

**Les institutions indépendantes des droits de l’homme pour les enfants
en Afrique francophone :**

La situation au Mali, au Burkina Faso et au Sénégal

Document de travail

**UNICEF
Bureau Régional pour l’Afrique de l’Ouest et du Centre
Centre de Recherche Innocenti**



TABLE DES MATIERES

Introduction	3
I. Le cadre général pour les institutions indépendantes de droits de l'enfant en Afrique.....	5
1. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme.....	5
• Cadre normatif africain et mondial.....	5
• Différents types d'institutions	5
2. Institutions indépendantes de droits de l'homme et droits de l'enfant	6
• Contexte.....	6
• L'approche du Comité des droits de l'enfant	7
II. Institutions indépendantes de défense des droits de l'homme et droits de l'enfant en Afrique.....	10
1. Le développement d'institutions de défense des droits de l'homme.....	10
2. Impact sur les droits de l'enfant	10
• Une institution séparée : Le défenseur des enfants de Maurice	11
• Institutions généralistes et les droits de l'enfant.....	11
III. Les initiatives nationales pour promouvoir les institutions indépendantes des droits de l'homme pour les enfants au Sénégal, au Burkina Faso et au Mali.....	12
1. Sénégal	13
2. Burkina Faso.....	14
3. Mali.....	15
IV. Enseignements, défis et perspectives d'avenir.....	16
• Processus de mise en place.....	16
• Appropriation par les acteurs nationaux.....	17
• Contraintes.....	18
• Ancrage institutionnel	18
• Participation des enfants.....	19
• Accessibilité de l'institution	20
• Stratégie nationale et régionale.....	20
• Perspectives d'avenir.....	21
V. Annexes.....	22
• Annexe 1 : Principes de Paris.....	22
• Annexe 2 : Comité des droits de l'enfant, Observation Générale N° 2 (2002)	25
• Annexe 3 : Comité des droits de l'enfant, Observation Générale N° 5 (2003)	33
Bibliographie.....	52
Notes.....	53

Introduction

L'Afrique est un continent « jeune ». Près de 50% des habitants de l'Afrique subsaharienne ont moins de 18 ans. Cependant, les enfants et adolescents n'ont pas de moyens de faire entendre leur voix. Comme ailleurs, ils n'ont pas le droit de vote. Les mécanismes de participation au niveau familial, communautaire et national sont très limités. Certains pays ont mis en place des parlements des enfants mais des études montrent que leur efficacité est réduite. La perception des enfants dans les sociétés africaines demeure empreinte de contradictions. Les cultures traditionnelles voient l'enfant comme un cadeau céleste. Pour autant, les enfants sont rarement traités avec sensibilité, considération et respect dans la vie de tous les jours.¹ Cet état de fait n'est pas sans conséquence sur les politiques et la recherche de solutions aux difficultés auxquels est confrontée l'enfance africaine.

En dépit de certains progrès, la situation du bien-être et des droits des enfants en Afrique reste précaire et préoccupante.² La « vie de millions d'enfants africains demeure, en général, courte, misérable, précaire et violente. »³ Or s'attaquer aux problèmes de fond et trouver des solutions créatives pour les résoudre requiert de placer l'enfant et son intérêt supérieur au centre de la réflexion et des priorités. Il s'agit en particulier de développer des compétences au sein même de la nation pour assurer son avenir en investissant dans l'enfance. Des progrès significatifs ont été accomplis au cours des dernières années en matière de politiques publiques relatives à l'enfance dans les Etats africains. Toutefois ces avancées restent inégales. L'étude sur le bien-être de l'enfant en Afrique réalisée en 2008 par l'African Child Policy Forum démontre avec force que les efforts nationaux en faveur des enfants sont déterminés davantage par la volonté politique que par le niveau de richesse ou de développement du pays.

Sans une institution solide, durable et indépendante chargée de contrôler les actions de l'Etat et leur effet sur les droits de l'enfant, d'émettre des recommandations fondées sur l'intérêt supérieur de l'enfant, et de rester constamment en contact avec les évolutions de l'enfance au sein de la société, ces acquis risquent d'être éphémères et d'être remis en cause au gré des changements politiques. C'est pour cette raison que le Comité des droits de l'enfant, dans sa fonction d'orientation des Etats dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, recommande la création d'institutions indépendantes de défense des droits de l'homme pour les droits des enfants.

Tous les Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest sont parties à la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)⁴ ainsi qu'à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE)⁵ et ont donc l'obligation de les mettre en œuvre, en particulier en suivant les indications des organes chargés du contrôle de leur application. Le Comité des droits de l'enfant a identifié les mesures générales essentielles à la mise en œuvre de la CDE.⁶ Parmi elles, figure l'établissement d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant. Ces institutions ont généralement pour mandat de contrôler les activités de divers acteurs – publics et privés – au regard des droits des enfants, de promouvoir les droits des enfants en émettant des recommandations et en éduquant le public, et d'examiner des plaintes individuelles concernant des violations de ces droits.

Depuis l'adoption de la CDE, les institutions indépendantes pour la défense des droits des enfants ont été créées dans environ 60 Etats dans le monde. A la suite de la

jurisprudence du Comité, leur utilité a été reconnue dans nombre d'instruments au niveau mondial et en Afrique. Lors de la Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale de l'ONU consacrée aux enfants, les gouvernements se sont engagés à envisager la création ou le renforcement d'organes de médiation indépendants pour les enfants⁷. La Déclaration du Troisième Congrès mondial sur l'exploitation sexuelle des enfants et adolescents a également encouragé la mise en place de telles institutions⁸.

Tout récemment, un atelier conduit par le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme en partenariat avec l'UNICEF en novembre 2007 sur le suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant en Afrique de l'Ouest a conclu à la nécessité de nommer des ombudsmen pour les droits des enfants, avec à leurs côtés un conseil d'enfants.

Au même moment, lors de l'examen quinquennal de la Session extraordinaire pour l'enfance, les Etats africains ont adopté sous l'égide de l'Union Africaine un plan d'action dans lequel ils s'engagent à :

- « a) créer des structures dotées de financements et de pouvoirs adéquats, tels que des observatoires nationaux, des offices de médiation sur les droits de l'enfant, structures dont seraient membres les enfants ;
- b) créer des structures appropriées chargées de superviser et de rendre compte de la mise en œuvre des lois, politiques et programmes destinés aux enfants ».⁹

Lors du XIIe Sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Québec au Canada en octobre 2008, les Etats membres ont adopté une résolution invitant l'OIF à renforcer ses activités en matière de droits de l'enfant.

Dans ce contexte, le Bureau Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre s'est engagé aux côtés de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) pour promouvoir la mise en place d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant dans des Etats francophones d'Afrique de l'Ouest. Ces efforts sont soutenus par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF qui a entrepris une étude globale sur le rôle et l'impact des institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant¹⁰ et à ce titre offre des conseils fondés sur la recherche.

