

Quelques années auparavant, en 2001, le président Joseph Estrada, ancien héros de film d'action, suspecté d'avoir bénéficié de millions de pesos provenant de jeux illégaux, était condamné à la prison à vie, après avoir été destitué du pouvoir par une révolte populaire soutenue par l'armée.

Ces épisodes parmi d'autres montrent les difficultés que rencontre le pays depuis la transition démocratique qui a débutée il y a vingt ans. En effet, les Philippines

connaissent une forte instabilité gouvernementale caractérisée par la corruption, ainsi que par la présence du patrimonialisme et d'une oligarchie proche du pouvoir. « Les élites politico-économiques philippines actuelles sont parfois désignées par l'expression de « modern principalia ». Se référant aux principalia (l'élite indigène) de l'époque coloniale espagnole, cette expression traduit une continuité historique : on trouve trace, dès le XIX^e siècle, de la plupart des clans familiaux qui, aujourd'hui, monopolisent les pouvoirs politiques et économiques » (Ricordeau, 2011, p. 162).

C'est durant le XVI^e siècle et la colonisation espagnole que se mettent en place les familles terriennes qui constituent l'oligarchie. « Ces grandes familles formées en grande partie des anciennes élites autochtones constitueront le noyau de l'oligarchie terrienne » (Hawes, 1987, p.125).

Après trois siècles de domination espagnole, en 1898, les Philippines s'associent aux États-Unis dans la guerre hispano-américaine. A la suite de la défaite espagnole, les Américains achètent les Philippines au lieu de proclamer leur indépendance.

Les États-Unis contribueront ainsi à asseoir la domination de l'oligarchie terrienne qui perdurera pendant l'invasion japonaise entre 1941 et 1945. « Cette oligarchie terrienne va graduellement asseoir son contrôle non seulement des institutions nationales, mais aussi locales en contrôlant notamment les postes électifs et en tissant tout un réseau de patronage » (Caouette, 2009, p. 234).

L'oligarchie maintiendra son contrôle politique une fois l'indépendance acquise, en 1946. Le premier président se nomme Manuel Roxas puis quatre présidents lui succèdent avant que les Philippines ne connaissent, à partir de 1965 et jusqu'en 1986, une dictature dirigée par Ferdinand Marcos et soutenue par les États-Unis. Celui-ci « va choisir de centraliser d'une manière inédite l'ensemble du pouvoir politique et de briser le modus operandi oligarchique qui avait caractérisé les Philippines depuis les débuts de la colonisation américaine » (Caouette, 2009: p. 5). Dans un premier temps, Marcos met en place des réformes économiques qui permettent un décollage de l'économie. Néanmoins, des secteurs tels que l'agriculture restent aux mains des partis proches de Marcos, renforçant encore les différences entre riches et pauvres.

En 1972, Ferdinand Marcos déclare la loi martiale et détient alors les pleins pouvoirs. Le maintien de l'ordre est désormais assuré par l'armée. « La déclaration de la loi

martiale marque le début d'un régime autoritaire caractérisé par la domination de Marcos et sa famille, ses « *cronies* » et les militaires. Hutchcroft définit les *cronies* comme étant les individus et les familles les plus favorisées par le régime » (Caouette, 2009, p. 237). Dans un premier temps, il met en place des réformes économiques qui permettent un décollage de l'économie mais des secteurs tels que l'agriculture reste aux mains des partis proches de Marcos, ainsi les différences entre riches et pauvres vont augmentées. En s'aidant de l'armée, Marcos met un terme aux institutions démocratiques, restreint les libertés individuelles, contrôle les médias et met en place un couvre-feu. Celui-ci est imposé à toutes les Philippines de minuit à quatre heures du matin. Les opposants politiques sont arrêtés et emprisonnés.

De nombreux chercheurs se sont intéressés aux élites politiques, qualifiant l'État philippin de régime patrimonialiste, renvoyant à la quasi-absence de distinction entre la propriété publique et la propriété privée des dirigeants et de leurs proches. Selon Wurfel (2001), le patrimonialisme est bien implanté dans le système philippin, « car son État est faible et entouré d'une bureaucratie peu efficace et politisée de longue date, dans la plupart des cas incapable de faire respecter la loi face aux intérêts de l'oligarchie ou des copains, pris individuellement ou en groupes ».

Dans ce système, ce sont les « *cronies* », les militaires, qui bénéficieront des privilèges économiques et étatiques. « Marcos et ses acolytes (*cronies*) illustrent sans doute le mieux les formes prédatrices de gouvernance patrimoniale, tant le pillage de l'État et du trésor public est organisé de manière discrétionnaire et orientée en vue de soutenir un réseau de patronage privé étendu à travers l'ensemble du pays » (Caouette, 2009, p. 237-238). En monopolisant les ressources de l'État pour une certaine élite, Marcos va peu à peu ruiner l'économie du pays.

Dans un tel contexte, basé sur un climat social et économique particulièrement détérioré, les opposants démocratiques vont prendre position face au régime de Marcos. Le régime perd peu à peu sa crédibilité et le soutien des États-Unis. Le 25 février 1986, après de nombreux jours de manifestations anti-Marcos (« *people power* »⁵), ce dernier s'enfuit des Philippines pour les États-Unis.

⁵ « Cette expression désigne de gigantesques manifestations supposées incarner « le peuple », bien qu'il se soit agi essentiellement, à chaque fois, des classes moyennes de Manille, soutenues – sinon organisées – par les élites politico-économiques » (Ricordeau, 2011, p.161). Ainsi, le « *people power* » aussi appelé révolution EDSA a participé au départ de Ferdinand Marcos et à l'arrivée au pouvoir de Cory Aquino.

En 1986, Corazon Aquino⁶, la veuve du sénateur assassiné par Marcos, devient présidente et se charge de rétablir les institutions qui présidaient avant la loi martiale. Aquino doit faire face à plusieurs coups d'État et rencontre beaucoup de difficultés à réformer le système politique dominé par une élite issue de l'oligarchie. « Les débats publics à l'occasion de son décès, en août 2009, ont mis en perspective les présidences ultérieures avec la sienne : malgré les tentatives de coups d'État, malgré les soupçons de corruption de son entourage, son exercice du pouvoir est, dans l'ensemble, resté étranger aux scandales politico-financiers, au populisme et aux tentations autoritaires devenus par la suite courants » (Ricordeau, 2011, p. 161).

Lors de son investiture, l'actuel président des Philippines, Benigno Aquino III⁷ a montré sa volonté de poursuivre la même politique que sa mère, Corazon Aquino. Malgré ses promesses, son élection a été ternie par des violences et des irrégularités dans les votations, conduisant à retarder la fermeture des bureaux de vote. «... plus de 70'000 urnes électroniques ont dû être reconfigurées dans les jours précédant le scrutin, les listes électorales se sont avérées être toujours aussi mal tenues que par le passé et des queues interminables d'électeurs se sont formées devant des bureaux de vote accueillant parfois, comme à Manille, plus de 10 000 votants. Et les attentats et fusillades qui ont eu lieu ce jour-là se sont soldés par 14 morts » (2011, p. 165).

Dans ce contexte, de nombreux électeurs ont perdu la foi dans la démocratie. « Le peu de crédit du processus électoral auprès des électeurs est justifié : la fraude et les magouilles (par exemple pour le découpage des circonscriptions) sont habituelles et les projets politiques des candidat-e-s difficilement lisibles et distinguables » (Ricordeau, 2011, p. 165). Rappelons-nous, par exemple, la crise qui a suivi la diffusion de la conversation téléphonique dans laquelle la présidente Gloria Macapagal-Arroyo⁸ a tenté de manipuler la Commission électorale à son profit. La corruption qui ronge le gouvernement et également présente dans les statistiques de l'organisation internationale *transparency international* (2010). En effet, selon cette organisation, les Philippines sont classés au 134^e rang des pays les plus corrompus avec un index de perception de la corruption de 2.5.

⁶ Corazon Aquino est la première femme présidente des Philippines entre 1986 et 1992.

⁷ Benigno Aquino est le 15^{ème} président des Philippines, élu en juin 2010.

⁸ Présidente des Philippines de 2001 à 2010.

Compte tenu de cette corruption et de la domination de la politique par les familles terriennes, Bello (2005, p. 90) nous indique que les Philippins ont perdu leurs illusions sur le système politique et l'État nés de la « révolution EDSA ». Il ajoute même : « Quand on demande à des membres des classes moyennes et des catégories populaires pourquoi ils ne sont pas dans la rue, ils répondent invariablement : « A quoi bon, celui qui la remplacerait serait sans doute aussi mauvais, sinon pire. » ». De nombreux Philippins, après avoir perdu confiance en leur gouvernement, ont décidé d'immigrer et de trouver du travail à l'étranger. Depuis quelques décennies, des millions de Philippins ont ainsi quitté leur pays, la plupart pour les États-Unis. (Bakker, 1997). Selon Stella P. Go, « in 2008, an estimated 8.2 million Filipinos were living permanently or working temporarily in 212 countries and territories in the world » (2012, p. 9).

Entre la corruption, la manipulation des votes, la monopolisation de l'oligarchie terrienne au sein du gouvernement, les disparités économiques au sein de la population sont toujours plus grandes. Selon le comité des droits de l'enfant (CRC, 2008), les disparités de revenu (autrement dit, l'écart de revenu est important entre les groupes touchant les revenus les plus élevés et les groupes touchant les revenus les plus faibles) restent considérables aux Philippines par rapport à d'autres pays d'Asie. « Certains Philippins font un amer constat : alors que le Vietnam autoritaire est parvenu à réduire la proportion de sa population vivant dans l'extrême pauvreté de 51 % à 8,4 % entre 1990 et 2000, le taux d'extrême pauvreté des Philippines "démocratiques" stagnait à 15 % en 2000. Ces statistiques se matérialisent dans les conditions de vie des habitants des bidonvilles de Manille, qui rappellent celles de Bangalore ou de Bombay en Inde » (Bello, 2005, p.90).

3.2 Le développement économique de Metro Manila

Afin de comprendre ce contexte d'inégalités sociales à Manille, il faut remonter au processus d'urbanisation rapide de ce pays d'Asie du Sud-Est. Sa première phase a débuté dans les années cinquante – soixante avec le besoin de reconstruire après les dégâts provoqués par la deuxième guerre mondiale. Durant cette période, la grande Manille développa ses infrastructures urbaines et industrielles, en construisant un centre économique avec des gratte-ciels, des grands boulevards, et des centres commerciaux. Ce développement économique entraîna alors la migration d'une grande partie de la population rurale vers la ville, à la recherche de travail et

d'opportunités, et participa au développement de nombreux bidonvilles au sein de la grande Manille. Face à ce phénomène, dans les années septante et huitante, les autorités municipales ont procédé à la démolition de ces constructions ainsi qu'à l'expulsion de ses habitants afin de continuer le projet de réaménagement urbain de la ville (Black, 1991).

Ce programme est d'ailleurs toujours d'actualité de nos jours. Ainsi, pendant la visite du bidonville de Guiapo à Manille, quelques habitants nous ont fait part de leur peur d'être expulsés à tout moment et de voir leur cabane détruite. Le projet du maire est de réaménager ce site et de le rendre plus « propre », selon les propos d'un jeune homme interrogé sur la question.

L'urbanisation de la ville a contribué à créer, au fil du temps, une ségrégation sociale qui domine les projets urbains de la ville. Dès lors, il existe des extrêmes entre les quartiers d'une forte densité et très mal desservis, comme celui de Tondo, et les quartiers résidentiels et aérés, comme Malate.

Cette séparation est d'ailleurs particulièrement marquante à Makati, le centre d'affaires de la ville, qui est à l'image des grandes villes américaines avec ses boutiques de luxe et ses longs boulevards. Ici, il n'y a pas de familles ni d'enfants en situation de rue. Il suffit, par contre, de sortir du centre pour se retrouver dans un bidonville.

Les disparités sociales et économiques sont grandes entre ces quartiers. « L'urbanisation rapide ainsi accentuée provoque d'immenses problèmes touchant à la vie sociale, l'éducation, la santé et l'habitat, qui excèdent les capacités d'un secteur public qui s'amenuise » (IDE, 2008, p. 2).

3.3 Les enfants en situation de rue à Manille

De nombreuses familles vivent en dessous du seuil de pauvreté. Selon la fondation *Virlanie* (2010), 36,7% de la population vivrait même en-dessous du seuil de pauvreté dans la ville de Manille. Le comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales aux Philippines, a fait part de son inquiétude: « le Comité se dit une nouvelle fois préoccupé par le nombre d'enfants qui vivent en dessous du seuil de pauvreté national, en particulier les enfants qui, fuyant avec leur famille la pauvreté des campagnes, se retrouvent dans une situation de pauvreté extrême dans les villes » (CRC, 2009).

Si la présence des enfants en situation de rue est liée à ce contexte d'inégalités sociales, la pauvreté n'est toutefois pas une explication suffisante pour comprendre la vie de ces enfants dans la rue. «La pauvreté n'est qu'une condition favorisant le passage à la rue, elle n'est pas une cause » (IDE, 2008, p. 2). Il apparaît que d'autres causes, notamment sociales et politiques, sont à prendre en considération afin de comprendre ce phénomène. Interdépendantes, elles diffèrent suivant les contextes dans lesquels on se trouve.

Pour mieux comprendre ce phénomène et lutter contre les catégorisations dont il fait l'objet, il m'a semblé important de définir ce concept avant de le situer dans le contexte de la ville de Manille. Cette approche mettra en évidence le regard des autorités sur ce phénomène à la lumière des lois nationales sur la protection de l'enfance.

Le phénomène des enfants en situation de rue trouve son origine dans diverses causes qui agissent les unes sur les autres. De ce fait, la vie dans la rue ne peut être expliquée par une seule et unique facette mais doit, au contraire, être considérée d'un point de vue global, en prenant en compte la combinaison de multiples facteurs économiques, sociaux et politiques.

C'est la raison pour laquelle les sociologues préfèrent utiliser le concept d'« enfants en situation de rue », « pour souligner que le problème réside dans les situations à travers lesquelles des enfants se retrouvent principalement dans la rue » (Stoecklin, 2007, p. 54).

Dans cette perspective, la définition de ce phénomène est importante. Elle permet, en effet, de prendre en considération l'enfant en tant qu'acteur social qui a des droits et dont l'opinion doit être prise en compte, conformément à l'art. 12 de la CDE (1989).

Ainsi, de par cette définition, on cherche à comprendre la situation qui explique la présence de l'enfant dans la rue. Cette situation de rue représente la combinaison, toujours variable selon les contextes et les individus, entre, d'une part, les contraintes qui pèsent sur les enfants marginalisés et, d'autre part, les stratégies que ces enfants développent pour faire de la rue un espace de survie. C'est le rapport entre ces contraintes externes et les stratégies propres des acteurs qui caractérisent la situation de rue telle que vécue par les enfants. Il est donc nécessaire de tenir compte de l'opinion de l'enfant qui vit cette situation, car lui seul est à même d'expliquer cette

réalité complexe. « La définition « enfants en situations de rue » est subjective au sens qu'elle implique de découvrir le sens que le sujet (l'enfant) donne à la rue. Lorsque la rue est pour lui une préoccupation majeure, on peut dire que l'enfant est en situation de rue. Pour cela, il faut d'abord évidemment passer par l'écoute de l'enfant. La préoccupation de l'enfant doit être entendue. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut conclure au fait que la rue est, ou non, une considération majeure pour tel ou tel enfant » (IDE, 2008, p. 5).

Complexe, la réalité subjective se caractérise par différents éléments liés à l'expérience de l'enfant, notamment ses activités, ses relations, ses valeurs, ses images de soi, et ses motivations. Par conséquent, les enfants n'ont pas tous la même définition de la rue. Si, pour certains, la rue est un lieu de travail, pour d'autres, il s'agit d'un lieu de survie.

Dans ce sens, l'appellation « enfants en situation de rue » prend en compte les situations multiples que vivent les enfants des rues et cherche avant tout à donner la parole à l'enfant afin de comprendre son expérience de la rue. Elle met ainsi en avant l'enfant en tant qu'acteur de son expérience et non en tant que victime ou délinquant. Les ESR sont d'ailleurs souvent catégorisés de cette manière, que ce soit par les médias, les responsables politiques ou les organisations internationales. « Les enfants sont ainsi perçus comme s'ils formaient une catégorie sociale homogène constituée d'individus parfaitement interchangeables » (Lucchini, 1993, p.11). Dès lors, la situation de l'enfant est décrite selon les points de vue et les intérêts des acteurs mentionnés ci-dessus. Ainsi, certains définiront l'enfant en tant que criminel alors que d'autres insisteront sur l'enfant victime des circonstances qui lui arrivent.

De nombreux auteurs en sociologie de l'enfance, tels que D. Stoecklin et R. Lucchini, estiment que la représentation des enfants en situation de rue par les médias relève de stéréotypes et ne reflètent pas la réalité objective du vécu des ESR.