Dans ce cadre, le Bureau Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, l'OIF et l'UNICEF-Innocenti organisent à Bamako, Mali, du 22 au 23 juin 2009 un atelier sous-régional portant sur «*Création d'institutions indépendantes de droits de l'homme pour la promotion et la protection des droits de l'enfant : Approches efficaces pour l'Afrique Francophone*». Ce séminaire vise à réunir les acteurs nationaux, experts internationaux et représentants de l'UNICEF pour développer ensemble des stratégies appropriées pour la promotion et la création d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant en Afrique francophone.

En vue de cet atelier, le présent document fait l'état des avancées pour l'établissement d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant à la lumière des standards internationaux et africains, en particulier au Burkina Faso, Mali et Sénégal. Il vise à contribuer à la réflexion en cours et à guider et enrichir les débats nationaux et régionaux sur cette question.

I. Le cadre général pour les institutions indépendantes de droits de l'enfant en Afrique

1. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme

- *Cadre normatif africain et mondial*

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme ont été très tôt identifiées comme des instruments essentiels pour le contrôle et la mise en oeuvre concrète des droits de l'homme au niveau national. La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples notamment contient une disposition spécifique relative aux INDH¹¹. En vertu de son article 26, les Etats parties s'engagent à « permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés » garantis par la Charte.

Le mouvement en faveur de la création d'institutions s'est accéléré avec la reconnaissance de leur rôle par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993). Le document final encourage la création et le renforcement de ces institutions, tout en soulignant « qu'il appartient à chaque Etat de choisir le cadre le mieux adapté à ses besoins particuliers au niveau national »¹². Cette reconnaissance s'est accompagnée de l'adoption par l'Assemblée Générale des Principes de Paris la même année.

Les Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme¹³ constituent le document de référence en matière d'institutions indépendantes. Ils en précisent les compétences et les attributions, la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, les modalités de fonctionnement et les compétences quasi-juridictionnelles.

Ils établissent une série de lignes directrices essentielles pour les institutions nationales de droits de l'homme. C'est à l'aune de ces principes qu'est évaluée la conformité d'une institution aux normes internationales. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a ainsi régulièrement exhorté les Etats africains à créer des institutions nationales des droits de l'homme ou à renforcer les capacités de celles existantes, conformément aux Principes de Paris. Le texte complet du document figure en annexe.

Les critères principaux définis par les Principes de Paris sont les suivants :

1. Indépendance garantie par la loi ou la Constitution ;
2. Autonomie par rapport au gouvernement ;
3. Pluralisme, notamment dans le choix des membres ;
4. Un mandat étendu fondé sur les standards universels de droits de l'Homme ;
5. Des ressources adéquates ;
6. Des pouvoirs adéquats en matière d'investigation.¹⁴

- *Différents types d'institutions*

En pratique, les institutions indépendantes se divisent en deux catégories majeures.

D'une part, les institutions de type médiateur. Ces institutions – souvent appelées médiateur, ombudsman ou défenseur du citoyen entre autres – ont généralement pour

mandat principal d'examiner les plaintes individuelles de citoyens contre l'administration publique. L'institution émet des recommandations et met en œuvre une médiation afin d'y apporter une solution. Elle est en général identifiée par la personne à sa tête : le Médiateur ou la Médiatrice.

D'autre part, les institutions de type commission nationale. Ces institutions ont en général pour mission de conseiller le gouvernement sur les questions de droits de l'homme, d'informer et d'éduquer le public sur ses droits, et de conduire des enquêtes sur des situations de violations de droits de l'homme. Dans certains cas, leur mandat leur permet d'examiner les plaintes individuelles. Ces institutions sont le plus souvent composées d'un collège de commissaires rassemblant diverses personnalités.

Jouissant de compétences complémentaires, ces deux types d'institutions peuvent être en place simultanément au sein du même pays. C'est d'ailleurs souvent le cas dans les Etats francophones. Aussi deux associations francophones coexistent-elles : l'une de médiateurs, l'Association des Ombudsmen et Médiateurs Francophones (AOMF), l'autre de commissions nationales, l'Association Francophone des Commissions Nationales de Droits de l'Homme (AFNCDH).

Toutefois, plus récemment, plusieurs Etats ont mis en place des institutions « hybrides » réunissant les deux types de caractéristiques. C'est le cas notamment en matière de droits de l'enfant où l'institution « hybride » permet de prendre en compte la complexité des sujets et d'établir des liens entre différentes fonctions. Par exemple, l'examen des plaintes individuelles guide les recommandations de politiques publiques.

2. Institutions indépendantes de droits de l'homme et droits de l'enfant

- *Contexte*

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme ont été identifiées par le Comité des droits de l'enfant comme un mécanisme essentiel pour la mise en œuvre de la CDE. Le Comité a énoncé les raisons pour lesquelles ce type d'institution est particulièrement approprié pour défendre la cause des enfants :

“Tant les adultes que les enfants ont besoin d'institutions nationales de droits de l'homme pour protéger leurs droits fondamentaux, mais des raisons supplémentaires existent de veiller à ce que les droits fondamentaux des enfants bénéficient d'une attention spéciale. À leur nombre figurent les faits suivants : l'état de développement des enfants les rend particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme ; leurs opinions sont rarement prises en considération ; la plupart des enfants ne votent pas et ne peuvent jouer de rôle significatif dans le processus politique déterminant l'action du Gouvernement dans le domaine des droits de l'homme ; les enfants éprouvent de grandes difficultés à recourir au système judiciaire pour protéger leurs droits ou obtenir réparation en cas de violation de leurs droits ; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité.”¹⁵

Dans le contexte africain, où la participation des enfants et leur visibilité dans les politiques publiques demandent à être renforcées de manière significative, ces arguments ont une résonance toute particulière.

Le Comité des droits de l'enfant a insisté à maintes reprises sur le rôle crucial des institutions indépendantes dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au niveau national. La mise en place de ce mécanisme de surveillance répond à l'obligation des Etats parties à la CDE en vertu de son article 4 de « prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. »¹⁶

Dans une provision similaire, la Charte africaine sur les droits et le Bien-être de l'Enfant requiert aux Etats parties d'adopter « toutes les mesures législatives ou autres nécessaires pour donner effet aux dispositions de la présente Charte. »¹⁷ Dans l'exercice de sa mission, le Comité africain d'experts, établi afin de promouvoir et protéger les droits contenus dans la Charte, se doit notamment d' « encourager les institutions nationales et locales compétentes en matière de droits et de protection de l'enfant ». ¹⁸ Il est par ailleurs intéressant de noter que, contrairement au Comité des droits de l'enfant, le Comité africain d'experts est habilité à recevoir des communications individuelles.¹⁹

Les institutions indépendantes de défense des droits des enfants ne sont pas les seules structures qui surveillent et évaluent la mise en œuvre des droits des enfants au niveau national. La particularité des institutions indépendantes réside dans leur capacité à mettre en œuvre une surveillance « positive ». En d'autres termes, l'objet de la surveillance est moins de dénoncer et montrer du doigt, que d'utiliser données et connaissances pour influencer positivement les processus, faire des propositions et apporter des améliorations aux systèmes en place. Les comités parlementaires sur l'enfance, les ONGs et les centres universitaires, entre autres, jouent également un rôle fondamental dans ce domaine. Ces processus indépendants de surveillance sont donc complémentaires aux mécanismes d'autosurveillance et d'auto-évaluation, que les gouvernements doivent mettre en place²⁰. Par conséquent, la réflexion sur la création d'institutions indépendantes doit s'inscrire dans une réflexion globale sur les mécanismes nationaux de surveillance de la situation des enfants et de défense de leurs droits.