Durant mon observation de terrain à Manille, j'ai eu l'opportunité d'assister à un débat télévisé sur la justice juvénile (R.A. 9344, 2006). D'un côté, des sénateurs réclamant une baisse de l'âge de l'incarcération des mineurs à 9 ans⁹, de l'autre, des membres d'organisations internationales réclamant la non-modification de la loi. Il est intéressant de relever que ce débat a clairement été mis en scène par les

⁹ Depuis 2006 et l'entrée en vigueur du RA 9344, l'âge de la responsabilité pénale est de 18 ans. Entre 15 et 17 ans, le jeune en conflit avec la loi doit suivre un programme de réhabilitation.

producteurs de l'émission, montrant à maintes reprises des images enregistrées d'enfants commettant un vol dans une voiture à l'arrêt. D'ailleurs, les responsables des organisations se sont plaints à plusieurs reprises de cette manipulation et de ses conséquences vis-à-vis du public qui regarde ce programme télévisé. Cette anecdote indique que cette émission véhicule une image d'une ville où règne l'insécurité et où l'enfant est l'acteur de ce problème. Ceci impacte évidemment l'image que l'opinion publique se construit à propos de l'enfant.

Selon Sotirovic, « l'usage des médias influence la connaissance des événements et la manière dont les personnes en sont affectées. Il oriente également leurs préférences pour un type de politique punitive ou préventive envers le crime. D'après le même auteur, la préférence pour des politiques de prévention requiert un processus de réflexion complexe, là où la préférence pour des politiques punitives serait directement liée à un sentiment de peur alimenté par une présentation sommaire et émotionnelle des événements (Sotirovic dans Bailleau et al. 2009, p. 264) ». L'enfant est dès lors perçu comme un être menaçant, et la presse ne prend pas en compte le fait qu'il est un acteur et sujet de droits. À ce sujet, Lucchini, ajoute : « L'image des enfants de la rue que véhiculent les médias ne tient pas assez compte de la diversité des situations personnelles et des carrières individuelles qui existent dans la rue » (1993, p.11).

Les catégorisations amènent certains acteurs à modifier les statistiques. D'après les recensements, il y aurait 1.5 millions d'ESR aux Philippines et 150'000 à Manille. Cependant, il est difficile de trouver des statistiques fiables et ce, pour trois raisons principales : « à cause de la mobilité importante de ces enfants, en raison des problèmes de classification, et à cause d'intérêts particuliers » (Steocklin, 2007, p. 57).

Tout d'abord, les ESR changent souvent d'endroit et leur parcours n'est pas fixe. « Ils ne sont pas toujours dans la rue, ils peuvent aussi être en prison ou en institution, de retour dans leur famille pour un moment, fréquentant les activités d'un projet, ou ils peuvent encore s'être déplacés d'une ville à une autre » (IDE, 2008, p. 2). D'ailleurs, parmi les enfants interviewés au RAC, aucun n'avait connu exactement le même parcours. Par exemple, Bryan, m'a raconté son quotidien. Ainsi, il passe sa journée dans la rue car il travaille comme chauffeur de pedicab¹⁰ dans le quartier d'intramuros à Manille. En revanche, le soir, il rentre dans son foyer où il vit avec ses

¹⁰ Vélos-taxis ou rickshaws.

parents et sa sœur. Franklin, quant à lui, a mentionné vivre seul dans la rue sans aucun contact avec ses parents.

Compte tenu des parcours différents qu'ils connaissent, il s'avère difficile de dénombrer ces enfants. En soulignant les changements dynamiques dans la trajectoire des enfants, ceux-ci sont considérés comme des sujets qui ne subissent pas passivement leur environnement.

Ensuite, les enfants sont fréquemment catégorisés suivant les contextes comme, par exemple, des « enfants abandonnés », des « enfants à risque », « enfants sans-abri » etc. (Stoecklin, 2007, p. 56). Ces catégorisations ne tiennent pas compte du vécu subjectif des enfants mais, au contraire, disséminent une stigmatisation. Les enfants sont ainsi perçus suivant la représentation que les acteurs s'en font et non d'après la perception qu'ils ont de leur trajectoire biographique.

Enfin, les statistiques peuvent être modifiées à des fins politiques, institutionnelles « et elles sont donc parfois sélectionnées, voire déformées pour répondre à des intérêts particuliers » (2007, p. 57). Il arrive alors que des statistiques soient transformées afin de légitimer des mesures d'intervention auprès d'une population et, de ce fait, permettre la mise à l'écart de celle-ci. Ainsi, si les statistiques peuvent être utiles au politique pour prendre des décisions et exposer des stratégies, ces chiffres ne permettent toutefois pas de définir précisément le phénomène des ESR.

L'approche statistique produit donc des classifications toutes faites qui ne reflètent pas le vécu des individus. « En prétendant mesurer l'ampleur du « problème social », elle ne fait, en réalité, rien d'autre que le constituer : elle signale une population qui ne correspond pas aux normes, ces dernières n'étant pas remises en question » (Stoecklin, 2000, p. 32).

Ce processus entraîne alors une stigmatisation des populations qui ne correspondent pas aux normes sociales véhiculées par la société. Bien souvent, les politiques s'attaquent aux symptômes du phénomène et non aux causes. Comme le relève Stoecklin (2007, p. 60): « ce sont les comportements visibles et « déviants » d'enfants pauvres et de leurs familles qui sont désignés, et beaucoup moins souvent les dynamiques macro-sociales qui les conditionnent ». En désignant la population des ESR comme « déviante », les acteurs de cette représentation discriminent cette population et, de ce fait, participent à leur maintien dans la rue.

Les enfants pour lesquels la rue est un milieu de vie sont ainsi susceptibles de voir leurs droits élémentaires bafoués.

Pour prendre en compte une approche qui respecte les droits des enfants, il est nécessaire d'aller au delà d'une catégorisation. Elle seule permet de comprendre ce phénomène complexe dans sa globalité, en s'intéressant aux différentes trajectoires socio-biographiques des enfants.

Pour ce faire, il importe de s'appuyer sur la CDE (1989), une convention qui apporte un regard sur l'enfant en tant que sujet de droits. Son article 12 sur la participation de l'enfant dans les décisions qui le concernent indique d'ailleurs que le point de vue de l'enfant est nécessaire pour comprendre les problématiques de celui-ci.

3.4 Le regard des autorités sur les enfants en situation de rue à Manille, à la lumière des lois nationales

Depuis le début des années cinquante, avec le développement urbain et l'afflux important de la population rurale vers la ville, les autorités ont recensés un nombre important d'ESR à Manille. Ceux-ci occupent l'espace publique, les quartiers, les marchés, les gares routières, ferroviaires, etc. Bref, des lieux de passage. Dès lors, cette occupation de l'espace publique est vite perçue comme une transgression aux yeux des autorités. La rue devient un espace non conforme à l'image idéale de l'enfant que véhicule la famille occidentale: « un enfant ludique, innocent et authentique » (Stoecklin, 2000, p. 55). Cette image qui, selon Stoecklin, s'est répandue dans les pays du Sud. Ainsi, l'image que les autorités ont des ESR correspond à un « idéal » et la vie dans la rue est à l'opposé de cette représentation. La rue est perçue comme un espace dangereux.

Historiquement, cette perception d'une rue violente et mauvaise s'amorce avec la révolution industrielle en Occident. Durant cette période, les vagabonds sont associés à une « classe dangereuse ». Le déplacement de ces personnes vers la ville va s'accompagner d'une vision de la ville comme malsaine et insalubre. « La classe vagabonde est associé à l'ensemble de la marginalité sociale, politique et morale; elle porte, comme l'écrit Foucault, la folie devenue « le stigmate d'une classe qui a abandonné les formes de l'éthique bourgeoise » » (Wagniard, 1999, p. 58).

Avec le développement de grandes métropoles, la ville devient « un espace de mobilité » comme le souligne Tessier (1995, p. 19-20): « la rue est cantonnée aux fonctions de transport, d'approvisionnement de structures de distribution ou d'évacuation des déchets ». Il ajoute « en dehors des lieux de convivialité spécifiques, l'espace public est (et ne peut qu'être) un espace de mobilité. Tout séjours trop prolongé devient une transgression ».

Ainsi, les personnes séjournant dans la rue constituent un groupe qui ne correspond pas aux normes véhiculés par la société. Les ESR, en vivant dans la rue plus ou moins longtemps sont alors jugés comme fréquentant des espaces interdits. « La présence des enfants dans un autre espace que ceux qui leur sont d'ordinaire réservés et jugée comme « déplacée » (« out of place ») » (Steocklin, 2000, p. 55). Ces enfants fréquentent des lieux divers, que ce soit des places de marché, les quartiers, des gares, etc. Ils occupent aussi des quartiers d'affaires tels que celui de Makati à Manille, où se retrouvent les activités économiques et politiques de la ville. En occupant ces espaces considérés comme des endroits de passage, les ESR constitue une menace et transmette une image à l'opposé de l'image « normale » que les autorités se font, et qui est considérée comme légitime. Dès lors que cette représentation va à l'encontre de la « normalité », l'ESR apparaît comme menaçant l'ordre public parce que sa vie dans la rue irait à l'encontre des valeurs dominantes de la société philippine.

Dans ce cadre, les autorités vont mettre en place des mesures afin de contrôler ce groupe et vont, dans le même temps, adopter des lois nationales de protection de l'enfance.

Jusqu'aux années soixante, la politique en place était de « rassembler » les « pick-up boys » et de les enfermer dans des orphelinats gouvernementaux avec les enfants abandonnés, les délinquants, les enfants en situation de handicap physique et mental. Ceux-ci étaient alors traités comme des « vagabonds » ou « des enfants qui font l'école buissonnière » tandis que les lois et attitudes à l'encontre des enfants appréhendés et de leurs parents étaient punitives. Par exemple, les comportements dits « anti-sociaux » tels que la mendicité étaient vu comme des agissements criminels. (Black, 1991).

À partir du milieu des années soixante, quelques changements ont eu lieu concernant la politique nationale à l'encontre des ESR et différents programmes de

réhabilitation ont vu le jour. Le RAC a été créé en 1975, dans le but de prendre en charge les familles et les ESR. Dans le même temps, le *Child and Youth Welfare Code* (P.D. 603, 1974) a été adopté. Ce texte définit l'enfant comme « the most important assets of the nation. Every effort should be exerted to promote his welfare and enhance his opportunities for a useful and happy life » (art. 1). Il définit les droits de l'enfant, les responsabilités de ceux-ci vis-à-vis de leur famille, des lois en place et des principes démocratiques, mais aussi les devoirs de l'État et des institutions envers les enfants.

Malgré cette loi, les attitudes envers les enfants vivant dans la rue n'ont pas changé. Des rapports élaborés par des organisations non gouvernementales montrent que des actes de torture et des violations aux droits de l'homme ont été perpétrés au cours de la loi martiale imposée par Marcos. Beaucoup d'enfants ont été les victimes d'exécutions sommaires commises par la police, l'armée, et d'autres forces de sécurité (Preda Foundation, 2012). Le principal instrument légal utilisé à l'encontre des ESR est le code pénal et l'article 202 sur le vagabondage.

« Art. 202. *Vagrants and prostitutes; penalty.* — The following are vagrants:

1. Any person having no apparent means of subsistence, who has the physical ability to work and who neglects to apply himself or herself to some lawful calling;
2. Any person found loitering about public or semi-public buildings or places or trampling or wandering about the country or the streets without visible means of support;
3. Any idle or dissolute person who lingers in houses of ill fame; ruffians or pimps and those who habitually associate with prostitutes;
4. Any person who, not being included in the provisions of other articles of this Code, shall be found loitering in any inhabited or uninhabited place belonging to another without any lawful or justifiable purpose;
5. Prostitutes

For the purposes of this article, women who, for money or profit, habitually indulge in sexual intercourse or lascivious conduct, are deemed to be prostitutes.

Any person found guilty of any of the offenses covered by this articles shall be punished by *arresto menor* or a fine not exceeding 200 pesos, and in case of recidivism, by *arresto mayor* in its medium period to *prision correccional* in its minimum period or a fine ranging from 200 to 2,000 pesos, or both, in the discretion of the court » (Act. No. 3815, 1930).

Ainsi, en se basant sur l'attitude et l'apparence des ESR mais aussi d'autres personnes « traînant » dans les rues, cette loi légitime l'intervention des autorités. Le vagabondage est alors considéré comme un délit puni par la loi. Sur cette base légale, de nombreux ESR ont été victimes de harcèlement, d'arrestations et de mises en détention pour plusieurs mois avec des adultes alors même qu'il n'avaient commis aucun crime (Black, 1991). Récemment, cet article de loi a été condamné par le *Juvenile and Justice Welfare Act* (R.A. 9344, 2006) au chapitre 58 : « persons below eighteen (18) years of age shall be exempt from prosecution for the crime of vagrancy and prostitution under Section 202 of the Revised Penal Code ». De plus, le sénat a dernièrement passé un projet de loi qui met fin à l'application de l'article pénale 202 pour toutes les personnes (Senate of the Philippines, 2012).

Quelque temps après avoir signé et ratifié la CDE en 1990, les Philippines ont adopté le *Special Protection of Children Against Abuse, Exploitation and Discrimination Act* (R.A. 7610, 1992). L'enfant y est défini comme une personne de moins de 18 ans (ou plus si la personne n'est pas capable de discernement). Cette loi aborde aussi les circonstances qui mettent gravement en danger la survie et le développement normal de l'enfant. Parmi celles-ci, l'on trouve la vie dans la rue sans le soutien de parents ou de tuteurs ou de services de base pour une bonne qualité de vie.

Parallèlement à la mise en place de ces lois, les autorités ont continué à procéder à la mise à l'écart des familles et des ESR. Comme exemple, en 1996, la ville de Manille organisa le APEC ministerial meeting sous la présidence de Fidel V. Ramos. Un meeting marqué par l'augmentation des « opérations de nettoyage » à travers la ville. « The lead-up to the APEC Summit was marked by 'cleaning up' and 'beautification' of Metro Manila. This process involved the rounding up of street children, demolition of squats, eviction of squatters and the destruction of street stalls » (Bahay Tuluyan, 2009, p. 29). A ce sujet, Kevin, le travailleur social de *Virlane*, a admis que ces opérations augmentaient durant les périodes touristiques et les meetings politiques, le nombre d'enfants détenus au RAC étant bien plus important qu'à d'autres périodes de l'année.

À la suite des recommandations du comité des droits de l'enfant en 2005 concernant « le manque de stratégies afin de s'attaquer aux problèmes du grand nombre d'enfants qui vivent dans la rue » (CRC, 2005, p. 22) et à la condamnation

de la communauté internationale sur l'emprisonnement d'enfants avec des adultes, relayé par le documentaire de la chaîne télévisée Cable News Network (CNN) montrant cette réalité dans une prison de Manille, les Philippines adoptèrent le *Juvenile Justice and Welfare Act* (R.A. 9344). Ce texte de loi a été créé par le sénateur Francisco Pangilinan et le député Simeon Datumanong, en collaboration avec l'UNICEF. Pour la rédaction de ce texte, les auteurs ont pris en considération le guide des Nations Unies sur la prévention de la délinquance juvénile (Riyadh guidelines) ainsi que les règles minimum pour l'administration de la justice juvénile (Beijing Rules) (De Vera, 2008). Il s'agit du premier texte de loi qui protège les enfants en conflit avec la loi et modifie l'âge de la responsabilité pénale de 9 à 15 ans. La loi fournit l'opportunité à ces enfants d'être réintégrés dans leur famille et la communauté. Le but du R.A. 9344 est alors de mettre en place des programmes de réhabilitation pour les enfants qui ont commis de petits crimes et de les placer en dehors des prisons pour adultes. Cette loi souligne le principe selon lequel les jeunes qui ont commis un délit ne doivent pas être punis de la même manière que les adultes (De Vera, 2008). Le chapitre 4 de ce texte définit l'ESR comme un enfant à risques¹¹, un enfant qui est vulnérable et risque de commettre un délit pour des raisons personnelles, familiales et sociales.

Après avoir adopté la loi, le ministère de la Justice a, depuis 2006, mis au point un programme appelé « protecting filipino children from abuse, exploitation and violence. A comprehensive program on child protection, 2006-2010 building a protective and caring environment for filipino children ». En termes de protection de l'enfant, ce rapport souligne que : « it is no longer enough to address the immediate causes and risk factors that make children vulnerable to abuse, violence and exploitation. It also requires actions that will tackle the root causes that have given rise, and will continue to give rise, to the especially difficult circumstances that lead to serious violations and non-fulfillment of children's rights » (2006, p. 28).

Ce changement s'est aussi opéré dans les termes utilisés dans la loi puisque l'on ne considère plus les ESR comme des enfants « dangereux » et « criminels » mais comme des enfants qui ont besoin d'une aide spéciale¹². Le terme « round-up » fut aussi supprimé par le MMDA, qui n'utilise plus non plus le terme « rescue » pour parler du processus d'enlever les enfants de la rue, car, selon ce département, le terme indique une intervention d'urgence (Bahay Tuluyan, 2009).

¹¹ « Child at risk ».

¹² Children in need of special protection.

Cependant, selon mes observations récentes au RAC notamment et au travers les interviews que j'ai effectuées, les autorités municipales continuent de mettre en place des « opérations de secours », opérées à Manille par des agences gouvernementales, MMDA, MDSW, MPD et la police du barangay¹³. Les travailleurs sociaux du centre ont fait référence à ce mot à maintes reprises pour expliquer la présence des enfants au RAC.

En 2009, le comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales sur le rapport des droits de l'enfant remis par les Philippines, a d'ailleurs émis ses inquiétudes concernant le manque de stratégies pour la prise en charge des ESR et le manque de suivi des « opérations de secours » menées dans des quartiers de Manille.

De telles opérations sont légitimées par le couvre-feu qui s'applique pour tous les mineurs de moins de 18 ans entre 22 heures et 4 heures du matin.

Cette mesure fait l'objet de controverses de la part des autorités, des politiciens et des organisations internationales. Elle est critiquée par certains comme étant une mesure anticonstitutionnelle, alors que d'autres estiment qu'elle permet de lutter efficacement contre la criminalité. Dans la suite de ce travail, il s'agira de s'interroger sur la définition de cette mesure et sur sa légalité au niveau du droit national philippin, ainsi qu'au niveau du droit international.

¹³ « Un barangay est l'unité administrative la plus petite aux Philippines. Les communes et les villes sont composées de barangays ». Page consultée le 10 février 2012.

<http://dictionnaire.sensagent.com/barangay/fr-fr/>

4. Le couvre-feu

4.1 Introduction: définition du couvre-feu et des *status offenses*

Le couvre-feu est une mesure prise par les gouvernements afin d'interdire aux habitants de circuler pendant certaines heures de la journée et/ou de la nuit. Cette décision peut être mise en place « par un gouvernement ou par toute autre entité disposant d'une autorité au sein d'une ville, d'un département, d'une région ou d'un pays entier » (Web-libre. Org, 2009).

Ces mesures ne sont pas caractéristiques des Philippines. Les couvre-feux ont, en effet, une longue histoire à travers le monde et, particulièrement, aux USA (Waiton, 2008). À l'origine, cette mesure aurait été mise en place au Moyen-Âge. Les premiers couvre-feux, qui concernaient tous les habitants d'un village et pas uniquement les mineurs, étaient utilisés comme un moyen de contrôle social. (Hemmens et Bennett, 1999). C'est ainsi que Guillaume le Conquérant introduisit le couvre-feu comme un élément normal de la vie sociale en Angleterre, au X^e siècle. Une cloche signalant un couvre-feu retentissait la nuit, indiquant aux personnes qu'ils devaient éteindre leurs feux et rester à l'intérieur jusqu'à l'aube. Le but du couvre-feu à cette période était la prévention des incendies et le maintien de la paix. (Adams, 2003).

De nos jours, en droit, le terme couvre-feu renvoie à une mesure prise en temps de guerre ou lorsque la loi martiale est décrétée. Comme exemple, le couvre-feu imposé par le président Marcos lors de la proclamation No. 1081 sur la loi martiale (1972): « WHEREAS, it is necessary to restrict the movement of our inhabitants during certain hours of the day in order to prevent unnecessary loss of lives or injury to persons as well as the deliberate and wanton destruction of property and the disruption of essential public facilities and services through sabotage, arson and other similar destructive means, and in order furthermore to make more effective the implementation and enforcement of the martial law declared in and by virtue of Proclamation No.1081 dated September 21, 1972 ». La loi martiale est inscrite dans la Constitution des Philippines (1987) à l'art. 7, para. 18 et fait partie de l'ensemble de mesures appelées « état d'exception ». « Il s'agit d'une disposition qui autorise le souverain à suspendre l'application de la Constitution dans le cas où l'ordre politique est menacé. Elle l'autorise à prendre des mesures exceptionnelles, Épassé outre l'avis

du Parlement, gouverné par ordonnances. Elle lui donne même le droit de mettre en suspens les libertés publiques » (De la Vega, 1995, p.27). Ainsi, certaines libertés fondamentales peuvent être suspendues comme celle de la liberté de circulation et de la liberté d'association.

Désormais, un couvre-feu est toujours en place à Manille et dans d'autres villes des Philippines mais celui-ci concerne uniquement les enfants et les jeunes de moins de 18 ans. Cette ordonnance est qualifiée en droit de *status offenses*, un terme qui comprend un certain nombre d'activités telles que les fugues, la désobéissance aux parents, la possession d'alcool et les violations de couvre-feux, considérées comme des infractions et pénalisées seulement si elles sont commises par des mineurs. (Steinhart, 1996). Les *status offenses* sont particuliers car ils englobent des comportements qui ne seraient pas considérés comme criminels s'ils étaient commis par des adultes. Howard (2000, p. 202) relève cette spécificité : « This situation present a facially unjust phenomenon in that status offenders are incarcerated, not for any violation of the penal code, but for behavior which is considered unacceptable solely because of their age ». De ce fait, les enfants entrent en contact avec le système judiciaire, alors même qu'ils n'ont pas commis d'actes criminels. Ils peuvent dès lors être punis de différentes manières, en fonction du délit commis et des critères de la loi en place. Il peut s'agir d'un avertissement, d'une punition, voire d'une incarcération.

En restreignant les allées et venues des mineurs et en les privant d'autres droits fondamentaux, ces pratiques font l'objet de critiques de la part des organisations internationales. Selon Child Rights Information Network, les *status offenses* sont des mesures qui portent atteintes aux droits de l'enfant. « They violate children's rights because they target what adults consider to be problematic behaviour in children but acceptable once above the age of majority. Thus, limits are placed on children's behaviour that are not tolerated by adults » (2010, p. 1).

L'observation générale No. 10 (2007) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs relève également ce fait : « Les actes en cause, qualifiés de délits d'État, ne constituent pas une infraction s'ils sont commis par des adultes. Le comité recommande aux États parties d'abolir les dispositions relatives aux délits d'État afin d'assurer l'égalité de traitement entre enfants et adultes devant la loi ».

En outre, *Les Règles de Riyadh* (1990), qui sont les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, signé en 1990 par les Philippines, stipule : « In order to prevent further stigmatization, victimization and criminalization of young persons, legislation should be enacted to ensure that any conduct not considered an offence or not penalized if committed by an adult is not considered an offence and not penalized if committed by a young person ».

Ainsi, en ciblant uniquement les enfants, ces mesures restreignent de nombreux principes émis dans la Convention relative aux droits de l'enfant et ne devrait pas être appliqué car elles discriminent uniquement les enfants et limite les droits de ceux-ci.

Malgré ces critiques, comme je vais le montrer, les couvre-feux pour les mineurs sont des pratiques courantes afin de lutter contre la criminalité parmi les jeunes.

La majorité des recherches sur les couvre-feux ont été menées aux États-Unis, c'est pourquoi, je vais, dans un premier temps, souligner l'évolution de la mise en place de ces mesures dans ce pays.

4.2 Les couvre-feux aux États-Unis

L'application de couvre-feu n'est pas nouvelle et les premiers couvre-feux pour les mineurs ont été instaurés aux USA, à Omaha dans l'État du Nebraska en 1880 (Hemmens et Bennett, 1999). Déjà, à cette période, les États commencèrent à modifier leurs lois, qui exposaient les enfants aux mêmes sanctions que les adultes ayant commis un crime (Steinhart, 1996).

Par la suite, à partir des années soixante, des changements importants vont avoir lieu dans le système de justice. Quelques États commencèrent ainsi à classer les *status offenses* dans une autre classe juridique et à les différencier des délinquants. Ceux-ci sont, par exemple, « négligés », « dépendants », etc.

Des changements importants vont, ensuite, débiter à partir des années septante, avec le lancement d'une opération que Steinhart (1996, p. 87) nomme : « deinstitutionalization » des *status offenses*. Il définit ce changement par le traitement infligé aux mineurs n'ayant pas commis de crimes. Ceux-ci ne peuvent plus être enfermés dans des institutions. À la place, ils sont transférés dans des services communautaires.

Cependant, ce même auteur souligne que cette politique est désormais contestée. En effet, des politiciens, des avocats et l'opinion publique ont formulé des plaintes à

l'encontre de cette pratique. Les couvre-feux pour les mineurs font l'objet de nombreuses controverses. « On one side of the debate are children's advocates and youth service providers who argue that status offenders should receive treatment for family problems and that criminal justice sanctions, particularly incarceration, are not appropriate. On the other side are frustrated parents who want the juvenile court to discipline defiant children, law enforcement officers who want to be able to detain truants and runaways, and juvenile court judges who want incarceration as a sanction to enforce their court orders » (1996, p. 86). La question de la légalité de ces mesures a été posée à maintes reprises par les avocats. Les tribunaux fédéraux américains sont actuellement partagés sur les réponses à apporter. Certains soutiennent ces lois comme étant constitutionnelles alors que d'autres les considèrent comme violant les droits constitutionnels des mineurs et des parents (Norton, 2000).

En général, les justifications apportées pour la mise en place d'un couvre-feu répondent à deux objectifs dans le système de justice pour mineurs : l'intérêt supérieur de l'enfant et en même temps l'imposition d'un contrôle social stricte des jeunes turbulents. (Hemmens et Bennett, 1999).

La définition des couvre-feux varie considérablement suivant les villes. De nombreuses ordonnances exigent que les enfants ne soient pas dehors pendant la nuit, alors que d'autres limitent l'accès à certaines rues ou quartiers d'affaires pendant les heures d'école. La plupart des couvre-feux interdisent aux enfants de sortir tard le soir, le weekend, et pendant l'été. Des ordonnances prévoient un certain nombre d'exceptions à la règle, permettant aux jeunes de sortir pendant le couvre-feu en cas d'urgence ou pour aller au travail. (1999).

D'autres pays ont, sur le modèle des États-Unis, mis en place des couvre-feux afin de contrôler la délinquance juvénile. C'est le cas de la Grande-Bretagne, qui, en 2003 a instauré le « anti-social behaviour act ». Cette loi du parlement donne, entre autres, le pouvoir aux policiers d'ordonner aux jeunes de moins de 16 ans de rentrer chez eux avant 21 heures et les autorise à donner des amendes sur le champ pour cause de nuisance sonore, graffitis ou absentéisme scolaire. (Legislation. Gov. Uk, 2003).

4.3 La légalité de l'ordonnance municipale sur le couvre-feu à Manille

Aux Philippines, de nombreuses lois ont été adoptées sur le modèle américain. Depuis l'indépendance, le gouvernement philippin et américain ont gardé des liens étroits. Cette influence se retrouve dans la culture, l'économie et aussi dans la politique. En effet, en analysant les lois philippines, nous avons remarqué qu'il existe des similarités avec les lois américaines. L'ordonnance municipale sur le couvre-feu en est l'exemple.

A Manille, selon l'ordonnance municipale 8046 (2002), le couvre-feu des barangays s'applique de 22 heures à 4 heures du matin. À ces heures, les mineurs ne sont pas autorisés à être sur les places publiques ou à d'autres endroits. «Owing to the rising complaints against youth offenders, or those engaged in illegal activities like gang wars, drug-related crimes, robbery and drinking in public places, Manila Mayor Alfredo S. Lim directed the Manila Police District and Manila Department of Social Welfare to round up youths that will violate City Ordinance No. 8046, imposing a 10 p.m. to 4 a.m. curfew on minors» (The city of Manila, 2009). Certains mineurs, appartenant à des catégories limitativement énumérées, sont toutefois exemptés de couvre-feu (Save the Children, 2004, p. 52-53):

- (a) Those accompanied by their parents, family members of legal age, or guardian;
- (b) Those running lawful errands such as buying of medicines, using of telecommunication facilities for emergency purposes and the like;
- (c) Students of night schools;
- (d) Those who, by virtue of their employment, are required to stay in the street or outside their residence after 10pm; and
- (e) Those working at night.

Selon le maire, les officiers de police sont autorisés à appréhender les jeunes qui violent le couvre-feu et à maintenir ces derniers dans des centres pendant que l'on prévient leurs parents. Il ajoute que les enfants sans famille ou abandonnés seront transférés au Manila Youth Reception Center (RAC) ou au département des affaires sociales de la ville. (Jalbuena, 2007).

Dans l'hypothèse où l'ordonnance serait bafouée, les sanctions suivantes seront imposées:

(a) If the offender is 15 years of age and below – the sanction shall consist of a reprimand for the juvenile, and admonition to the offender's parent, guardian or person exercising parental authority;

(b) If the offender is above 15 years and under 18 years of age –

(1) First offense – Reprimand and Admonition;

(2) Second offense – Reprimand and Admonition, and a warning about the legal impositions in case of a third and subsequent violation; and

(3) Third and subsequent offenses – Imprisonment of one (1) day to ten (10) days, or a Fine of Two thousand pesos (P2,000.00), or both at the discretion of the Court.

Selon les autorités de Manille, l'application d'un couvre-feu semble justifiée pour, d'une part, réduire l'augmentation du crime impliquant des mineurs, et d'autre part, protéger les mineurs de la criminalité, de l'implication dans des gangs tout en permettant aux enfants abandonnés d'être pris en charge par les services sociaux de la ville. « Alarmed by the increase in crimes involving youngsters, especially at night, the mayor of Manila ordered the strict implementation of an ordinance which impose a curfew on minors from 10 p.m. to 4 a.m. ». A ce propos, le maire ajoute: « We have to ensure the enforcement of stringent measures to protect the youth against falling into the wrong company of friends » (Pinoy News, 2009). Estimant que les troubles de l'ordre public sont dus principalement à l'augmentation de la délinquance juvénile, les autorités répondent ainsi par la mise en place d'un couvre-feu.

Néanmoins, de telles mesures sont décriées comme étant inefficaces et inconstitutionnelles par des ONG, organisations internationales et avocats, qui estiment qu'elles limitent les droits fondamentaux des enfants.

Pour l'ONG Philconsa (Philippine Constitution Association) dont font notamment partie des avocats et des juristes, le couvre-feu constitue une mesure contraire à la constitution des Philippines. « The right of locomotion or to move from one place to another, according to inclination, is an attitude of personal liberty protected and limited by Sec. 6 of the Bill of Rights » (Manila bulletin publishing corporation, 2007). Ainsi pour cette organisation, le couvre-feu viole les droits fondamentaux des

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

enfants, dont celui de pouvoir se déplacer librement, droit énoncé dans la Constitution des Philippines (1987) à l'art. 3, para. 6 du Bill of Rights.

En résumé, deux opinions s'affrontent : d'un côté, les autorités qui estiment que l'ordonnance municipale est utile afin de réduire la criminalité et assurer l'ordre public et, d'un autre côté, des avocats, ONG et organisations internationales qui considèrent cette mesure comme contraire aux droits des enfants et aux droits fondamentaux (notamment le droit de se déplacer librement).

Quelle est la légalité d'une ordonnance municipale sur un couvre-feu?

Juridiquement, l'ordonnance municipale sur le couvre-feu peut être mis en place par le conseil municipal de la ville de Manille. En effet, c'est en vertu du « local government code » (R.A. 7160, 1991) que le conseil municipal, composé de 36 conseillers municipaux, détient le pouvoir d'adopter des ordonnances à leur niveau de gouvernement respectif. Ce code donne, en effet, aux gouvernements locaux tels que les municipalités et barangays davantage de pouvoir et de responsabilités. Celles-ci doivent, cependant, être exercées en conformité avec la loi nationale.

C'est sur la base légale de ce code que les autorités locales ont mis en place des ordonnances pénales et non pénales. Les ordonnances pénales qui désignent uniquement les mineurs sont : le couvre-feu, l'abus de drogue, le trafic de drogue, fumer, traîner dans les rues et jouer aux jeux vidéos. (Save the children, 2004).

L'article 86 du P.D. 603 (1974) souligne également la liberté dont les barangays bénéficient pour la mise en place de lois. Celles-ci ne doivent cependant pas être incompatibles avec la loi nationale et sont tenues de fournir à l'enfant le développement et le bien-être au sein de sa communauté. « Barangay Councils shall have the authority to enact ordinances and resolutions not inconsistent with law or municipal ordinances, as may be necessary to provide for the proper development and welfare of the children in the community, in consultation with representatives of national agencies concerned with child and youth welfare ».

L'art. 139 du P.D. 603 stipule que c'est aux parents qu'incombe la responsabilité de surveiller les enfants, les parents pouvant d'ailleurs être punis s'ils ne jouent pas leur rôle : « *Curfew Hours for Children*. - City or municipal councils may prescribe such curfew hours for children as may be warranted by local conditions. The duty to

enforce curfew ordinances shall devolve upon the parents or guardians and the local authorities. Any parent or guardian found grossly negligent in the performance of the duty imposed by this article shall be admonished by the Department of Social Welfare or the Council for the Protection of Children ».