- *L'approche du Comité des droits de l'enfant*

Le Comité des droits de l'enfant a adopté en 2002 une observation générale concernant le rôle des institutions nationales de droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'enfant. Les observations générales sont des interprétations officielles du contenu des droits et obligations de la CDE. En outre, il aborde systématiquement cette question lors de l'examen périodique des rapports des Etats parties et émet des recommandations en conséquence.

Dans son observation générale n°2 (2002), le Comité précise comment interpréter les Principes de Paris afin d'adapter le fonctionnement de ces institutions aux besoins particuliers des enfants et à la spécificité des violations de leurs droits²¹. Ainsi, les institutions doivent être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants et établir des contacts directs et réguliers avec eux²². De plus, elles doivent exercer leurs pouvoirs à l'égard de l'Etat, mais aussi de toutes les entités publiques et privées pertinentes²³. Par ailleurs, tandis que les Principes de Paris envisagent l'examen des plaintes individuelles comme une compétence facultative des institutions, le Comité considère que cette compétence doit figurer dans le mandat des institutions de défense

des droits de l'enfant et être accompagnée de pouvoirs adéquats tels que l'accès aux preuves et la capacité d'interroger des témoins.

En outre, le Comité aborde systématiquement ce point lors de l'examen des rapports périodiques des Etats parties à la CDE. C'est la raison pour laquelle les observations finales, que le Comité adopte à l'issue de cet examen, contiennent des recommandations spécifiques sur les institutions indépendantes. Soit le Comité encourage la création d'une telle institution, soit il recommande aux Etats de prendre des mesures spécifiques pour renforcer ces structures, comme, par exemple, allouer des ressources humaines et financières suffisantes, garantir l'accessibilité aux enfants ou habiliter l'institution à recevoir des plaintes relatives à des violations des droits des enfants.

L'observation générale no. 2 contient des conditions très détaillées pour assurer que les institutions intègrent une perspective de droits de l'enfant dans leur structure, méthodes de travail et activités. Il serait trop long d'en donner une liste exhaustive ici mais ces éléments doivent être pris en considération lors de la création d'une institution. Le texte complet du document figure en annexe.

Sous l'impulsion du Comité, un nombre croissant d'Etats a mis en place des structures indépendantes pour la défense des droits des enfants. Le statut, le fonctionnement et les activités de ces institutions varient d'un pays à un autre, en fonction des structures existantes, du contexte historique et politique et de la situation des enfants²⁴.

Deux types de structure existent :

- 1) Des institutions séparées telles que commissaires, médiateurs, ombudsman ou défenseurs traitant uniquement des droits des enfants.
- 2) Une structure intégrée au sein d'une institution nationale généraliste des droits de l'homme ou d'un médiateur²⁵.

La position du Comité des droits de l'enfant à cet égard semble avant tout guidée par le pragmatisme. Bien que le Comité tende à favoriser une institution séparée, il reconnaît que des contraintes en matière de ressources puissent justifier l'inclusion des droits de l'enfant dans le mandat d'une institution généraliste. Toutefois il précise que dans ce cas, l'institution doit disposer soit d'un commissaire clairement identifiable, soit d'une section spécialisée en droits de l'enfant.²⁶ Cette approche est reflétée dans les recommandations qu'il a émises pour les Etats africains depuis l'adoption de l'Observation générale. Dans tous les cas, son mandat doit impérativement être adopté par voie législative et si possible inscrit dans la Constitution. Cela évite, notamment dans le cas des institutions intégrées, qu'un changement de priorité à la tête de l'institution ne vienne remettre en question l'attention portée aux droits des enfants.

Observations finales du Comité des droits de l'enfant²⁷

Premier cas: Pays n'ayant pas d'institution indépendante de défense des droits de l'homme

Pays	Date	Deux modèles	Modèle intégré	Modèle séparé
Angola	Sept. 2005		x	
Bénin	Sept. 2006	x		
Erythrée	Juin 2008		x	

Deuxième cas : Pays ayant une institution indépendante de défense des droits de l'homme sans mandat spécifique relatif aux droits de l'enfant

Pays	Date	Deux modèles	Modèle intégré	Modèle séparé
Gambie	Nov. 2001	x		
Burkina Faso	Oct. 2002		x	
Algérie	Sept. 2005		x	
Uganda	Sept. 2005	x		
Congo	Sept. 2006	x		
Mali	Mai 2007		x	
Kenya	Juin 2007		x	
Maldives	Juill. 2007		x	
Sierra Leone	Juin 2008		x	

Il n'existe donc pas de modèle unique. Le choix de la structure et du mandat reflète des choix nationaux, qui doivent être faits à l'issue d'un débat ouvert, participatif et transparent.

Les institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant ont pour mission de contrôler, promouvoir et protéger la réalisation effective des droits civils et politiques et économiques, sociaux et culturels des enfants et adolescents. Leurs fonctions principales sont généralement de:

- a) émettre des avis et recommandations concernant la promotion et la protection des droits de l'enfant ;
- b) promouvoir les droits des enfants ;
- c) recevoir et examiner des plaintes concernant des cas de violations des droits des enfants.

L'autorité et la légitimité de ces institutions proviennent de leur indépendance et de leurs interactions régulières avec les enfants. Elles sont ainsi capables de se faire l'écho de la voix des enfants dans les processus de décisions et de s'assurer que leur intérêt supérieur est respecté. Leur statut unique dans le contexte national leur permet de travailler en synergie avec les différents acteurs concernés, et en particulier avec les organisations de la société civile. Toutefois, leur capacité à mener à bien leur mission dépend des ressources humaines et financières mises à leur disposition. Ces ressources doivent être adéquates et suffisantes ; elles doivent aussi être constantes et durables et assurer à l'institution l'autonomie nécessaire à la mise en œuvre de sa mission en toute indépendance.

La combinaison de tous ces facteurs a conduit à un engagement des pays africains, notamment dans le cadre francophone, en faveur de l'établissement d'institutions indépendantes de droits de l'homme, et a permis d'initier un processus pour la création d'institutions indépendantes ayant un mandat relatif aux droits de l'enfant.