Le gouvernement national, selon le R.A. 7610 (1992), assiste et supervise l'administration locale pour s'assurer qu'elle n'agit pas en contradiction avec la législation nationale. Cependant, l'ordonnance municipale est contraire à une loi plus récente, le R.A. 9344 (2006) qui, en son chapitre 57, affirme que les couvre-feux contre les mineurs sont classés comme des *status offenses* et sont, dès lors, illégaux: « Any conduct not considered an offense or not penalized if committed by an adult shall not be considered an offense and shall not be punished if committed by a child ». Le R.A. 9344 énumère aussi les délits qui ne s'appliquent pas aux enfants. « Section 58 of the said law provides that persons below 18 years old are exempt from prosecution for the crimes of vagrancy, prostitution, mendicancy and sniffing rugby. Children are not only exempt from criminal liability but are likewise exempt from being prosecuted for these crimes. Instead, children who are caught committing such crimes are required to undergo appropriate counseling and treatment program » (De Vera, 2008, p. 253).

Ainsi, selon le R.A. 9344, le couvre-feu constitue un *status offenses*. Il en résulte qu'un enfant ne devrait pas être pénalisé par un couvre-feu. Dès lors, si la mise en place d'une ordonnance municipale a comme résultat la punition de l'enfant, l'ordonnance devra être invalidée.

Selon l'ONG Bayan Tuluyan, cette question doit être discutée dans un tribunal. Il semble, en effet, que de nombreux barangays n'aient pas eu l'occasion de revoir leurs ordonnances relatives au couvre-feu depuis la promulgation du R.A. 9344. En conséquence, il est probable que ces ordonnances ne soient pas valides à la lumière de cette loi nationale.

L'on constate donc que, bien que l'ordonnance municipale sur le couvre-feu entre en contradiction avec la loi nationale, les juristes n'ont pas statué sur la question et les gouvernements locaux semblent disposer d'un certain pouvoir pour la mise en place de telles mesures.

Afin d'avoir l'opinion des acteurs directement concernés par cette problématique, j'ai demandé à cinq enfants leur avis sur le couvre-feu.

Pour la majorité des enfants interrogés, le couvre-feu est une mesure « correcte ». Ils estiment que cette ordonnance est appliquée pour leur propre sécurité et permet de limiter la criminalité le soir. Seul un jeune m'a fait part de son mécontentement quant à l'application de telle méthode. D'après lui, le couvre-feu limite ses déplacements, il ne peut ainsi plus sortir le soir avec ses amis.

Ces réponses sont intéressantes, car même si elles ne sont pas quantifiables, elles soulèvent des interrogations. Les enfants estiment-ils que le couvre-feu est mis en place pour leur propre sécurité ou adoptent-ils le discours des autorités afin de ne pas avoir de problème avec ces derniers ?

J'estime que l'endroit de l'interview (au RAC) n'a pas facilité la mise en confiance des personnes interrogées et leur totale liberté dans les réponses apportées.

Le jeune interviewé, par peur de représailles, peut modifier son opinion sur le couvre-feu afin de ne pas subir d'éventuelles sanctions de la part des autorités. J'ai d'ailleurs ressenti cette appréhension à maintes reprises lors des entretiens avec les jeunes. Ainsi, sur la question des conditions de détention, les enfants m'ont dit qu'ils les trouvaient meilleures que par le passé. D'autres enfants rencontrés au RAC lors d'une activité créatrice mise en place par les volontaires de *Virlande* se sont, quant à eux, plaints fréquemment du manque de nourriture et des conditions d'hygiène. Le discours des jeunes officiellement et non officiellement interviewés varie donc fortement. Ces remarques semblent aller dans le sens de l'hypothèse selon laquelle le jeune interviewé, par peur des autorités, peut modifier son discours et le rendre « politiquement correct ».

Si ces éléments ne me permettent pas de formuler des constats, ils restent néanmoins intéressants à souligner. Il serait bon de mener une recherche plus approfondie dans un autre cadre plus propice à la mise en confiance de l'enfant, afin de vérifier si les enfants estiment réellement que ce couvre-feu les protège et permet de réduire la criminalité.

5. L'ordonnance municipale sur le couvre-feu et les droits des enfants

5.1 Les droits fondamentaux

Si l'ordonnance municipale n'est pas conforme au droit national, je peux tout de même me demander si cette mesure est néanmoins conforme aux droits fondamentaux des enfants.

Afin de vérifier cela, il s'agira de vérifier, dans un premier temps, si les droits fondamentaux peuvent être restreints par la mise en place d'une ordonnance municipale sur un couvre-feu. Citons, parmi eux, le droit à la liberté de mouvement et de circulation, le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique, le droit à la non-discrimination basée sur l'âge, le droit pour les parents d'élever leurs enfants. Ces droits sont énumérés dans le PIDCP ratifié par les Philippines en 1986 ainsi que dans la CDE (1989) ratifiée en 1990.

Puis, dans un second temps, il sera question de vérifier si les droits énumérés ci-dessus peuvent être limités par les législateurs. Les tribunaux ont ainsi mis en place des critères permettant de déterminer en quelles circonstances une règle de droit qui porte atteinte aux libertés et droits fondamentaux peut être justifiée. Ces conditions sont résumées au paragraphe 3 de l'Observation générale No. 27 du PIDCP sur la liberté de circulation (1999). Ainsi, « pour être autorisées, les restrictions doivent être prévues par la loi, elles doivent être nécessaires dans une société démocratique pour protéger les objectifs énoncés et elles doivent être compatibles avec tous les autres droits reconnus dans le Pacte ».

Le rapport du rapporteur spécial sur la situation de la défense des droits humains (2009) ajoute que : « Such limitations may be imposed in the interest of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others ».

5.1.1 Le droit à la liberté de mouvement et de circulation

L'application du couvre-feu semble limiter certains droits fondamentaux. En effet, en imposant une heure à laquelle les enfants doivent rentrer chez eux, les autorités en viennent à restreindre le droit à la liberté de mouvement et de circulation.

Pourtant, la liberté d'aller et de venir est considérée comme une liberté fondamentale, et est garanti dans la DUDH (1948), à l'art. 13.1 : « Toute personne a le

droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État ». Ce droit est aussi souligné à l'art. 12 du PIDCP (1976).

Dans cet article, il est stipulé que toute personne en situation légale dans un État a le droit de circuler librement. Le terme « personne » inclut aussi bien les adultes que les mineurs.

Le droit à la liberté de mouvement a fait l'objet d'examen par les cours nationales américaines qui ont été amenées à se prononcer sur la légalité d'une ordonnance municipale sur le couvre-feu. Par exemple, aux États-Unis, de nombreux tribunaux ont ainsi reconnu le droit des mineurs à la liberté de mouvement. « The important right of a citizen to move about freely has been recognized by the Supreme Court as one of the "amenities of life" that society holds dear » (Norton, 2000, p. 180).

En 2003, Janet Ramos et ses enfants ont porté plainte contre la ville de Vernon dans le Connecticut sur l'application d'un couvre-feu. La cour d'appel des États-Unis a reconnu que les jeunes possèdent le droit fondamental de liberté de mouvement. « Here, Vernon's curfew interferes with juveniles' freedom of movement, that is, their right to walk the streets, move about at will, meet in public with friends, and leave their houses when they please. This right to free movement is a vital component of life in an open society, both for juveniles and adults » (Findlaw, 2001-2003)

La cour déclara que l'ordonnance est inconstitutionnelle et ordonna d'y mettre fin. Elle estima, en effet, que la ville de Vernon n'a pas montré suffisamment d'éléments démontrant que les jeunes criminels opéraient la nuit (Schwartz et Wang, 2005).

Aux Philippines, le droit à la circulation est assuré dans la Constitution (1987) au chapitre 3, paragraphe 6 : « The liberty of abode and of changing the same within the limits prescribed by law shall not be impaired except upon lawful order of the court. Neither shall the right to travel be impaired except in the interest of national security, public safety, or public health, as may be provided by law ». Dans cet article, le droit de voyager est garanti à moins que la sécurité publique ne soit menacée. Dès lors, est-ce que les autorités peuvent limiter ce droit en justifiant un maintien de l'ordre à Manille?

Je me demanderai, au point 2, si une limitation de ce droit peut être justifiée, conformément aux restrictions du PIDCP, afin de protéger la sécurité nationale.

5.1.2 Le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique

L'imposition d'un couvre-feu vient compromettre d'autres droits tels que le droit des enfants à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

Ces droits sont présents à l'art. 20 de la DUDH, aux art. 21 et 22 du PIDCP. Dans la Constitution des Philippines (1987), ce droit est énuméré à l'art. 3, para. 4: « No law shall be passed abridging the freedom of speech, of expression, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble and petition the government for redress of grievances ».

Il est également souligné à l'art. 15 de la CDE (1989), qui à la différence des articles du PIDCP, énumère ces deux droits dans un même article.

« 1. Les États parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui ».

Ces deux articles reconnaissent le droit des enfants de créer des associations, de prendre part et aussi de les quitter ainsi que le droit des enfants de se réunir pacifiquement.

L'interaction entre les enfants est très importante pour leur développement. Ces droits sont donc primordiaux afin que les enfants exercent des activités, participent à la société et prennent part aux décisions qui les concernent. Ils sont liés à d'autres articles de la CDE : l'art. 12 sur le respect des opinions de l'enfant et l'art. 13 sur la liberté d'expression.

Cependant, tout comme le droit à la liberté de mouvement, ce droit peut faire l'objet de restrictions.

L'art. 15.2 de la CDE et les art. 21 et 22 du PIDCP (1976) prévoient certaines limitations : « L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

Selon le comité des droits de l'enfant, seules les restrictions mentionnées ci-dessus sont autorisées.

Celui-ci a souligné que des pays ont mis en place des couvre-feux qui restreignent le droit des enfants à l'association et à la réunion pacifique. Cependant, selon le comité, « ce type de restriction générale au droit de l'enfant ne paraît pas entrer dans les bornes très étroites des restrictions énumérées au paragraphe 2 de l'article 15 » (Hodgkin et Newell, 2002, p. 224).

Pour l'organisation *Childs Rights International Network* (2011) « dans de nombreux cas, les arguments concernant la « sécurité publique » et la « protection de l'enfant » ont été évoqués sans raison afin de limiter le droit des enfants à la liberté de réunion ». Elle ajoute : « Non seulement de telles lois stigmatisent et criminalisent les jeunes, mais elles les empêchent également de former des amitiés et de participer à la société ». L'organisation prend l'exemple du Royaume-Uni en stipulant que le pays a mis en place des mesures qui mettent à l'écart les jeunes de l'espace public telles que les couvre-feux, les ordonnances pour comportements antisociaux, ainsi que le dispositif « mosquito ». Cet appareil utilise une bande de fréquence que seuls les enfants et les jeunes entendent. Il est utilisé afin de les dissuader de se rassembler dans des lieux publics.

Ainsi, bien souvent, alors que la loi sur la liberté d'association est inscrite dans la constitution du pays, les jeunes voient leur liberté de créer des associations ou de se réunir limitée par la mise en place de telles mesures.

En interdisant aux ESR de se réunir, les autorités discriminent ainsi leur mode de vie et ce, bien que chaque enfant connaisse un parcours différent. Pour ceux qui vivent quotidiennement dans la rue, le couvre-feu est une mesure discriminatoire. Les enfants et familles qui vivent dans la rue peuvent être appréhendés pendant la nuit par les « opérations de secours » de la ville. Ces mesures restreignent considérablement le droit d'association garanti par la Constitution et le droit international. Kevin, le travailleur social de Virlande, a d'ailleurs mentionné la peur que ces gens vivent au quotidien. En effet, « afin d'éviter d'être ramassées par les autorités, les familles qui vivent dans les rues se cachent sous des ponts, des abris de fortune, dans des parkings souterrains. Ils craignent les « opérations de secours » qui peuvent à tout moment, pendant la nuit, les embarquer et les amener dans un des centres de la ville ». En général, ils sont conduits au RAC, au sein duquel ils peuvent séjourner plusieurs semaines, voir plusieurs mois.

5.1.3 La discrimination basée sur l'âge

A priori, le couvre-feu - qui interdit à tous les enfants de circuler le soir - porte non seulement atteinte au droit de la liberté de mouvement ainsi qu'au droit d'association et de réunion pacifique, mais discrimine également tous les enfants, y compris les enfants qui ne troublent pas l'ordre public.

Comme mentionné précédemment, le couvre-feu est un *status offenses* visant les seuls mineurs. Une telle distinction, basée sur l'âge, est une méthode de discrimination prohibée par l'art. 2 de la CDE. Ce droit est la base de toute la convention et fait de l'enfant un sujet de droits. « Le Comité des droits de l'enfant considère la « non-discrimination » comme un principe général de première importance pour l'application de la Convention tout entière » (Hodgkin et Newell, 2002, p. 19).

Bien que le terme de discrimination ne soit pas défini par la CDE et le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques, le comité des droits de l'homme a, dans l'observation générale No. 18, mis en avant des définitions de la discrimination.

Le premier paragraphe de ce texte stipule: « La non-discrimination est un principe fondamental et général en matière de protection des droits de l'homme, au même titre que l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi. (...) Le Comité considère que le terme discrimination, tel qu'il est utilisé dans le Pacte, doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Observation générale No. 18, 1989).

Dans le cadre du couvre-feu, seuls les enfants de moins de 18 ans peuvent être appréhendés. Cette limitation d'âge soulève des questions quant à savoir comment les autorités déterminent l'âge de l'enfant, en sachant que, bien souvent, et comme l'a mentionné Raymond, un enfant interviewé, les enfants appréhendés dans la rue n'ont pas de certificat de naissance sur eux. De plus, de nombreux enfants ne sont pas enregistrés à leur naissance, ce que soulève l'Unicef, qui estime que 50 millions

d'enfants nés en l'an 2000 dans le monde n'ont pas été enregistrés à leur naissance, dont 63 % en Asie du Sud. (Unicef, 2002)

Le comité des droits des enfants, dans ses observations finales qui concerne les Philippines, a d'ailleurs affirmé : « The Committee recommends that the State party pursue and strengthen its efforts to develop an efficient and free birth registration system for all children. The Committee urges the State party to strengthen the BCRS in order to make the civil registration system more accessible at the grassroots level » (2009, p. 9).

Ainsi, pour un jeune de 18 ans, disposer d'un acte de naissance peut lui éviter d'être arrêté arbitrairement et d'être poursuivi pénalement. Si l'enfant n'en possède pas, cela peut lui porter préjudice car il n'est pas alors en mesure de prouver son nom, son âge ou encore son origine. Le droit d'être enregistré à la naissance et d'avoir un nom ainsi qu'une nationalité constitue, d'ailleurs, un droit fondamental souligné à l'art. 7 de la CDE (1989).

Dans la majorité des cas, et en l'absence d'acte de naissance, les autorités rencontrent des difficultés pour déterminer l'âge de l'enfant et l'arrestation est alors arbitraire. Pourtant, et comme nous l'a confirmé Bryan, il est nécessaire de présenter cet acte pour être libéré. L'étude de l'ONG Bahay Tuluyan (2009, p. 126) a confirmé ces dires, en soulignant : « The most common requirements for release were presentation of a birth certificate or identification and barangay clearance ».

Le risque pour les jeunes qui n'ont pas atteint l'âge légal de 18 ans et qui ne disposent pas de pièce d'identité nécessaire à leur libération est d'être détenus arbitrairement pendant une durée indéterminée en violation de leurs droits fondamentaux.

L'État philippin, conformément aux dispositions d'application de la CDE, a reconnu le principe de non-discrimination dans ses textes légaux. Dans le R.A. 7610 (1992), il est ainsi souligné que l'État doit fournir une protection spéciale pour les enfants qui souffrent d'abus, de négligence, d'exploitation, de discrimination et d'autres conditions qui portent préjudice à leur développement (...) (Art. 1, para. 2).

Cependant, le terme discrimination n'est pas clairement défini par ce texte de loi qui met surtout en exergue les circonstances qui compromettent le développement harmonieux de l'enfant, les actes de violence et de discrimination punissables par la

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

loi. Ainsi, la vie dans la rue sans le soutien de parents est décrite comme une situation mettant gravement la vie de l'enfant en danger.

De plus, les personnes qui utilisent, forcent ou intimident l'ESR ou d'autres enfants pour mendier, dans des trafics de drogue ou dans d'autres activités illégales encourrent une peine d'emprisonnement. (Art. 6, para. 10-e).

L'État reconnaît que la vie dans la rue pour l'enfant est une situation qui compromet le développement normal de l'enfant. Néanmoins, en appliquant un couvre-feu, les autorités discriminent non seulement les enfants sur la base de leur âge mais les privent également d'autres droits garantis dans la Convention.

5.1.4 Le droit des parents d'élever leurs enfants

Dans le droit international, la famille est considérée comme l'élément essentiel de la société. (DUDH, art. 16.3). Les conventions internationales soulignent l'importance de la famille pour tous les membres de la société. Ainsi, le préambule de la CDE (1989) stipule que la famille est « l'unité fondamentale de la société et le milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants ».

Alors que les instruments internationaux reconnaissent le milieu familial comme indispensable, je peux me questionner sur la place que les autorités occupent au sein de ce cercle. Est-ce que l'imposition d'un couvre-feu constitue une intrusion dans la famille ?