II. Institutions indépendantes de défense des droits de l'homme et droits de l'enfant en Afrique

1. Le développement d'institutions de défense des droits de l'homme

Dès la fin des années 1980, les Etats africains se sont dotés d'institutions nationales de défense des droits de l'homme. La première a été créée au Togo en 1987²⁸. Il existe dans ce domaine une grande hétérogénéité. Leur mission, attributions et mode de fonctionnement diffèrent de manière significative d'un pays à l'autre. Leur degré d'indépendance, d'opérationnalité et d'efficacité aussi.

En Afrique de l'Ouest francophone, seuls trois pays (Niger, Sénégal et le Togo) possèdent des institutions nationales des droits de l'homme qui ont obtenu le statut A (conformité avec les Principes de Paris) d'accréditation du Comité International de Coordination des Institutions Nationales pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme²⁹.

Comme sur d'autres continents, ces institutions ont formé des réseaux régionaux (Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme³⁰) ou se sont alliées à des réseaux déjà existants, comme l'Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme³¹ ou le Forum des institutions nationales de droits de l'homme du Commonwealth. Les organisations intergouvernementales internationales encouragent et soutiennent le travail des institutions nationales et leurs réseaux. Par ailleurs, les institutions de type médiation ont rejoint l'Association des Ombudsmen et Médiateurs Francophones (AOMF).

Sur demande de la conférence des institutions nationales africaines des droits de l'homme, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a accordé un statut spécial d'affiliation à toute institution nationale africaine, sous réserve d'un certain nombre de critères, notamment la conformité aux Principes de Paris.³² Les institutions africaines sont donc appelées à être des partenaires stratégiques de la Commission dans la mise en œuvre de la Charte africaine. Actuellement, 21 institutions nationales jouissent de ce statut³³.

En 2004, l'Union Africaine a apporté son soutien au développement de ces institutions en organisant une conférence sur les institutions nationales de droits de l'homme à Addis Ababa (Ethiopie), en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme et le Comité de Coordination des Institutions Nationales de Droits de l'Homme de l'Afrique.

2. Impact sur les droits de l'enfant

Toutefois, les institutions indépendantes en Afrique n'accordent souvent que peu d'importance aux droits des enfants. A ce jour, seul un Etat dispose d'une institution séparée dont le mandat porte uniquement sur les droits de l'enfant : Maurice. Les autres

Etats doivent donc s'appuyer sur une institution généraliste de droits de l'homme pour la promotion des droits de l'enfant.

- *Une institution séparée : Le défenseur des enfants de Maurice*

Le défenseur des enfants de Maurice (appelé « Ombudsperson for children ») a été créé par voie législative en 2003.³⁴ Son rôle est de promouvoir les droits et l'intérêt supérieur des enfants et de veiller à ce que les individus, associations et institutions publiques et privées respectent ces droits, conformément à la CDE. Cette institution a le pouvoir d'enquêter sur toute violation des droits d'un enfant ou tout risque d'une telle violation et de conseiller les autorités compétentes sur les lois, politiques et pratiques concernant les enfants.

En Namibie, l'actuel projet de réforme de la législation nationale sur la protection de l'enfance (« Child Care and Protection Act ») prévoit la création d'un Médiateur des enfants (appelé « Children's Ombudsman »), qui serait chargé d'examiner des plaintes relatives aux droits des enfants et de surveiller la mise en œuvre de la CDE.³⁵

- *Institutions généralistes et les droits de l'enfant*

La recherche initiale montre que les droits de l'enfant sont souvent pris en compte dans les institutions généralistes en Afrique bien que de manière inégale. Des efforts ont été faits pour inclure la dimension des droits des enfants dans les textes établissant les institutions.

Nombre d'institutions africaines veillent à inclure dans leur composition des membres spécialisés dans les droits de l'enfant, conformément aux Principes de Paris. C'est le cas des Commissions du Togo, de Mauritanie et du Gabon où un membre doit être issu d'une organisation de droits de l'enfant. En République Démocratique du Congo, ce sont 5 membres qui doivent être issus de telles organisations. Fait intéressant, la loi congolaise inclut 2 représentants d'organisations de jeunes parmi les membres de la commission. Au Tchad, la Commission nationale inclut dans son mandat les droits de l'enfant. Les lois sur les institutions nationales en Guinée, Sierra Leone et République Démocratique du Congo prévoient des comités spécialisés, soit uniquement pour les droits de l'enfant, soit pour les droits des femmes et des enfants. Le mandat de l'institution en RDC fait référence aux enfants parmi les groupes vulnérables.³⁶

Les mandats des institutions du Sénégal, Burkina Faso et Mali ne contiennent aucune référence aux enfants. Cet état de fait a été noté par le Comité des droits de l'enfant dans Observations finales sur les rapports remis par ces Etats et celui-ci a recommandé l'établissement d'institutions indépendantes dans ces pays.

Dans certaines situations, les droits des enfants bénéficient d'une attention particulière. C'est le cas par exemple de la Commission sud-africaine des droits de l'homme qui a fait des droits de l'enfant un thème prioritaire et dispose d'un programme spécifique. Dans ce cadre, la Commission a notamment fourni des avis sur de nombreuses lois ayant un effet sur les droits de l'enfant, travaillé à l'entente inter-générationnelle et à une meilleure compréhension par les Anciens des droits de l'enfant, contribué à l'analyse de

nouvelles lois dans une perspectives de droits de l'enfant et mené des études sur la fourniture de services de base.³⁷ De même, la Commission nationale du Malawi a établi un comité thématique en charge de promouvoir et protéger les droits des enfants de manière holistique et dispose d'une section droits de l'enfant au sein de son secrétariat.

Au Ghana, la Commission pour les droits de l'homme et la justice administrative n'a pas de mandat spécifique en matière de droits de l'enfant. Toutefois elle a mené plusieurs activités visant à la protection des droits de l'enfant, notamment en matière de travail forcé et de pratiques traditionnelles, qui ont contribué à renforcer sa crédibilité.³⁸

Un examen des rapports de 11 institutions indépendantes généralistes en Afrique réalisé par l'UNICEF-Innocenti, incluant commissions nationales et médiateurs, montre qu'une attention certaine est accordée aux droits de l'enfant. Certaines institutions consacrent une part importante de leurs rapports aux questions de droits de l'enfant, comme par exemple au Rwanda, au Togo et en Ouganda. D'autres accordent une attention plus ponctuelle à certains aspects spécifiques.

Au total, les données initiales indiquent que l'attention portée aux droits de l'enfant dans les institutions indépendantes africaines, tant dans leur mandat que dans leur activité, est réelle mais inégale. Cependant, comme l'a indiqué le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale sur la question et comme la recherche en cours le montre, il ne s'agit pas seulement d'une question de substance et de contenu de la loi, mais aussi et surtout d'une structure appropriée qui soit en mesure de garantir que l'institution est pleinement accessible aux enfants, et maintient un contact direct et permanent avec les enfants afin d'assurer qu'ils aient une voix et puissent guider le travail de l'institution. Cet élément a été pris en compte dans les documents récents exprimant l'engagement des Etats africains pour la création d'institutions indépendantes qui enjoignent d'impliquer les enfants dans le fonctionnement de ces institutions.

III. Les initiatives nationales pour promouvoir les institutions indépendantes des droits de l'homme pour les enfants au Sénégal, au Burkina Faso et au Mali

Dans le cadre de leur collaboration pour promouvoir des institutions indépendantes des droits de l'homme pour les enfants, le Bureau Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et l'Organisation Internationale de la Francophonie ont décidé de se concentrer d'abord sur trois pays, à savoir, le Sénégal, le Burkina Faso, et le Mali. L'initiative pourra ensuite être élargie à d'autres Etats de la sous-région. Ces pays ont été choisis parce qu'ils réunissent de nombreux facteurs politiques et juridiques qui permettraient de garantir l'utilité et la faisabilité du projet. Ils ont notamment manifesté leur engagement et leur volonté de rendre réels les droits des enfants dans leurs politiques et stratégies de développement. Les efforts initiaux ont bénéficié de la contribution de l'OIF et en particulier de l'appui de Mme Claire Brisset, ancienne défenseure des enfants en France et consultante auprès de l'OIF qui s'est rendue sur place dans le cadre de plusieurs missions, et du suivi continu au niveau national des bureaux de l'UNICEF dans chacun de ces pays.

1. Sénégal

Sénégal	<p>Structures de suivi indépendantes</p> <p>13. Le Comité salue les efforts déployés par l'État partie en vue de créer un observatoire national indépendant des droits de la femme et de l'enfant. Il accueille aussi avec satisfaction la mise en place du Haut-commissariat aux droits de l'homme et à la promotion de la paix, rattaché à la présidence, qui est habilité à recevoir des plaintes d'enfants. Le Comité s'interroge toutefois sur l'indépendance de cette institution.</p> <p>14. Le Comité recommande à l'État partie de redoubler d'efforts pour mettre effectivement en place, dans le meilleur délai possible, une institution nationale indépendante (l'Observatoire national des droits de la femme et de l'enfant), qui soit dotée d'un mandat précis consistant notamment à veiller au respect des droits de l'enfant et à faire appliquer la Convention aux niveaux national, régional et local, et qui soit conforme aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) (annexés à la résolution 48/134 de l'Assemblée générale). Le Comité recommande en outre à l'État partie de tenir compte de son Observation générale no 2 (2002) concernant le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'homme. Une telle institution devrait être habilitée à recevoir des plaintes de particuliers, notamment d'enfants, à enquêter sur ces plaintes et à leur donner la suite qu'il convient. Elle devrait également être dotée de moyens financiers, humains et matériels suffisants.</p> <p><i>(Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Sénégal, CRC/C/SEN/CO/2, 20 octobre 2006)</i></p>
----------------	---

Le Sénégal a ratifié la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux droits des enfants.

Depuis l'année 2007, l'OIF et l'UNICEF ont organisé trois missions au Sénégal³⁹ dont l'objectif était de contribuer au renforcement de la promotion des droits des enfants à travers :

- le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la promotion des droits de l'enfant (agents de l'Etat, journalistes, société civile, etc.) ;
- l'amélioration de la législation en faveur des enfants conformément aux conventions internationales et leur applicabilité ;
- la création d'une institution indépendante de type médiateur ou défenseur des enfants.

Ces missions ont donné lieu à une série de réunions avec la présidence de la République, les autorités gouvernementales et ministérielles, les parlementaires, le Médiateur de la République, les organisations non gouvernementales, le Centre d'Etudes des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI) et le Centre de Formation Judiciaire (CFJ) du Ministère de la Justice et des Sceaux. Ces réunions ont permis d'avoir un engagement à haut niveau et le Président de la République a annoncé officiellement le projet de création d'une institution indépendante pour les enfants de type ombudsman lors du conseil des ministres du 13 septembre 2007.⁴⁰

Le bureau de l'UNICEF au Sénégal a effectué le suivi du projet de création du défenseur des enfants avec les principaux acteurs impliqués, notamment avec la conseillère spéciale du Président chargée de l'enfance et coordinatrice de la Cellule d'Appui à la Protection de l'Enfance (CAPE), le Ministère de la Famille et de l'Entrepreneuriat Féminin et le Médiateur de la République, qui ont clairement démontré leur engagement en faveur du projet. Les questions de l'autonomie et de l'ancrage institutionnel du défenseur des enfants à l'une de ces trois institutions sont en discussion.

2. Burkina Faso

Burkina Faso	<p>Structures de suivi indépendantes</p> <p>13. Le Comité accueille avec satisfaction la création en 2001 de la Commission nationale des droits de l'homme. Il constate toutefois avec préoccupation que la Commission n'est pas encore pleinement opérationnelle et qu'elle n'est pas compétente pour recevoir et traiter des plaintes émanant de particuliers concernant des violations des droits de l'enfant.</p> <p>14. Le Comité encourage l'État partie à examiner la structure et le mandat de la Commission nationale des droits de l'homme, à la lumière des principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) (annexe de la résolution 48/134 de l'Assemblée générale) et de l'Observation générale no 2 du Comité concernant le rôle des institutions nationales de protection des droits de l'homme, afin de lui permettre de suivre et d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Convention au niveau national et, le cas échéant, au niveau local. En outre, la Commission devrait être habilitée à recevoir et à examiner les plaintes concernant des violations des droits de l'enfant en étant attentive aux besoins des enfants et à leur donner suite de manière efficace. À cette fin, le Comité recommande à l'État partie d'allouer des ressources financières et humaines suffisantes à la Commission nationale des droits de l'homme et l'encourage à demander une assistance technique, notamment au Haut-Commissariat aux droits de l'homme et à l'UNICEF.</p> <p><i>(Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Burkina Faso, CRC/C/15/Add.193, 9 octobre 2002)</i></p>
---------------------	--

L'opportunité de mettre en place une institution indépendante de défense des droits des enfants a été discutée au Burkina Faso lors de la mission d'exploration conjointe organisée par l'OIF et l'UNICEF, qui a eu lieu du 6 au 9 février 2008⁴¹. A cette occasion, des réunions ont été organisées avec plusieurs représentants du gouvernement, des membres du Réseau des parlementaires pour la promotion des droits de l'enfant, ainsi qu'avec les représentants des principales associations œuvrant dans ce domaine.