En premier lieu, la CDE, en son art. 18, souligne que la responsabilité d'élever les enfants incombe aux parents. Comme l'affirme le comité des droits de l'enfant, cet article peut être rapproché de l'art. 5 sur le conseil des parents et le développement des capacités de l'enfant ainsi que des art. 3.2 et 27 (obligation faite à l'État d'aider les parents à assurer à leur enfant une protection, des soins et un niveau de vie adéquats). Ces articles mettent l'accent sur la responsabilité des parents envers leurs enfants et restreignent l'intervention de l'État ainsi que la séparation des enfants et de leurs parents.

L'art. 24 du PIDCP stipule que les enfants ont, sans discrimination, le droit de bénéficier d'une protection de la part de leur famille, de la société et de l'État. L'observation générale No. 17 (1989) relative à cet article mentionne que : « L'obligation d'assurer aux enfants la protection nécessaire incombe à la famille, à

la société et à l'État. Bien que le Pacte n'indique pas comment doit être partagée cette obligation, c'est en premier lieu à la famille, interprétée au sens large de manière à comprendre toutes les personnes qui s'y rattachent dans la société de l'Etat, et tout particulièrement aux parents, qu'il incombe de créer des conditions qui favorisent l'épanouissement harmonieux de la personnalité de l'enfant et le fassent jouir des droits prévus par le Pacte ».

Ce devoir des parents d'assurer une protection de leur enfant ainsi qu'une éducation appropriée est également stipulé à l'art. 1 du P.D. 603. Dans ce texte, la loi parle du droit et de la responsabilité naturelle des parents dans l'éducation de leurs enfants, qui doivent bénéficier de l'aide et du soutien du gouvernement.

Compte tenu de ces articles, en imposant un couvre-feu, les autorités privent les parents de leur droit d'éduquer leurs enfants, car ils estiment qu'ils ne sont pas capables de tenir leurs responsabilités.

Cependant, dans certaines circonstances, et comme mentionné à l'art. 9 de la CDE (1989), l'État peut intervenir et séparer les enfants des parents et ce, dans l'intérêt supérieur de l'enfant. « Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant ».

L'Etat est également tenu d'aider les parents dans l'exercice qui leur incombe d'élever les enfants : « les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants » (Hodgkin et Newell, 2002, p. 257).

L'État peut-il, dès lors, intervenir dans le cercle familial s'il estime que les parents ne font pas leur devoir d'éduquer et de protéger les enfants ?

Cette question a été soulevée à maintes reprises par les tribunaux, aux Etats-Unis. D'une manière générale, les tribunaux ont reconnu le droit des parents d'élever leurs enfants. « Advocates frequently argue that curfew law infringe on the fundamental rights of the parents to rear their children as they see fit. Unlike minors' rights to

freedom of movement, the courts universally recognize the fundamental rights of parents to raise their children » (Schwartz et Wang, 2005, p. 4).

Aux Philippines, à ma connaissance, il n'existe pas d'arrêts sur cette question. Cependant, il apparaît que le couvre-feu est une mesure qui sanctionne à la fois les parents et les enfants.

En imposant un couvre-feu, les autorités de Manille portent un jugement sur l'éducation des parents en affirmant qu'ils ne sont pas capables d'éduquer leurs enfants. De plus, ils pénalisent les comportements des parents en leur infligeant une amende. En stipulant que le rôle de surveillance des enfants appartient aux parents, les autorités considèrent que les enfants ont tous un endroit sûr où rentrer le soir et que l'enfant est mieux chez lui que dans la rue. À notre avis, le problème est toutefois plus complexe. En effet, les ESR, comme expliqué auparavant, connaissent tous des trajectoires sociobiographiques différentes. Ainsi, certains rentrent le soir à la maison tandis que d'autres n'ont plus de contact avec leur famille.

Ces remarques nous indiquent qu'il est pertinent de prendre en compte l'hétérogénéité des parcours des ESR afin de mieux comprendre le contexte dans lequel vivent ces enfants et ce, afin de mettre en place des mesures appropriées. D'après ces constats, le couvre-feu constitue une atteinte aux droits des parents d'élever leurs enfants et ne semble pas être une mesure à même de prendre en charge sans discrimination les enfants dans le cas où les parents sont absents.

5.2 Les restrictions des droits fondamentaux

Auparavant, j'ai montré que le couvre-feu restreint le droit à la liberté de circulation, le droit à la liberté d'association et de réunion pacifique, le droit aux parents d'élever leurs enfants et discrimine les enfants sur la base de leur âge. Dans cette dernière partie, il s'agira de vérifier si les droits fondamentaux peuvent être limités par les restrictions mentionnées dans l'observation No. 27 du PIDCP sur la liberté de circulation (art.12). D'après ce texte, l'Etat ne peut limiter ce droit que pour protéger l'ordre public. Afin d'être admises, les restrictions doivent être prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique pour protéger les objectifs énoncés et compatibles avec tous les autres droits reconnus dans le Pacte. Dans la Constitution des Philippines (1987), les limitations sont également mentionnées : « Neither shall the right to travel be impaired except in the interest of national security, public safety, or public health, as may be provided by law » (art. 3, para. 6).

Dans le cas où le juge est confronté à un conflit entre deux lois, il doit déterminer celle qui prime sur l'autre. Le non-respect des critères énoncés par le PIDCP impliquera la non-conformité d'une décision étatique de restreindre le droit, qui sera dès lors considéré comme étant illégale.

Dans un premier temps, je vais vérifier si les restrictions du droit sont inscrites dans la législation philippine. Dans un deuxième temps, il s'agira de voir si ces mesures sont conformes au principe de proportionnalité. Pour ce faire, il sera question de déterminer si les limitations du droit constituent une mesure adéquate afin d'obtenir le résultat recherché, à savoir le maintien de l'ordre public. Je regarderai, ensuite, si ces mesures sont les moins perturbatrices. Enfin, il s'agira de vérifier si les restrictions sont proportionnées à l'intérêt de protéger. Dans un troisième temps, j'analyserai la compatibilité de ces mesures avec les autres droits fondamentaux. Les propos seront étayés au moyen d'exemples concrets, tels que la tolérance zéro et le placement en institution (RAC) des ESR. L'avis de l'enfant sera pris en considération, conformément à l'art. 12 de la CDE.

5.2.1 La limitation est prévue dans la loi

A cette fin, les Philippines doivent fournir dans la loi des informations sur toutes les restrictions liées au droit.

Dans l'exemple du droit sur la liberté de circulation, la Constitution des Philippines prévoit des restrictions, énumérées ci-dessus. Selon les DILG/PNP¹⁴, le couvre-feu a été mis en place pour des raisons de sécurité nationale. (MB, 2007). Cependant, ces limites ne sont pas détaillées dans une loi nationale, comme souligné au point 12 du para. 3 de l'observation générale No. 27: « La loi elle-même doit fixer les conditions dans lesquelles les droits peuvent être limités. Les États parties devraient en conséquence indiquer dans leurs rapports quelles sont les normes juridiques sur lesquelles les restrictions sont fondées ». Philconsa¹⁵ a d'ailleurs indiqué que : « there is no law providing for the limits or guidelines when the right of locomotion may be restricted or impaired in the "interest of national security, public safety or public health » (MB, 2007).

¹⁴ The Department of the Interior and Local Government (DILG) and Philippine National Police (PNP).

¹⁵ The Philippine Constitution Association.

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

L'organisation ajoute que les exemples tels que la sécurité nationale, la sécurité publique et la santé publique sont si vastes qu'ils pourraient engendrer une mauvaise interprétation ou une mauvaise application. Par conséquent, il est nécessaire de mettre en place une loi définissant l'étendue, les limites et la mise en œuvre de l'atteinte au droit de circuler. De plus, l'introduction de la phrase « as may be provided by law » est, selon cette même association : « to prevent the prescriptions or limitations on the right of locomotion from being «left to the discretion of any public officer ».

Dans le rapport du groupe de travail sur l'Examen périodique universel des Philippines (2008, p. 6), le Gouvernement Philippin a souligné que la liberté de réunion et d'expression sont garantis par la Constitution. « La loi sur les rassemblements publics (Public Assembly Act, 1985) a été déclaré comme constitutionnelle par la Cour suprême, y compris les restrictions de cette liberté nécessaires à l'ordre et la sécurité publics, ainsi que l'obligation, pour la police, de faire preuve d'un maximum de retenue dans le maintien de l'ordre public ». Cette loi concerne principalement les rassemblements publics en lien avec des protestations mais ne mentionne pas l'occupation publique des ESR. Ainsi aucune restriction de liberté de réunion n'est admise à l'égard de cette population.

5.2.2 Les mesures sont nécessaires « dans une société démocratique »

Pour vérifier cela, je regarderai si la limitation du droit est légitime par rapport à l'objectif recherché, à savoir le maintien de l'ordre public. Ensuite, il s'agira de vérifier si ces mesures restreignent le moins possible les droits fondamentaux. Enfin, je tenterai de déterminer si les mesures sont proportionnées à l'objectif de protection de l'ordre public. (Observation générale no. 27, 1999, point 14, para.3)

Les moyens mis en œuvre sont-ils légitimes par rapport au but visé ?

Pour les autorités de Manille, le couvre-feu permet de maintenir l'ordre public. Elles estiment que cette mesure est la solution pour remédier à la criminalité des jeunes et qu'en tenant les enfants en dehors des rues pendant la nuit, la délinquance diminuera. Adams (2003, p. 139), à ce propos, souligne ce fait : « The rationale behind the effectiveness of curfew laws is a relatively straightforward example of opportunity theory: juveniles are less likely to commit crimes and to be victimized if they are not on the streets ».

Ainsi, pour faire face à la criminalité, les autorités estiment qu'il faut contrôler les enfants et les jeunes. Dès lors, j'aimerais savoir si les couvre-feux sont des méthodes efficaces et rationnelles afin de lutter contre la délinquance ?

Je ne peux pas nier que la criminalité est présente à Manille. Des jeunes font partie des gangs de la ville. En travaillant au RAC, j'ai pu constater que de nombreux enfants étaient tatoués du symbole de ces différents clans.

Pourtant, il est toutefois difficile de se fier aux statistiques sur le sujet car celles-ci peuvent être modifiées pour des raisons diverses.

Par exemple, alors que les statistiques de la Police Nationale indiquaient une diminution de la criminalité au cours de l'année 2011 par rapport à l'année 2010, l'ONG *Volunteers Against Crime and Corruption* (VACC), a démontré que la criminalité a, durant cette même période, augmenté. L'organisation ajoute que les récoltes de données doivent être fiables : « For crime data to be reliably analyzed, it must be 100% mandatory, standardized, retrieval by geographical sector within Metro Manila and redundantly evaluated » (Staying safe abroad, 2011).

Pour le directeur de l'ONG, Dante Jimenez, une chose est certaine : le crime est élevé à Manille et les vols à main armée, les braquages de véhicules et les vols dans les maisons sont des phénomènes courants. Il ajoute néanmoins que les statistiques en elles-mêmes ne racontent pas tout. « They must be assessed in the context of professional training programs, funding, arrest clearance rates, ratio of a police officer per 1,000 citizens and technological investigative resources available to the police ».

Pour le criminologue John Muncie, les statistiques sur la criminalité sont biaisées et construites socialement. « They are partial, in that not all crimes are reported by the public or recorded by the police. And they are socially constructed, in that changes in the law and in the recording and reporting of crime depend on the political and social climate. Il ajoute: « Some activities are ignored today, which were in the past targeted by police, while on the other hand many activities are now elevated in importance, which were previously ignored or tolerated » (Waiton, 2008, p. 28).

Ainsi, les statistiques peuvent être manipulées à des fins politiques. Il est fréquent, dès lors, qu'elles ne reflètent pas la réalité du terrain mais, au contraire, constituent un « problème social ». Comme le souligne Stoecklin : « L'approche statistique est donc tout sauf neutre, et elle est même trompeuse, car en prétendant mesurer l'ampleur du « problème social », elle ne fait en réalité rien d'autre que le constituer : elle

signale une population qui ne correspond pas aux normes, ces dernières n'étant pas remises en question » (2000, p. 32).

Bien que les statistiques ne permettent pas de comprendre un phénomène, des chercheurs se sont, malgré tout, interrogés sur l'efficacité de la mise en place de couvre-feu pour réduire le crime.

Des études menées par des criminologues et sociologues, principalement aux États-Unis, ont montré qu'il n'existe pas de lien entre les moyens mis en œuvre (le couvre-feu) et les buts recherchés (la réduction du crime). « The major studies that have been done show that curfews have a negligible effect in reducing juvenile crime » (Schwartz et Wang, 2005, p. 2).

Parmi les nombreuses études sur le sujet, celle de Kenneth Adams (2003) pour l'Académie Américaine des Sciences Sociales et Politiques, a investigué l'impact des couvre-feux sur la réduction du crime dans quatre villes du Texas : Dallas, Fort Worth, Houston, et San Antonio. Les villes de San Antonio et Houston avaient toutes les deux des couvre-feux la journée et la nuit. Les autorités de ces villes justifiaient le nombre important de couvre-feux comme un moyen de contrôler le crime parmi les jeunes, d'améliorer la protection de l'enfance et de renforcer la loi à des coûts faibles. L'auteur a montré que les objectifs des autorités ne s'étaient pas réalisés. Dans la majorité des cas, que ce soit la journée ou la nuit, les couvre-feux se sont avérés inefficaces. L'auteur ajoute : « When changes in crime are observed, they are almost equally likely to be increases in crime as opposed to decreases » (2003, p. 155). Les seules recherches qui ont montré la réduction de la délinquance juvénile par l'application d'un couvre-feu ont été menées par des politiciens et non pas par une recherche scientifique de terrain. À ce propos, Roché (2002, p. 213) ajoute que ces études sont considérées comme insignifiantes pour les auteurs. De plus, elles « pèchent par leur manque de rigueur et l'absence de groupe de contrôle ».

Sutphen et Ford (2001)¹⁶ ont également mené des recherches sur le couvre-feu dans une ville dont ils ne mentionnent pas le nom. Les statistiques des arrestations des mineurs furent examinées pendant trois ans, avant et après l'application du couvre-feu. Les recherches ont montré que la comparaison des taux d'arrestation avant et après la mise en œuvre du couvre-feu a permis de relever une légère baisse de celui-ci. En analysant les différents types de crimes, il a été constaté que les taux

¹⁶ Voir: Sutphen, Richard D., and Janet Ford. (2001). "The effectiveness and enforcement of a teen curfew law". *Journal of Sociology and Social Welfare*. 28:55-78.

d'arrestation pour des crimes violents ont augmenté légèrement, tandis que les taux de crimes contre les biens ont diminué légèrement. Cependant, aucune des différences observées n'était statistiquement significative.

D'autres recherches ont encore montré que, bien que les couvre-feux aient lieu surtout pendant la nuit, les délits commis par les jeunes se font surtout pendant la journée (Hemmens et Bennett, 1999). Les autorités pensent que les jeunes ne modifieront pas leurs activités criminelles malgré l'application du couvre-feu. Adams (2003) ajoute qu'au contraire les délinquants peuvent modifier leurs activités pendant les moments de la journée où le couvre-feu n'est pas appliqué. Ils peuvent aussi déplacer leurs activités criminelles dans des villes ou des régions qui n'imposent pas de couvre-feu. Par exemple, au début des années 1990, San José adopta une loi sur le couvre-feu en même temps que San Francisco mit fin à cette loi. L'on a constaté que la loi de San José n'a eu aucun effet sur la diminution de la criminalité et qu'à San Francisco, la criminalité a connu une diminution alors même que la loi n'était plus appliquée (Schwartz et Wang, 2005).

Ainsi, les différentes études mentionnées ont montré qu'il n'existe pas de lien entre les moyens mis en œuvre et les buts recherchés. Soulignons néanmoins que ces études ont été menées aux États-Unis, dans un contexte différent de celui des Philippines. Dans ce pays, les données sur le sujet sont essentiellement fournies par les autorités et peuvent donc être, comme mentionné au début de ce chapitre, modifiées à des fins politiques.

Est-ce que la mesure est la moins perturbatrice afin d'obtenir le maintien de l'ordre?

Dans cette partie, mon intention est de déterminer si la mesure porte atteinte le moins possible aux droits fondamentaux.

Par la mise en place d'un couvre-feu qui désigne une population comme responsable des actes criminels commis, les autorités discriminent tous les ESR en les considérant comme une catégorie « homogène ». Cette généralisation ne permet pas de rendre compte de la diversité des parcours des ESR mais, au contraire, véhicule des préjugés qui ne reflètent pas les compétences individuelles des enfants. Cette mesure est arbitraire, car elle ne fait pas de distinction entre les enfants qui commettent des crimes et ceux qui ne font rien. Dès lors, de nombreux enfants

voient leurs droits limités alors même qu'ils n'ont pas commis de crime. Dans ce sens, cette mesure porte atteinte à un autre principe fondamental de justice, la présomption d'innocence, soulignée par la convention relative aux droits des enfants à l'art. 40.2 (b). Selon cette disposition, les enfants ne devraient pas être accusés arbitrairement car ils sont présumés innocents. Cette mesure est également soulignée à l'art. 11 de la DUDH et 14.2 du PIDCP.