Le bureau de l'UNICEF au Burkina Faso s'est par la suite chargé de faire le suivi de cette mission avec les acteurs concernés. Il y a eu à plusieurs reprises des discussions sur l'ancrage de la future institution et son possible rattachement à des institutions existantes, à savoir, le Médiateur de la République, le Ministère de la promotion des droits humains (dont dépend la Commission Nationale des Droits de l'Homme) ou le Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale.

3. Mali

Mali	<p>11. Le Comité note aussi avec préoccupation l'absence d'un mécanisme indépendant d'enregistrement et de traitement des plaintes des enfants concernant des violations des droits qui leur sont reconnus par la Convention. Le Comité suggère de mettre en place un mécanisme indépendant en faveur des enfants auquel ils pourraient recourir pour qu'il examine leurs plaintes concernant les violations de leurs droits et leur offre des voies de recours pour répondre à de telles violations. Le Comité suggère en outre que l'État partie lance une campagne de sensibilisation pour faciliter l'utilisation efficace par les enfants d'un tel mécanisme. (Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Mali, CRC/C/15/Add.113, 2 novembre 1999)</p> <p>Mécanisme indépendant de surveillance</p> <p>17. Le Comité se félicite de la création en 2006 d'un organisme national de défense des droits de l'homme, la Commission nationale des droits de l'homme, et de différents mécanismes de suivi sectoriels. En revanche, il déplore que cet organisme n'ait pas été doté de ressources humaines et financières suffisantes et il relève l'absence d'information sur la mesure dans laquelle cet organisme pourra traiter les plaintes déposées par des enfants ou pour le compte des enfants.</p> <p>18. Le Comité recommande à l'État partie d'attribuer les ressources financières et humaines nécessaires à l'organisme national de défense des droits de l'homme créé récemment, afin de lui permettre d'exercer convenablement les activités ressortissant à son mandat. Il recommande aussi à l'État partie de faire en sorte que cet organisme soit accessible aux enfants, en créant un service à cet effet, et de lui donner les moyens, notamment en personnel qualifié, d'instruire les plaintes présentées par les enfants ou pour leur compte, d'une manière qui respecte la sensibilité de l'enfant et qui soit pleinement conforme à la Convention. Dans toutes ces actions, l'État partie devrait tenir compte pleinement de l'Observation générale no 2 du Comité relative au rôle des institutions nationales indépendantes de protection et de promotion des droits de l'enfant. Le Comité recommande à l'État partie de demander l'aide, entre autres, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). (Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Mali, CRC/C/MLI/CO/2, 3 mai 2007)</p>
-------------	--

Le Mali a souscrit à un nombre important de traités et autres instruments internationaux et régionaux concernant la protection et la promotion des droits des enfants. Bien que d'importants efforts restent à faire, le pays s'est efforcé de se doter d'une législation nationale et d'un cadre institutionnel en conformité avec ces standards internationaux et régionaux et d'adopter des stratégies pour la jouissance effective des droits des enfants.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Charte africaine, le Mali s'est doté d'un Code de Protection de l'Enfant (CPE) en juin 2002⁴². Le code prévoit, au titre des mesures de protection de l'enfant en danger, la nomination par décret d'un Délégué à la protection de l'enfance auprès de chaque gouverneur de région et du District de Bamako. Son rôle est d'intervenir dans tous les cas où la santé de l'enfant ou son intégrité physique ou morale est menacée ou exposée à un danger dû au milieu dans lequel il vit, à des activités ou à des actes qu'il accomplit ou en raison de mauvais traitements qu'il subit. Le délégué est habilité, entre autres, à écouter l'enfant et ses parents, à effectuer des visites à domicile, à prendre les mesures de protection appropriées, et à saisir le juge des enfants ou le procureur de la République. En 2007, le Comité des droits des enfants a appelé le Mali à « adopter et appliquer sans restriction le Code de Protection de l'Enfant, notamment en nommant les délégués à la protection de l'enfance. »⁴³ Cependant, cette recommandation n'a pas été suivie et les délégués n'ont pas été nommés.

Dans le cadre du partenariat entre l'OIF et le Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, deux missions ont été organisées au Mali du 7 au 10 mai 2008 et du 22 au 25 février 2009, en étroite collaboration avec le bureau de l'UNICEF au Mali et sa section chargée de la protection de l'enfance. Ces deux missions ont donné lieu à différentes rencontres avec les acteurs locaux, en particulier avec la Médiatrice de la République, l'Assemblée Nationale, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, des représentants du pouvoir judiciaire, des organisations non gouvernementales travaillant dans le domaine de l'enfance et des représentants du corps diplomatique. Ces consultations ont permis de sensibiliser les acteurs nationaux sur le rôle d'une institution indépendante chargée de la défense des droits des enfants et de discuter de la création d'une telle institution au Mali.

Après la première mission en mai 2008, le bureau national de l'UNICEF a impulsé la mise en place d'un comité technique chargé de piloter la création d'un défenseur des enfants au Mali, en liaison avec un comité consultatif élargi. Ce comité technique, qui comprend des représentants du Ministère de la Justice, du Ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, du Bureau du Médiateur de la République, de la coalition malienne des droits des enfants (COMADE), et du bureau national de l'UNICEF, s'est déjà réuni à plusieurs reprises et a planifié un certain nombre d'activités à entreprendre en vue de la création de la nouvelle institution.

Dans ce contexte, le bureau de l'UNICEF au Mali a commandité un rapport technique sur la création d'un défenseur des enfants, qui a été préparé par un universitaire malien sur la base d'une consultation auprès des acteurs impliqués dans la promotion et la protection des droits de l'enfant. Cette étude fait un état des lieux des institutions et mécanismes nationaux de défense des droits des enfants, présente l'expérience de plusieurs pays qui ont déjà mis en place une institution indépendante chargée de la défense des enfants, discute de l'opportunité de la création d'une telle institution dans le pays et son ancrage institutionnel, et enfin, émet un certain nombre de recommandations. Il est prévu dans les prochains mois de faire valider cette étude par les acteurs nationaux et de la diffuser.

IV. Enseignements, défis et perspectives d'avenir

- *Processus de mise en place*

L'expérience a montré l'importance que revêt le processus de mise en place d'une institution nationale indépendante de protection des droits de l'homme. Il s'agit d'un processus généralement long, mais il s'agit là d'une condition nécessaire pour sa réussite. L'efficacité des institutions repose largement sur la confiance dont elles jouissent de la part des dirigeants, des acteurs non-gouvernementaux et du public notamment des enfants. C'est au cours du processus d'établissement qu'est scellé le contrat entre l'institution et les différents acteurs. Il s'agit donc une étape cruciale qui aura des conséquences sur la perception de la nouvelle institution, son effectivité et le niveau de collaboration entre elle et le reste des partenaires nationaux.

Selon le Comité des droits de l'enfant, le processus de mise en place devrait être « consultatif, inclusif et transparent, être mis en route et soutenu par les échelons les plus

élevés du Gouvernement et mettre en jeu toutes les composantes pertinentes de l'Etat, l'appareil législatif et la société civile.»⁴⁴ Ce processus doit en effet permettre d'informer, de sensibiliser, de débattre et de rallier les acteurs nationaux concernés autour d'un même objectif. C'est aussi l'occasion de réfléchir à une structure et un fonctionnement de la nouvelle institution qui soit adaptés au contexte national, en tenant compte des besoins et priorités mais aussi des contraintes structurelles, notamment culturelles, et conjoncturelles propres à chaque pays. Le défenseur des enfants ne naît pas du néant ; c'est une institution complémentaire au système national de protection des enfants. Il est donc indispensable de prendre en compte les structures existantes ainsi que leur expertise et expérience.

A l'heure actuelle, le Sénégal, le Burkina Faso et le Mali se trouvent dans une étape de réflexion au sujet de l'opportunité et de la faisabilité de la mise en place d'une institution nationale indépendante chargée de la défense des droits des enfants. La situation préoccupante des enfants, leur extrême vulnérabilité, la nécessité d'un porte-parole de la cause des enfants et les standards internationaux sont les arguments les plus souvent avancés en faveur de la création d'un défenseur des enfants. Le risque d'inflation institutionnelle, le coût de la création et du fonctionnement de la nouvelle institution et la tendance à préférer le renforcement des structures déjà existantes sont les arguments qui militent contre la création d'un défenseur des enfants. En outre, l'inadéquation avec la culture locale est aussi invoquée pour contester l'efficacité d'un tel mécanisme.

Bien qu'il semble exister un soutien général à ce projet dans les trois pays cibles, les avancées sont inégales. D'un point de vue technique et juridique, de nombreux aspects relatifs à la nouvelle institution doivent être amplement discutés, analysés et évalués durant le processus de mise en place, tels que le type de législation, son mandat, la structure organique, le processus de nomination du ou de la titulaire, ses modalités de fonctionnement, les garanties de son indépendance, ses compétences et activités, l'accessibilité de l'institution aux enfants et ses ressources. La diffusion d'expériences et de bonnes pratiques provenant d'autres pays pourrait contribuer à faciliter et enrichir les débats nationaux sur ces aspects techniques. Tel est l'un des objectifs de l'étude globale conduite par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF.

- *Appropriation par les acteurs nationaux*

Le débat autour de la question d'une institution indépendante de défense des droits de l'enfant a été initié et impulsé, dans les trois pays, par la coopération internationale. Pour cette raison, il est capital de se pencher sur la question de l'appropriation (« ownership ») effective de ce projet par les acteurs nationaux. Sans elle, il est peu probable, qu'une fois créée, la nouvelle institution fonctionne de manière efficace. Le processus d'appropriation permet, entre autres, aux acteurs nationaux de modeler la nouvelle institution en fonction du contexte national et des besoins et intérêts des enfants et adolescents. Le renforcement des capacités des acteurs nationaux est un des moyens les plus efficaces pour créer cette appropriation nationale.

Dans les trois pays concernés, la recherche et les entretiens n'ont pas permis d'identifier de partenaires qui seraient radicalement opposés à la création d'un défenseur des enfants dans leurs pays respectifs. Il semble qu'il existe un intérêt et un accord de principe de la part des acteurs nationaux. Néanmoins, force est de constater que dans chacun des trois

pays, un nombre encore assez restreint de personnes et d'institutions ont pris part jusqu'à présent à la discussion. Le plus souvent, il s'est agi d'autorités gouvernementales. Cette stratégie peut s'expliquer par le fait qu'une institution indépendante de défense des enfants est une institution publique d'Etat. Toutefois, ceux à qui l'institution s'adresse sont les citoyens et en premier lieu les enfants. Il est donc indispensable de les associer au processus.

D'autre part, certains acteurs nationaux ont manifesté clairement leur engagement politique en faveur d'un défenseur des enfants. Cependant, ces engagements n'ont encore que très rarement abouti à des initiatives ou actions concrètes. Par exemple, jusqu'à maintenant, il semble que les acteurs nationaux n'ont pas produit de documentation publique spécifique sur le sujet (avis, rapport, recommandations, plaidoyer...). Quelles sont les raisons de ce manque de « proactivité »? Y-a-t-il un intérêt réel pour la mise en place d'un défenseur des enfants ? Existe-t-il un manque de volonté politique? Est-ce que les acteurs nationaux ont été suffisamment sensibilisés ? Comme il a été mentionné plus haut, l'effort national pour l'enfance n'est pas forcément lié au revenu national du pays et à son niveau de développement mais à la volonté politique.⁴⁵

- *Contraintes*

Le Comité des droits de l'enfant a maintes fois reconnu que les difficultés économiques et sociales, la dette extérieure, les programmes d'ajustement structurel, la pauvreté, et l'insuffisance des ressources humaines spécialisées constituent des facteurs et difficultés entravant la mise en œuvre de la CDE. Certaines pratiques traditionnelles et coutumières peuvent également faire obstacle à la pleine réalisation de tous les droits et libertés fondamentales des enfants, telles que les mutilations génitales féminines et les mariages forcés et précoces⁴⁶. Le taux élevé d'analphabétisme, le faible accès à l'information, l'insuffisance de données quantitatives et qualitatives fiables sur la situation des enfants constituent également des contraintes significatives. La mise en place d'une institution indépendante chargée de la défense des droits des enfants dans les trois pays cibles doit faire face et s'adapter à ce contexte politique, économique, social, et culturel complexe.

- *Ancrage institutionnel*

Jusqu'à présent, dans les trois pays cibles, l'ancrage institutionnel du défenseur des enfants a été la question technique la plus importante et aucune décision définitive à ce sujet n'a encore été prise. Soit le défenseur des enfants est une institution entièrement autonome par rapport aux structures existantes, soit le défenseur des enfants est intégré à une structure existante. Par exemple, au Mali, il est question de rattacher le défenseur des enfants au Médiateur de la République. Ce cas de figure pourrait être une réponse à l'argument de l'inflation institutionnelle et de la rationalisation des structures existantes. La nouvelle institution pourrait ainsi bénéficier des ressources et de l'infrastructure en place. Certains proposent des garanties en vue d'assurer le bon fonctionnement de la nouvelle institution dans ce schéma institutionnel, en particulier l'adoption d'une loi spécifique pour le défenseur des enfants et sa nomination par une haute autorité politique. Cependant, il existe aussi des arguments qui militent contre le rattachement institutionnel au Médiateur de la République. En effet, cette solution pourrait aboutir à

un manque de visibilité de la nouvelle autorité. De plus, il y a le risque que les compétences du défenseur des enfants soient limitées aux fonctions du médiateur, qui sont traditionnellement beaucoup plus restrictives que celles d'un défenseur des enfants.