Pour faire face à la criminalité, j'ai constaté que la logique de la réaction des autorités est d'identifier les personnes susceptibles de mettre en cause l'ordre social. Le but est alors de protéger la communauté en mettant à l'écart les enfants qui constituent une menace. Le recours au droit pénal constitue une mesure pour légitimer ces interventions.

Ainsi, les autorités ont mis en place une politique répressive basée sur le modèle de la politique néolibérale sécuritaire américaine, en ciblant le couvre-feu sur des groupes qui constituent un risque sécuritaire. À cette fin, des méthodes punitives, telles que la tolérance zéro et la mise en institution des ESR ont été appliquées avec l'objectif de mettre à l'écart les comportements « déviants ». La mise en place de telles dispositions sécuritaires s'explique par le rôle de l'État qui, selon Mary (2003), se retire toujours plus de la « sphère socio-économique » pour se focaliser sur des fonctions sécuritaires. Dans cette perspective, l'État protège davantage l'individualisme que la solidarité et la protection sociale. Les politiques répressives remplacent alors les politiques sociales et se focalisent sur quelques types de délinquance désignés comme étant « la principale source d'insécurité » : la « petite délinquance » ou la « délinquance urbaine ». À ce sujet, Loïc Wacquant a mis en avant ce « déploiement des politiques sécuritaires actives et punitives, ciblées sur la délinquance de la rue » (2004, p. 21). L'auteur montre que ce processus a débuté aux États-Unis avant de s'internationaliser. « Ce vaste réseau de diffusion trouve son origine dans le complexe formé par les organes de l'État américain officiellement chargés de promouvoir « la rigueur pénale » qui sévit aux États-Unis depuis deux décennies, avec pour résultat un quadruplement de la population pénitentiaire tout à fait inédit dans une période où la criminalité stagnait puis reculait » (Wacquant, 1999, p. 12).

Désormais, les politiques se focalisent sur les symptômes plus que sur les causes du phénomène. Afin de contrôler la délinquance des jeunes, les autorités utilisent ainsi des moyens répressifs plutôt que de comprendre les causes hétérogènes d'un

phénomène. Comme le souligne Mary (2003, p. 32), « les politiques criminelles s'attaquent aux effets plutôt qu'aux causes de cette crise de l'État social et contribuent au développement d'un traitement pénal de la question sociale ».

Ces mesures ont des effets préjudiciables graves sur le groupe des ESR. L'objectif du maintien de l'ordre n'est alors pas justifié. Afin de montrer les effets de ces mesures et l'atteinte aux droits des ESR, j'ai choisi d'illustrer mes propos par deux exemples de politique répressives, soit la tolérance zéro et l'incarcération des ESR.

La tolérance zéro :

L'objectif de la tolérance zéro est simple : il s'agit de rétablir l'ordre en désignant des groupes comme responsables de l'insécurité. Cette idée a vu le jour en 1982 aux États-Unis, dans le magazine *Atlantic Monthly*, dans lequel les auteurs James Q. Wilson et Georges Kelling ont publié un article sur la théorie dite « du carreau cassé » (Wacquant, 1999). Cette théorie postule que « si une vitre dans un immeuble n'est pas réparée, le reste des vitres sera rapidement cassé. Une spirale débute : lorsque toutes les vitres sont brisées, les agressions et les vols commencent, car cela signifie un lieu sans loi » (Roché, 2002: 21).

Selon cet auteur, il est toutefois important de distinguer la théorie de la vitre brisée et la tolérance zéro, ces deux théories s'avérant sensiblement différentes. Tandis que la théorie de la vitre brisée met « l'accent sur la dynamique sociale globale du déclin qui touche un quartier, la tolérance zéro se focalise sur la réponse pénale » (2002, p. 22).

Selon Wacquant (2004), non seulement cette théorie de la vitre brisée n'est pas prouvée scientifiquement, mais la raison de la baisse de la criminalité à New-York se trouve du côté de l'augmentation de la présence policière et non du côté du « rétablissement de la civilité ».

Malgré les critiques formulées quant à la preuve scientifique de son efficacité, de nombreuses villes américaines et européennes ont appliqué ces mesures, tout comme la ville de Manille.

Ainsi, afin de rendre la ville de Manille plus sûre et d'y réduire le crime, le MMDA a lancé le programme « metro-gwapo ». Ce projet est basé sur le modèle de « la fenêtre cassée »¹⁷ de l'ancien Maire de New-York, Rudy Giuliani.

¹⁷ Sur la théorie de la "fenêtre cassée" voir : Kelling, George L and Catherine Coles. (1996). « Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities ». New-York: Free Press.

L'idée du programme metro-gwapo est de réparer les choses insignifiantes ou négatives dans l'environnement physique afin d'encourager les gens à être plus productifs. Selon le MMDA, le programme : « is not about beautification — it is to make everyone more positive in their outlook by improving the environment and removing things that when seen would provoke a negative emotion. Les gens qui circule dans les rues, sans buts précis, sont les personnes considérées comme des « negative things » » (Bahay Tuluyan, 2009, p. 31).

L'objectif est alors de rendre la ville « belle » (gwapo). Ainsi, le MMDA a pour mission de prendre en charge les personnes vivant dans la rue et de leur offrir un abri avec à disposition des toilettes, des lits et repas. « The MMDA gives two further justifications for removing children from the street; they put themselves at risk and they endanger motorists. According to the Directorate of Special Operations and Rescue, the MMDA believes that the streets are not for children but that children should be at home, at school or in playgrounds » (2009, p. 31).

De telles mesures ont néanmoins été critiquées par diverses organisations non gouvernementales affirmant que le gouvernement, en souhaitant rendre la ville « belle », a procédé à la destruction de nombreux bidonvilles et à la mise en détention d'enfants et de familles en situation de rue. Un rapport de la fondation *Preda* (2009) a, d'ailleurs, montré que les enfants secourus par les autorités étaient officiellement arrêtés par le DSWD et la police du barangay.

Ainsi, l'intention des autorités ne serait nullement la prise en charge de ces enfants, mais bien la pénalisation des comportements considérés comme déviants. Dans cette perspective, il s'agit de mettre à l'écart les personnes susceptibles d'interférer avec les intentions des autorités de Manille.

En pénalisant le style de vie des familles et des enfants en situation de rue à l'aide de méthodes répressives, telles que la tolérance zéro et le couvre-feu, ces derniers se retrouvent très souvent en prison.

L'incarcération des ESR : l'exemple du RAC :

À Manille, les enfants qui ne respectent pas l'horaire du couvre-feu sont appréhendés par les « opérations de secours » de la ville et amenés au RAC, un centre gouvernemental créé en 1975 par le département des affaires sociales de la ville. Selon le rapport du ministère (1999), le RAC a pour mission d'héberger

temporairement et de prendre soin des enfants et individus ne pouvant subvenir à leurs besoins. Le centre est un abri provisoire où les enfants peuvent se reposer, jouer, dormir, se laver, socialiser avec leurs pairs, suivre une éducation et recevoir des conseils.

D'après la législation philippine, RA 7610, art. 2, l'État a pour rôle de protéger l'enfant qui vit ou qui travaille dans la rue : « It shall be the policy of the State to protect and rehabilitate children gravely threatened or endangered by circumstances which affect or will affect their survival and normal development and over which they have no control ».

Pourtant, dans les faits, le RAC a fait l'objet de nombreuses critiques, du côté des organisations internationales notamment, qui estiment que ce centre n'atteint pas sa mission et relève plus d'une prison que d'un centre d'accueil et de réhabilitation. Le comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales a d'ailleurs montré son inquiétude: « Le Comité demeure préoccupé par le nombre élevé d'enfants placés en institution, par les cas signalés de violence physique et de maltraitance psychologique infligés à des enfants placés en institution ainsi que par l'absence de normes de qualité et de mécanisme de surveillance des structures de protection de remplacement » (CRC, 2009).

Dans le cadre de ma mission de terrain au RAC, j'ai observé au quotidien la vie des enfants hébergés dans ce centre. J'ai vu à quel point les conditions matérielles y sont précaires. Si les jeunes disposent d'un toit, comme formulé dans le rapport du DSWD, ils sont en réalité enfermés dans deux cellules à l'intérieur desquelles il n'y a ni lit, ni matelas ni couverture. Ils sont autorisés à sortir uniquement aux heures des repas et pendant les activités prévues par *Virianie*. Les enfants m'ont fait part de « l'ennui » qu'ils vivent au quotidien dans ce centre. Ainsi, Benito m'a parlé de sa journée, en me décrivant « les uniques activités de la journée qui consistent à manger, regarder la télévision et parfois participer aux activités de *Virianie* ». En effet, quotidiennement, les volontaires de l'ONG fournissent des activités créatrices, sportives et éducationnelles à ces jeunes.

Selon les périodes de l'année, les enfants peuvent se retrouver à 100 dans une cellule car les rafles se multiplient lors d'événements politiques ou de périodes touristiques

Parmi les cinq jeunes interrogés, tous ont vécu le RAC plusieurs fois. D'ailleurs, ils sont appelés des « récidivistes » par le personnel du centre. Ce terme est connoté

négativement et participe à une stigmatisation de l'enfant. L'utilisation de ce mot pour des enfants qui n'ont pas commis de crimes indique qu'il y a une certaine confusion de sens parmi le personnel du centre quant à leurs objectifs de prise en charge de l'enfant. Ainsi, alors que le but évoqué dans les documents du DSWD est la réhabilitation de l'enfant, l'application du terme « récidiviste » dissimule l'objectif réel des autorités et stigmatise l'enfant en tant que criminel.

D'après ces enfants, la raison principale de leur présence dans ce centre est de n'avoir pas respecté l'ordonnance municipale sur le couvre-feu. Par exemple, Bryan m'a dit qu'il s'était fait réveiller pendant la nuit par des policiers du Barangay. Il savait très bien qu'il allait être placé au RAC et ajoute que, si tous les enfants sont au courant, aucun ne sait combien de temps ils peuvent rester enfermés dans ce centre.

La durée de détention et l'endroit de leur libération restent flous. Afin d'être relâchés, ils doivent fournir une pièce d'identité et, comme déjà évoqué préalablement, rares sont les jeunes qui disposent de cette pièce sur eux. Plusieurs semaines peuvent donc s'écouler avant que ces enfants soient libérés, pour autant qu'ils gardent encore un contact avec leurs parents. Si tel n'est pas le cas, les enfants peuvent être transférés vers les centres gouvernementaux adéquats (centre de réhabilitation, centre de désintoxication, orphelinat) ou vers des ONG en charge de la protection de l'enfance, telle que *Virlandie*. Il arrive, selon le travailleur social de *Virlandie*, Kevin, « que des enfants soient libérés à l'extérieur de la ville, voire dans d'autres villes ». L'absence de structures d'accueil pour les enfants en situation de handicap condamne ces derniers à des séjours prolongés entre les murs du RAC. Ainsi, à mon arrivée dans la structure en août 2011, Jerry, un jeune autiste, était là depuis une année.

Au sein du centre, les conditions d'hygiène sont également très précaires : cellules et sanitaires ne permettent pas aux enfants de vivre dans la dignité et le bien-être. En raison de l'insalubrité et de la promiscuité, les enfants sont vulnérables face aux maladies. Selon un infirmier de *Virlandie* : « La majorité d'entre eux ont la gale et ne bénéficient pas de soins adaptés de la part du personnel du DSWD, en charge du bon fonctionnement du RAC. Les autorités ne fournissent pas d'infrastructure, ni de personnels pour la prise en charge sociale, culturelle et médicale de ces enfants ». Seule l'équipe médico-sociale de *Virlandie* permet à ces enfants d'avoir un accès à l'hygiène et aux soins. La fondation assure quotidiennement des soins de santé primaire et un accompagnement social en faveur des enfants afin de réduire les

risques sanitaires, et éviter que leur état de santé ne se détériore au cours de leur période de détention.

Les enfants recueillis au RAC sont privés de nombreux droits fondamentaux, alors qu'ils n'ont pas commis d'infraction à la loi, et ne font pas l'objet d'une condamnation si ce n'est d'avoir violé l'ordonnance sur le couvre-feu. Les autorités pénalisent ainsi les enfants qui présentent des risques pour la société.

À travers l'exemple de la tolérance zéro et de l'incarcération, j'ai montré que les autorités mettent en place des politiques répressives discriminatoires. De telles mesures ne me paraissent pas adéquates pour répondre à l'objectif des autorités, mais sont, au contraire, contraignantes pour les ESR et portent atteinte à de nombreux droits. Au chapitre 6, il s'agira de discuter de la mise en place d'autres stratégies moins ostentatoires que le couvre-feu. En effet, d'autres méthodes devraient être mise en place afin de respecter les droits des ESR et limiter les discriminations dont ils font l'objet. À mon avis, la prise en charge des ESR passe par une compréhension du phénomène et par des moyens préventifs plutôt que répressifs.

Est-ce que la mesure est proportionnelle entre ces effets et l'objectif du maintien de l'ordre ?

En définitive, d'après les critères de l'observation générale No. 27, il s'agit de vérifier la proportionnalité de la mesure. Le but visé doit être proportionnel à l'effet de la loi.

Après ce que j'ai montré dans la partie précédente, la mesure ne semble pas proportionnelle par rapport aux objectifs des autorités.

En premier lieu, la mesure s'applique à toute la ville de Manille alors que certains quartiers ne sont pas des endroits dits « sensibles ». En outre, les mesures ne devraient pas être répressives mais au contraire les autorités devraient favoriser des stratégies préventives, dans le respect des droits des enfants.

Deuxièmement, le couvre-feu est une mesure arbitraire. En ciblant tous les enfants et jeunes de moins de 18 ans, l'ordonnance semble être excessive. Les « opérations de secours » sont souvent menées au hasard et il n'est pas rare que les enfants amenés au RAC soient très jeunes. Lors de mon observation de terrain dans ce centre, j'ai été plusieurs fois témoins de la mise en détention d'enfants de deux et quatre ans. Ces

enfants ont été amenés à partager les mêmes cellules que les enfants plus âgés. Ceux-ci devraient être encadrés et bénéficier d'une protection adéquate.

Des enfants se sont retrouvés dans ce centre alors qu'ils se rendaient à des activités sportives ou éducatives. Ainsi, Ryan, 11 ans, se rendait à son entraînement de basketball lorsqu'il a été appréhendé par le DSWD. Il est resté au RAC pendant plusieurs jours avant de rencontrer un travailleur social chargé de contacter sa famille.

Finalement, au vu des conséquences négatives que l'enfermement engendre et des limitations des droits fondamentaux, la privation de circuler librement pour tous les jeunes durant toute l'année n'est pas proportionnelle au maintien de l'ordre.

5.2.3 Les mesures ne doivent pas être en contradiction avec d'autres obligations des États en vertu du droit international

Pour finir, selon les observations générales No. 27 du PIDCP sur la liberté de circulation (art.12), les mesures doivent être en accord avec d'autres droits formulés dans le PIDCP. « L'imposition des restrictions autorisées en vertu du paragraphe 3 de l'article 12 doit être compatible avec le respect des autres droits garantis dans le Pacte et avec les principes fondamentaux de l'égalité et de la non-discrimination » (point 18, para. 3).

Sur la base de ce que j'ai montré, il apparaît que, à travers la mise en institution des ESR, le couvre-feu est une mesure qui restreint non seulement les droits de circulation et d'association mais aussi d'autres droits des enfants, notamment des droits énoncés dans la CDE mais également dans les lois nationales philippines, comme :

- Le droit à la dignité humaine : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille » (CDE, art. 2.1, 1989). Principe aussi souligné dans le R.A. 9344 (2006, art. 2) : « Pursuant to Article 40 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, the State recognizes the right of every child alleged as, accused of, adjudged, or recognized as having infringed the penal law to be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth, taking into account the child's age and desirability of promoting his/her reintegration ».

- L'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, soulignée dans différents textes de loi, notamment, à l'art. 3 de la CDE ainsi qu'à l'art.1 du R.A. 7610 et à l'art. 4 du R.A. 9344.
- L'art. 9 et 10 du PIDCP et l'art. 37 de la CDE, sur la torture, les traitements dégradants et les privations de liberté. Ce droit est aussi stipulé dans le R.A. 9344, chapitre 2, art. 5: « (c) the right not to be deprived, unlawfully or arbitrarily, of his/her liberty; detention or imprisonment being a disposition of last resort, and which shall be for the shortest appropriate period of time ».
- L'art. 24 de la CDE sur la santé et les services sociaux : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation » (art.24.1). L'art. 3 du P.D. 603 (1974) stipule aussi : « Every child has the right to a balanced diet, adequate clothing, sufficient shelter, proper medical attention, and all the basic physical requirements of a healthy and vigorous life ».
- Le droit des enfants à l'éducation, formulé à l'art. 28 ainsi qu'à l'art. 3 (6) du P.D. 603 (1974) : « every child has the right to an education commensurate with his abilities and to the development of his skills for the improvement of his capacity for service to himself and to his fellowmen ».
- Le droit des enfants d'être protégés contre toutes les formes de violence, mentionné à l'art. 19 de la CDE et formulé dans le P.D. 603 (1974), à l'art. 3 (8) : « Every child has the right to protection against exploitation, improper influences, hazards, and other conditions or circumstances prejudicial to his physical, mental, emotional, social and moral development ».
- Le droit à la liberté d'expression, aux loisirs, jeux et activités culturelles. la CDE reconnaît le droit à la liberté d'expression comme un « principe

général d'importance fondamentale » (Hodgkin et Newell, 2002, p. 169). Dans la Constitution philippine, le droit d'expression est garanti à l'art. 3, para. 4. Le para. 7 garantissant, quant à lui, le droit à l'information. Les couvre-feux qui n'autorisent pas les enfants à circuler la nuit les privent de leur droit de participation. Ainsi, ils peuvent notamment être interdits de participer à des activités culturelles, artistiques, sportives. La possibilité d'exercer de telles pratiques est pourtant garantie par la CDE dont l'art. 31 reconnaît le droit de l'enfant « au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique » (Hodgkin et Newell, 2002, p. 489). L'ordonnance municipale de Manille - en obligeant l'enfant à rentrer avant 22 heures sous peine d'être appréhendés par les autorités - restreint donc la possibilité pour celui-ci de pratiquer des activités le soir, limitant ainsi son apprentissage et son développement harmonieux.

6. Discussion sur la mise en place de stratégies pour la prise en charge des ESR

En 2009, le Comité des droits de l'enfant, dans ses recommandations au gouvernement philippin, s'est dit préoccupé par le « nombre élevé d'enfants qui vivent dans la rue (environ 250 000) et par le fait que ces enfants sont particulièrement exposés à diverses formes de violence et de mauvais traitements, y compris à l'exploitation sexuelle et économique. Le Comité s'inquiète également du fait qu'aucune stratégie systématique et globale n'a encore été mise en œuvre pour répondre aux besoins de prévention, réduire le nombre des enfants qui vivent dans la rue et les protéger. Le Comité s'émeut également de certaines opérations de secours menées dans divers quartiers de Manille, également appelées « secours aux indigents », « nettoyage des sans-abri » ou « rafles » et par le fait que ces opérations ne donnent pas lieu à un suivi » (CRC, 2009, p. 20).

Alors que le rapport du comité est sorti en 2009, il apparaît, au vu de ce que j'ai montré dans cette recherche, que les autorités n'ont toujours pas mis en place des stratégies de prise en charge des ESR. Pire encore, ils prétendent protéger et secourir l'enfant en utilisant une terminologie conforme au droit international mais qui, en réalité, dissimule un processus ancien qui consiste à appréhender les ESR et les placer dans des centres de détention.

L'auteur Michel van de Kerchove, dans un article intitulé: « des mesures répressives aux mesures de sûreté et de protection. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du langage », stipule que l'objectif de la dissimulation: « est de voiler la permanence et la similitude, sinon la pure identité ». Il ajoute que la fonction de celle-ci est de: « ménager...une route artificielle vers une solution de droit directement inaccessible, ou plutôt abusivement la seule route qui y conduise » (1997, p. 246).

Kevin a d'ailleurs soulevé cette incohérence en estimant que, bien souvent, les actions ne sont pas en accord avec les termes employés. Il ajoute : « Celles-ci ne permettent pas de protéger les enfants mais, au contraire, limite les droits fondamentaux de ceux-ci ». Les autorités ne parlent pas de mesures répressives mais de protection à l'encontre des ESR afin d'être en adéquation avec, non seulement les droits internationaux mais aussi les lois nationales.

À mon avis, pour un respect des droits des ESR, le gouvernement doit prendre conscience que la stratégie répressive ne porte pas ses fruits mais, au contraire, ne fait qu'alimenter le problème. En s'attaquant aux symptômes et non aux causes du phénomène des ESR, il renforce finalement la stigmatisation et la criminalisation. Ainsi, le RAC n'apparaît pas comme un centre de réintégration sociale alors qu'il s'agit pourtant de l'objectif affiché par les autorités qui légitiment, d'une certaine façon, la détention par la prise en charge de ces enfants. Le RAC semble plutôt renforcer l'exclusion des enfants qui y séjournent.

L'objectif de la réhabilitation des ESR paraît en réalité compliqué car, outre la politique répressive à l'égard de cette population, le gouvernement ne semble pas disposé à augmenter les ressources matérielles et humaines dans ces centres. Lors de mes observations de terrain, le personnel administratif du RAC m'a fait part de ses difficultés à gérer le manque de moyens et de personnels pour l'encadrement des jeunes. En effet, au regard du nombre d'enfants détenus, le personnel est peu nombreux et la prise en charge personnelle de l'enfant reste donc très limitée.

Sans prise en charge, l'enfant peut rester plusieurs semaines, voire plusieurs mois au RAC. Comme le montrent les entretiens, les enfants ont tous connu le RAC plusieurs fois. L'incarcération génère un processus d'étiquetage. Dès lors que l'ESR entre dans le système carcéral, celui-ci est catégorisé comme « criminel » et ce, malgré l'absence de délits. Par le processus de l'étiquetage, les ESR deviennent des « étrangers » par rapport à la société car ils ne correspondent plus aux attentes de celle-ci. « Leur âge, leur catégorie sociale, leur image de menace des biens et des personnes, leur présence dans un espace dont la fonctionnalité officielle est à l'opposé d'une socialisation convenue comme gratifiante en font des étrangers au sens fort du terme » (Tessier, 1995, p. 24). N'étant pas conforme aux normes de la société et à l'image idéalisée de l'enfant, celui-ci est désigné comme déviant. L'enfant est déviant parce qu'il est désigné ainsi par la société. Howard S. Becker (1985) définit les personnes qui transgressent la norme comme des « outsiders ». Des personnes qui sont considérées comme des étrangers pour le groupe dans lequel cette norme est légitime¹⁸ (théorie de l'étiquetage).

Une fois sorti, la stigmatisation qu'engendre l'emprisonnement à long terme peut limiter l'accès de ces enfants à de nombreux services, et rendre difficile leur relations

¹⁸ Voir Becker. H. S. (1985). "outsiders, étude de sociologie de la déviance", Éditions A.-M. Métailié. Paris

sociales avec les autres acteurs de la société. Par exemple, cette image de « criminels » peut avoir des effets néfastes dans la relation entre le jeune et sa famille. Celui-ci peut être amené à quitter son foyer à cause de ses comportements « déviants ». (Landreville et al. 1998). Ainsi, le processus de mise à l'écart est sans fin et semble constituer un cercle vicieux qui maintient les enfants dans la rue. Ceux qui ne sont pas pris en charge par des ONG comme *Virlande* sont bien souvent relâchés dans la rue puis, à travers l'application d'un couvre-feu et des opérations de secours, reviennent au RAC et ainsi de suite.

Des études sur la prison ont souligné la difficulté pour les jeunes de se réinsérer socialement tout en mettant en évidence les problèmes psychologiques engendrés, pouvant aller jusqu'à entraîner des « repositionnements identitaires ». Pour autant, elles soulignent leur variabilité tant en termes d'intensité que de type d'effet (Larouche, 2010). Ainsi, une étude menée par Annie Larouche sur le rapport entre l'expérience carcérale et la construction identitaire pour les jeunes de la rue a montré que le rapport entretenu par les jeunes avec la prison est modelé par leur trajectoire de vie. L'auteur relève ainsi, dans la majorité des récits, que la prison : « est considérée comme faisant partie de la vie de rue. Elle semble être un passage « obligé » ou, du moins, normal pour quiconque fait l'expérience de la rue » (2010: 54). D'ailleurs, certains jeunes qui ont fait l'expérience du RAC partagent cette même vision, évoquant ce centre comme un passage « inévitable » pour tous jeunes de la rue. Pour autant, l'enfant ne subit pas cette « routine » mais met en place des stratégies de survie, ce qu'a souligné Lucchini en soulignant les compétences « symboliques » et sociales de l'ESR. Il ajoute que « l'étude de ces compétences permet de montrer les capacités d'adaptation de l'enfant aux conditions de vie dans la rue ainsi que les ressources dont dispose l'enfant dans le domaine symbolique, ressources qui ne sont pas moins importantes que ses ressources physiques » (Lucchini, 1993, p. 58). Loin d'être un être passif, l'enfant est acteur de son environnement.

Afin de mettre en place « une stratégie globale visant à éliminer les causes profondes du phénomène, à le prévenir, à réduire le nombre d'enfants des rues et à protéger ceux qui vivent dans la rue, et de mettre en œuvre cette stratégie au niveau local au moyen de programmes concrets, qui s'attaquent aux causes majeures du problème » (CRC, 2009, p. 21), il faut évidemment que les autorités soient disposées, non seulement à changer d'approche vis-à-vis des ESR, mais aussi à

mettre en place les moyens nécessaires à la réalisation de ces projets de réinsertion. Afin de comprendre les causes du phénomène, il est important de prendre en considération les opinions des enfants, conformément à l'art. 12 de la CDE.

Je peux émettre quelques idées formulées par des organisations non gouvernementales et par le Comité spécial sur la protection des enfants du ministère de la justice philippine (2006). Par ces quelques points, je n'ai toutefois pas la prétention de répondre à l'ensemble de la problématique qui est complexe et hétérogène.

- Examiner et revoir les politiques de prise en charge des ESR afin de s'assurer qu'elles sont basées sur les droits des enfants. À cet égard, les politiques peuvent se baser sur le « Comprehensive Program for Child Protection » (2006), élaboré par le Comité spécial sur la protection des enfants du Ministère de la Justice ainsi que sur les principes directeurs de Riyad pour la prévention de la délinquance juvénile (1990).
- Examiner et réviser les lois existantes afin de s'assurer qu'elles sont compatibles avec les droits des enfants, en particulier l'ordonnance municipale sur le couvre-feu.
- Clarifier le mandat des agences qui mènent les « opérations de secours » et surtout limiter la participation aux organismes qui ont un mandat spécifique sur la protection de l'enfant.
- Mettre en place un système efficace et efficient de réparation de la violation de droits, accessible aux ESR.
- Renforcer les mécanismes de surveillance des « opérations de secours » par la révision et la reformulation des lignes directrices de ces opérations. Celles-ci devraient se baser sur la CDE et l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que les lois nationales existantes, tels que le R.A. 7610, R.A. 9344 et autres lois sur la protection de l'enfant.

- Accroître la quantité et la qualité de mesures alternatives de prise en charge des ESR et allouer des ressources budgétaires appropriées pour l'amélioration des installations existantes.
- Assurer une assistance à la sortie du RAC. Ceci pourrait être réalisé par le biais d'un développement des partenariats entre le RAC, les districts et les barangays lors du retour d'une personne sur son lieu de vie, ainsi qu'avec les hôpitaux, dans le cas d'une personne malade. À cette fin, il ne faut pas forcément systématiser la réunification familiale dans le cas où l'enfant est victime de maltraitance dans son foyer. Pour cela, il faut promouvoir des prises en charge alternatives et l'accompagnement par un travailleur social. À cet égard, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale et l'institutionnalisation à long terme des enfants devrait être une mesure de dernier ressort. Son avis doit être pris en considération, conformément à l'art. 12 de la CDE.
- Concevoir et mettre en œuvre des programmes qui renforcent les capacités des familles à protéger et éduquer les enfants, y compris la formation professionnelle et des programmes de subsistance.
- Mettre en place des programmes communautaires, des espaces adaptés aux enfants tels que des centres qui fournissent des activités sociales, créatrices, sportives et éducationnelles, gérés par des professionnels de l'enfance.
- Mettre à niveau les compétences techniques des gestionnaires de programme, des superviseurs, des travailleurs sociaux, et autres services dans la protection de l'enfance. À cette fin, ceux-ci devraient suivre régulièrement des formations juridiques, psychologiques, sociologiques et autres, dans la prise en charge des ESR.
- La sensibilisation et la promotion des droits des enfants, conformément à l'art. 4 de la CDE, au sein des gouvernements locaux et nationaux, des familles, des écoles, des institutions, des centres, des médias, de l'opinion publique, etc. Pour ce faire, il est nécessaire de traduire la convention dans les différentes langues nationales.

- Faciliter l'accès pour les enfants à une éducation préscolaire et de base ainsi qu'à une formation professionnelle. À cet égard, j'aimerais citer l'exemple du programme de *Virlanie* appelé la « Mobile Unit ». Ce programme opère dans le quartier de Divisoria, à Manille et a pour objectif de favoriser l'intégration sociale des ESR en fournissant directement dans la rue, des services notamment médicaux, nutritionnels et éducationnels. L'éducation non formelle vise à fournir des formations diverses telles que l'écriture, la lecture, les mathématiques, une base de droits et une éducation à la santé et à l'hygiène.

7. Conclusion

Le but de ce travail était de comprendre la légalité de l'ordonnance municipale sur le couvre-feu à Manille au regard des lois nationales et internationales et de voir si les droits fondamentaux des enfants en situation de rue peuvent être restreint dans le cas de trouble de l'ordre public. En basant notre recherche sur la littérature, des observations de terrain et des interviews, j'ai démontré que le couvre-feu est une mesure anticonstitutionnelle qui, non seulement, limite de nombreux droits fondamentaux des ESR mais contribue aussi, à travers la mise en détention au RAC, à une discrimination et une criminalisation de ces enfants.

Le début de ma réflexion a porté sur le contexte socio-politique philippin. A cette fin, j'ai démontré que le contexte politique est marqué par la monopolisation des richesses d'une oligarchie et aussi par une corruption importante. Dans ce cadre, de nombreuses familles vivent en dessous du seuil de pauvreté et vivent à Manille dans des conditions très précaires.

Après avoir défini le terme « enfants en situation de rue » et montré que la présence des enfants n'est pas seulement lié à la pauvreté mais également à d'autres causes interdépendantes, notamment sociales et politiques, je me suis intéressé au regard des autorités sur les ESR, à travers l'évolution des lois nationales sur la protection de l'enfance. Face à l'afflux des personnes en provenance des zones rurales vers la ville de Manille et l'occupation de l'espace public par celles-ci, les autorités ont mis en place des stratégies afin de contrôler ce groupe. Ainsi, ils ont procédé, à la fois, à des pratiques de mise à l'écart des ESR et à la mise en place de lois sur la protection de l'enfance, en signant des traités internationaux et en adoptant des lois nationales conformes à ces traités telles que le R.A. 7610, R.A. 9344, P.D. 603. Néanmoins, j'ai montré qu'il existe encore un fossé important entre l'article de loi et son application concrète.

Dans la deuxième partie de notre recherche, je me suis intéressé au couvre-feu et au *status offenses*. L'ordonnance municipale sur le couvre-feu cible uniquement les enfants et jeunes de moins de 18 ans. Les autorités justifient sa mise en place pour protéger l'ordre public. Cependant, j'ai démontré que cette méthode ne résout pas les problèmes de la criminalité mais aboutit à une stigmatisation des ESR. Ceux-ci

sont privés de nombreux droits fondamentaux tels que le droit à la liberté de mouvement, à la liberté d'association, à la non-discrimination basée sur l'âge et le droit des parents d'élever leurs enfants. Des droits qui sont pourtant présents dans les principaux textes des lois philippines.

Dans la dernière partie du mémoire, j'ai regardé si les droits fondamentaux pouvaient être limités pour des objectifs de protection de l'ordre public. J'ai ainsi montré, à travers les critères de restriction, que les buts visés par les autorités ne sont pas justifiés. En appliquant un couvre-feu, ils ciblent tous les enfants et leur font porter une étiquette de « criminel » en les privant de liberté dans des institutions censées prendre en charge et réinsérer ces enfants. L'objectif des autorités est plutôt orienté sur le développement économique de la ville et son aspect esthétique que sur une réelle volonté de prise en charge des ESR. Les ESR sont punis alors qu'ils n'ont pas commis de crime, ce qui est injuste et m'amène à me demander si ces mesures seraient acceptées si les couvre-feux punissaient uniquement les adultes pour leurs comportements dits « antisociaux ». Pour reprendre la question de Waiton (2008, p. 170) : « Would it be deemed acceptable to curfew all adults between certain hours because some adults were behaving inappropriately ? »

A mon avis, afin de prendre en charge les ESR, d'autres mesures formulées au chapitre « discussion » devraient être mis en place afin d'apporter des solutions constructives et durables. La question de la prise en charge des ESR doit être pensée de manière globale, en collaboration avec les enfants, les autorités, les organisations internationales, les politiques. Des mesures de réinsertion des ESR existent dans les lois et des rapports de ministères, cependant celles-ci doivent désormais être exécutées sur le terrain. En effet, l'exécution des lois sur la protection des enfants reste un problème récurrent et les attitudes anciennes à l'égard des ESR demeurent. Régulièrement, des propositions d'amendement du R.A. 9344 sont formulées dans l'intention de baisser à nouveau l'âge légal de la responsabilité pénale aux Philippines. « A bill lowering the minimum age of criminal liability of a child offender from 15 to 10 years of age has been filed at the House of Representatives » (Ager, 2008).

Afin que les droits de l'enfant soient désormais appliqués sur le terrain, il me semble qu'une première étape serait de changer l'image de l'ESR, pas seulement au niveau

politique mais au niveau de l'opinion publique et des médias. Ce changement doit passer par la compréhension du phénomène et des causes multiples que vivent ces enfants. L'objectif est alors de passer d'une approche répressive à une approche respectueuse des droits de l'enfant et le moyen pour y arriver apparaît être une prise en compte de l'avis de l'enfant en tant qu'acteur et sujets de droits.

Du point de vue pratique, je peux relever deux limites principales à notre recherche:

Tout d'abord, il a été compliqué d'obtenir l'autorisation pour mener les entretiens avec les ESR. Une fois l'autorisation accordée, j'ai dû éviter de poser certaines questions afin de ne pas mettre en péril les relations entre la fondation Virlanie et les autorités municipales. L'ONG Virlanie a un accord avec le DSWD pour fournir des activités quotidiennes aux enfants présents au RAC. La qualité des relations de l'ONG avec le RAC fluctue au gré des changements politiques et des successions au sein du personnel, selon leurs affinités, leur sensibilité aux problématiques des enfants en situation de rue, mais surtout en fonction de leur propre marge de manœuvre politique et, plus encore, budgétaire. C'est pourquoi, les membres de l'ONG ne peuvent pas critiquer et remettre en cause le fonctionnement de l'institution. Dès lors, j'ai mené les entretiens en évitant de poser des questions pouvant mettre à mal les relations entre l'ONG et le DSWD.

Ensuite, mener une recherche dans un contexte socio-politique nouveau n'a pas toujours été aisé.

En effet, en travaillant au RAC, dans un environnement précaire, j'ai été confronté à une réalité de terrain nouvelle. Dans ces conditions, il n'a pas toujours été évident de prendre des distances par rapport aux événements vécus au quotidien. Néanmoins, en tant que stagiaire pour la fondation de Virlanie et chercheur, j'ai essayé au mieux de m'adapter à cet environnement et garder un regard critique sur la problématique.

8. Bibliographie

Act No. 3815. (1930). *An act revising the penal code and other penal laws* ». Book 2: *crimes and penalties*. Récupéré le 28 janvier 2012 du site de Chan Robles : <http://www.chanrobles.com/revisedpenalcodeofthephilippinesbook2.htm>

Adams, K. (2003). *The Effectiveness of Juvenile Curfews at Crime Prevention*. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Sage Publications, Inc, 136-159.

Ager, M. (2008). « Solon seeks lower age of liability for child offender ». Inquirer. Net. Récupéré le 31 janvier 2012 du site de Inquirer.net : <http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20080211-118111/Solon-seeks-lower-age-of-liability-for-child-offender>

Bailleau, F. et al. (2009). *La criminalisation des mineurs et le jeu des sanctions*. *Déviance et Société*, (33), 255-269.

Bakker, J. W. (1997). *The Philippine Justice System: The independence and impartiality of the judiciary and human rights from 1986 till 1997*. Leiden University.

Bahay Tuluyan. (2009). *Sagip or huli ? Rescue of street children in Caloocan, Manila, Pasay and Quezon cities*. Manila : Bahay Tuluyan and Unicef.

Becker. H. S. (1985). *Outsiders, étude de sociologie de la déviance*. Paris : Éditions A.-M. Métailié.

Belanger, J. (2006). *Arroyo décrète l'état d'urgence*. Récupéré le 13 janvier 2012 du site de l'Université de Sherbrooke : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAnalyse?codeAnalyse=17>

Bello, W. (2005). *Désillusion démocratique aux Philippines. Manière de voir: Le Monde Diplomatique*, (84).

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Black, M. (1991). *Philippines: children of the runaway cities*. Florence: Innocenti Studies, UNICEF.

Caouette, D. (2011). *Oligarchisme et caciquisme : dérives et attributs de l'État philippin contemporain*. Dans, D.C. Bach et M. Gazibo (dir.), *L'État néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines*. Les Presses de l'Université d'Ottawa.

Child Rights Information Network. (2010). *Global report on status offenses*. London

Child Rights International Network. (2011). *Le droit de l'enfant à la liberté d'association*. Londres. Récupéré le 19 février 2012 du site de l'organisation : <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=24332>

Comité des droits de l'enfant. (2005). *Examen des rapports soumis par les Etats parties en vertu de l'article 44 de la Convention. Observations finales : Philippines*. Genève : Nations Unies. (CRC/C/15/Add.259).

Comité des droits de l'enfant. (2007). *Observation générale No. 10 : les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*. Genève : Nations Unies. (CRC/C/GC/10).

Comité des droits de l'enfant. (2008). *Examen des rapports soumis par les Etats parties en application de l'article 44 de la convention. Troisièmes et quatrièmes rapports périodiques des Etats partis devant être remis en 2007: Philippines*. Genève : Nations Unies. (CRC/C/PHL/3-4).

Comité des droits de l'enfant. (2009). *Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 44 de la Convention. Observations finales: Philippines*. Genève : Nations Unies. (CRC/C/PHL/CO/3-4).

Comité des droits de l'homme. (1989). *Observation générale no. 17. Article 24 (Droits de l'enfant)*. Genève : Nations Unies. (HRI/GEN/1/Rev.9).

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Conseil des droits de l'homme. (2008). *Examen périodique universel: rapport du groupe de travail sur l'examen périodique universel Philippines*. Genève : Nations Unies. (A/HRC/8/28).

Darbellay, F. et Paulsen, T. (2008). *Le défi de l'inter-et transdisciplinarité: concepts, méthodes et pratiques innovantes dans l'enseignement et la recherche*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

De La Vega, X. (1995). *De l'état d'exception*. Sciences humaines, 163, 27.

De Vera, C. S. (2008). *Congressional child care a juvenile attempts at law making: revisiting the justice system for children in conflict with the law*. LL.B., candidate, University of Santo Tomas Faculty of Civil Law. Associate Managing Editor, UST Law Review.

Department of Social Welfare and Development. (2009). *Standards for community based services for street children*. Quezon City: administrative Order No. 8. (Document fournit par la Fondation Virliance).

Findlaw. (2001-2003). United States Court of Appeals, Second Circuit. Ramos v. Town of Vernon . Récupéré le 22 février 2012 du site FindLaw : <http://caselaw.findlaw.com/us-2nd-circuit/1158615.html>

Foundation for the advancement of the interests and rights of the child. (1994). *Child in the criminal justice system and child related laws: benchbook*. Philippines : FAIRchild and the U.P Law Center.

General assembly. (2009). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*. Genève : Nations Unies. (A/64/226).

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (1976). *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Récupéré le 12 mars 2012 du site du OHCHR : <http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (1990). *Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad)*. Genève : Nations Unies.

Hawes, G. (1987). *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

Hemmens, C. et Bennett, K. (1999). *Juvenile Curfews and the Courts: Judicial Response to a Not-So-New Crime Control Strategy*. Sage Publications, Inc. Crime and delinquency. 45(1), 99-121.

Hodgkin, R. et Newell, P. (2002). *Manuel d'application de la convention relative aux droits de l'enfant*. Genève : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

Howard, T. et Matthews, JR. (2000). *Status Offenders: Our Children's Constitutional Rights Versus What's Right For Them*. Southern University Law Review.

Institut international des droits de l'enfant. (2008). *Les enfants en situation de rue*. Récupéré le 19 janvier 2012 du site de l'organisation : http://www.childsrights.org/html/site_fr/index.php?c=themes_pres,

Jalbuena, D. (2007). *Manila revives curfew*. Récupéré le 20 mars 2012 du site du Manila Times : <http://news.google.com/newspapers?id=IE1aAAAIBAJ&sjid=KSgMAAAAIBAJ&pg=1812,844716>

Landreville, P. Laberge, D. et Morin, D. (1998). *La criminalisation et l'incarcération des personnes itinérantes*. Nouvelles pratiques sociales, 11(1), 69-81.

Larouche, A. (2010). *Jeunes de la rue et prison: construction subjective de l'identité*. Criminologie, 43(1), 31-56.

Legislation. Gov. UK. (2003). *Anti-social behaviour act 2003*. Récupéré le 10 février 2012 du site Uk Legislation : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/38/contents>

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Lucchini, R. (1993). *Enfant de la rue: identité, sociabilité, drogue*. Genève : Librairie.

Manila bulletin publishing corporation. (2007). *Curfew was unconstitutional, says Philconsa*. Récupéré le 14 février 2012 du site du journal : <http://www.mb.com.ph/node/51687>

Manila bulletin publishing corporation. (2007). *The amorphous declaration of curfew*. Récupéré le 10 mars 2012 du site du journal : <http://www.mb.com.ph/node/55417>

Mary, P. (2003). *Insécurité et pénalisation du social*. Bruxelles : Editions Labor.

Morrow, V. (2008). *Ethical dilemmas in research with children and young people about their social environments*. London : Institute of Education, 6(1), 49-61.

Nations Unies. (1948). *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Récupéré le 13 mars 2012 du site des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>

Norton, D. E. (2000). *Why criminalize children? Looking beyond the express policies driving juvenile curfew legislation*. New York University School of Law, 4, 175-203.

Office of the high commissioner for human rights. (1989). *Observation générale no. 18: Non-discrimination*. Genève : Nations Unies.

Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques. (1999). *Observation générale no. 27: Liberté de circulation (art.12)*. Genève : Nations Unies. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9).

Pinoy news. (2009). *Manila mayor Lim orders strict observance of curfew for minors on Manila*. Récupéré le 14 février 2012 du site du journal : <http://bloggista.org/3358-manila-mayor-lim-orders-strict-observance-of-curfew-for-minors-on-manila.html>

Powel, M.A. (2011). *International literature Review: Ethical issues in undertaking research with children and young people*. Childwatch International Research Network. Lismore: Southern Cross University, Centre for Children and Young People / Dunedin: University of Otago, Centre for Research on Children and Families.

Preda Foundation. (2009). *Rescued Filipino street kids still abused*. Récupéré le 5 mars 2012 du site de la fondation :

<http://www.preda.org/main/archives/2009/r09111701.html>

Preda Foundation. (2012). *The Preda fair trade project*. Récupéré le 12 février 2012 du site de la fondation : <http://www.preda.org/en/projects/profairtrade/>

Proclamation No. 1081. (1972). *Proclaiming a state of martial law in the Philippines*. Récupéré le 12 février 2012 du site lawphil :

http://www.lawphil.net/executive/proc/proc_1081_1972.html

Republic Act No. 7160. (1991). *An act providing for a local government code of 1991*. Metro Manila : Republic of the Philippines. Récupéré le 18 février 2012 du site lawphil : http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1991/ra_7160_1991.html

Republic Act No. 7610. (1992). *An act providing for stronger deterrence and special protection against child abuse, exploitation and discrimination, and for other purposes*. Metro Manila : Republic of the Philippines. Récupéré le 15 janvier 2012 du site lawphil : http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1992/ra_7610_1992.html

Republic Act No. 9344. (2006). *An act establishig a comprehensive juvenile justice and welfare system, creating the juvenile justice and welfare council under the department of justice, appropriating funds therefor and for other purposes*. Metro Manila : Republic of the Philippines. Récupéré le 15 janvier 2012 du site lawphil : http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2006/ra_9344_2006.html

Ricordeau, G. (2011). *Les Philippines de Cory Aquino à Benigno Aquino: vingt-cinq ans après la transition démocratique*. La Découverte | Mouvements, 67, 160 -167.

Roche, S. (2002). *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*. Paris : Editions Odile Jacob.

Save the children. (2004). *Research on the situation of children in conflict with the law in selected Metro Manila cities*. Quezon City : Ateneo Human Rights Center.

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Schwartz, A et Wang, L. (2005). *Proliferating curfew laws keep kids at home, but fail to curb juvenile crime. Youth advocate's challenge laws' constitutionality*. National Center for Youth Law, 26(1).

Senate of the Philippines. (2012). *An act decriminalizing vagrancy amending for the purpose article 202 of act no. 3815, as amended, otherwise known as the revised penal code*. Récupéré le 23 janvier 2012 du site du Senat :

http://www.senate.gov.ph/lis/bill_res.aspx?congress=15&q=SBN-2726

Special Committee for the protection of children. (2006). *Protecting filipino children from abuse, exploitation and violence: a comprehensive programme on child protection, 2006-2010. Building a protective and caring environment for filipino children*. Manila : Department of justice.

Staying safe abroad. (2011). *Crime in Metro Manila on rise*. Récupéré le 15 mars 2012 du blog : <http://stayingafeabroad.blogspot.co.uk/2011/08/crime-in-metro-manila-on-rise.html>

Steinhart, J-D. (1996). *Status offenses. The Future of Children : The juvenile court*, 6(3).

Stella, P. Go. (2012). *The Philippines and return migration: rapid appraisal of the return and reintegration policies and service delivery*. Geneva : International Labour Organization.

Stoecklin D. (2000). *Enfants des rues en Chine: une exploration sociologique*. Paris : Editions Karthala.

Stoecklin, D. (2007). *Ecoute et participation des enfants en situations de rue*. Dans: *Enfants en situations de rue. Prévention, intervention, respect des droits*, 13ème séminaire de l'IDE. (p. 53-65). Sion : IUKB.

Transparency International. (2010). *Corruption perception index 2010*. Récupéré le 17 janvier 2012 du site de l'organisation : http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/resuls

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Ten stories the world should hear about. (2006). *Behind bars, beyond justice: An untold story of children in conflict with the law*. Récupéré le 20 janvier 2012 du site des Nations Unies : <http://www.un.org/events/tenstories/06/story.asp?storyID=2800>

Tessier, S. (1995). *L'enfant des rues et son univers. Ville, socialisation et marginalité*. Paris : Syros.

The city of Manila. (2009). *Curfew in Manila intensified*. Récupéré le 16 janvier 2012 du site de la ville de Manille : <http://www.manila.gov.ph/pressrelease.htm#press2jul3>

The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines. (1987). Récupéré le 21 janvier 2012 du site chanrobles : <http://www.chanrobles.com/preamble.htm>

The harvard law review. (2005). *Juvenile curfews and the major confusion over minor rights*. The Harvard Law Review Association, 118(7), 2400-2421.

Unicef. (2002). *L'enregistrement à la naissance : un droit pour commencer*. Florence : Digest innocenti (9).

Van De Kerchove, M. (1977). *Des mesures répressives aux mesures de sûreté et de protection. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du langage*. Dans : *Revue de droit pénal et de criminologie*, 245-279.

Virlanie Foundation. (2010). *Les Philippines*. Récupéré le 7 février 2012 du site de l'organisation : <http://www.virlanie.org/fr/who-we-are/where-we-work/>

Wacquant, L. (1999). *Les prisons de la misère*. Paris : Editions Raisons d'agir.

Wacquant, L. (2004). *Punir les pauvres : le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*. Marseille : Agone.

Wagniard, J.F. (1999). *Le vagabond à la fin du XIX ème Siècle*. Collection socio-histoires. Paris : Editions Belin.

Waiton, S. (2008). *Scared of the kids. Curfews crime and the regulation of young people*. Dundee : Abertay University Press.

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

Web-libre. org. (2009). *Couvre-feu : définition*. Récupéré le 12 février 2012 du site web-libre : <http://www.web-libre.org/dossiers/couvre-feu-definition,7928.html>

Wurfel, D. (2001). *Les Philippines : une démocratie hésitante dans le contexte international*. De Boeck Université : *Revue internationale de politique comparée*, (8), 501-517.

9. Annexes

Annexe 1 : Entretien avec les enfants en situation de rue au RAC

Questions générales :

Age: How old are you? What year were you born?

Gender.

Origin: Where were you born?

Expérience de l'incarcération :

1. Is it your first time in the RAC? If not, how many times have you been here before and for how long?

2. From the morning until the evening, how would you describe your entire day?

3. Throughout the day, you are in contact with other children and adults, how would you describe your relationships with them?

4. Can you describe the service and facilities provided in the RAC?

For example, the clothes, food, water, bedding, sanitation products, interviews, counselling, medical and psychological check-ups, separate areas for boys and girls, bath, comfort rooms, activities such as games, sports, education,.

5. In your opinion, what are the reasons you are here?

6. How long will you stay in the RAC?

7. Where will you be released to?

8. What are the requirements for a release?

Opinion sur le couvre-feu :

9. What is your opinion of the curfew?

L'application d'un couvre-feu à Manille : vers une restriction des droits des enfants en situation de rue ?

10. How do you live with the curfew every day?

Opinion sur les pratiques de « rescues » :

11. When were you rescued?

12. Can you describe the rescue operation?

13. Did you know where you were going during the rescue operation?

Annexe 2 : Entretien avec un travailleur social de Virlande

Questions le couvre-feu et le RAC :

1. What is your function in Virlande?
2. What is your opinion on the curfew?
3. Can you describe the RAC?
4. What are the main problems you encounter at the RAC?
5. What do they usually eat?
6. What about the hygiene - what are the main sanitary problems you encounter?
7. What would you improve at the RAC?
8. Can you describe the life on the street for the street children and families?
9. What are the main problems they encounter?
10. What is your opinion on the government policies regarding street children?