Les commissions nationales de droits de l'homme dans les trois pays jouissent de statuts différents au titre des Principes de Paris. Si une institution n'est pas jugée conforme à ces Principes (statut A) par le Comité d'accréditation, ajouter une compétence en matière de droits de l'enfant risque de compromettre l'efficacité de l'institution dans ce domaine aussi.

L'ancrage institutionnel n'est pas un thème purement formel. C'est une question cruciale et sensible, qui a des conséquences à long terme sur le mandat, le fonctionnement, la légitimité, la crédibilité et l'indépendance de la nouvelle institution. S'il est décidé que le défenseur des enfants est rattaché à une structure déjà existante, cette dernière doit être indépendante et jouir d'une bonne réputation. Le danger existe d'hériter des problèmes et des faiblesses de l'institution d'ancrage.

- *Participation des enfants*

La participation des enfants dans la société en général et dans le fonctionnement d'une institution indépendante en particulier est une composante essentielle de la mise en œuvre de la CDE. Souvent, les défenseurs des enfants sont à l'avant-garde des évolutions en matière de participation des enfants. En étant régulièrement en contact avec les enfants et en les consultant, ils peuvent non seulement se faire l'écho de leurs préoccupations et propositions, mais aussi promouvoir leur participation dans la sphère plus large de la société. Comme il a été mentionné plus haut, la participation des enfants en Afrique demeure limitée. De leur propre aveu les Etats africains ont reconnu que « la participation significative des enfants aux affaires de l'Etat, de la société, de la communauté et de la famille est extrêmement rare »⁴⁷. Le Comité des droits de l'enfant a fait un constat similaire et a mis en exergue dans ses observations finales pour les trois pays mentionnés les difficultés pour la mise en œuvre pratique de ce droit, notamment la persistance de comportements sociaux traditionnels qui rend difficile pour les enfants d'exprimer librement leurs opinions au sein de la famille, à l'école, dans la communauté, devant les tribunaux et dans la société en général.⁴⁸

L'une des stratégies mises en œuvre pour pallier cette lacune a été la création de parlements des enfants. Ces parlements composés d'enfants « doublent » le parlement habituel et émettent des propositions de loi. Toutefois les données disponibles suggèrent que ces parlements sont confrontés à de nombreux défis dans leur efficacité. Ainsi le rapport provisoire réalisé pour la création d'un défenseur des enfants au Mali conclut que « après une décennie d'existence, le Parlement des enfants souffre de la réticence des parents vis-à-vis de la participation. Il semble qu'à cause des difficultés matérielles et financières le Parlement peine à être un véritable cadre d'expression du droit à la participation des enfants. »⁴⁹ De la même manière, un rapport réalisé dans le cadre de l'Initiative de Réforme Législative du siège de l'UNICEF en 2004 explique que, bien que des améliorations aient été apportées en vue d'une plus grande efficacité, « des difficultés subsistent quant à la capacité de l'institution et à son ancrage dans le paysage institutionnel burkinabè. »⁵⁰

Cette situation représente un défi pour la création d'un défenseur des enfants et le fonctionnement de l'institution une fois établie. Il est donc important d'élaborer une feuille de route précise évaluant les canaux possibles pour la participation des enfants au processus d'établissement aux niveaux à la fois national et local. L'école, les associations de jeunes et d'enfants, les parlements d'enfants sont autant de moyens de satisfaire à cette exigence mais des mécanismes appropriés doivent garantir une participation réelle. La participation des enfants à la mise en place de l'institution assure en outre que celle-ci soit connue de ses principaux usagers.

- *Accessibilité de l'institution*

L'une des conditions essentielles pour que l'institution puisse mener à bien sa mission et protéger et promouvoir en particulier les droits des enfants les plus vulnérables, exclus et marginalisés, implique qu'elle soit accessible directement à ces enfants et connue par eux comme une voie de recours en cas de violations de leurs droits. Il s'agit là d'une question primordiale à laquelle font face de nombreuses institutions de par le monde, mais qui prend une dimension particulière dans les pays où les moyens de communication sont limités. Une institution basée dans la capitale sera difficilement accessible aux enfants habitant dans des zones reculées et difficiles d'accès. En outre, les enfants marginalisés n'ont souvent pas accès à certains moyens de communication comme le téléphone. Ce constat a été fait dans le cas du Burkina Faso dans l'étude précitée à propos de l'accès à la justice : « Il faut souligner cependant l'inexistence de recours spécifiques en faveur des enfants victimes de violation de leur droit, leur permettant de déposer personnellement leurs plaintes. Ils ne peuvent agir que par l'intermédiaire de leurs représentants légaux, sauf en matière d'excision où un numéro téléphonique largement diffusé est à la portée des enfants. Ce mécanisme est limité dans sa portée dès lors que la grande majorité des enfants n'a pas accès à ce moyen de communication. »⁵¹ Bien que cette analyse se réfère au système judiciaire, les questions qu'elle soulève sont pertinentes pour l'accès à une institution indépendante de type défenseur et doivent être abordées lors du processus d'établissement. L'une des solutions mises en œuvre dans d'autres continents est la création d'institutions ou d'antennes au niveau local. Toutefois, cela implique des coûts supplémentaires.

- *Stratégie nationale et régionale*

La mise en place d'une institution indépendante chargée de la défense des enfants requiert donc une stratégie nationale qui réunisse tous les acteurs œuvrant dans le domaine de l'enfance, y compris les enfants eux-mêmes. La société civile devrait être dans ce domaine un acteur important. Dans les trois pays cibles, les organisations de la société civile semblent avoir des difficultés pour déterminer un agenda commun, coordonner leurs actions et parler d'une seule voix. Par conséquent, le processus de création de cette nouvelle institution doit s'accompagner d'une stratégie de renforcement des capacités des acteurs nationaux. Elle doit par ailleurs faire l'objet d'une importante campagne de communication pour que les détenteurs de droits soient informés. Dans ce contexte, les organisations internationales, telles que l'UNICEF et l'OIF, et régionales telles que l'Union Africaine, peuvent fournir une assistance technique et faciliter la coopération régionale et mondiale ainsi que les échanges d'expérience et de bonnes

pratiques entre les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme⁵².

- *Perspectives d'avenir*

La recherche et les entretiens ont permis d'identifier un certain nombre de **questions**, qui peuvent guider la réflexion nationale au sujet de la mise en place d'une institution indépendante de défense des droits des enfants.

- Quelle est l'utilité d'une institution indépendante de défense des droits des enfants dans les différents contextes nationaux ?
- Comment utiliser au mieux des ressources rares ?
- Quelles doivent être les conditions politiques favorables à la création d'une telle institution ?
- Est-ce que le niveau général de respect des droits de l'homme peut influencer sur le processus d'établissement ?
- Quelles sont les étapes du processus de mise en place d'une institution indépendante de défense des droits des enfants ?
- Comment garantir l'appropriation nationale de ce processus ?
- Comment garantir un processus consultatif, inclusif et transparent ?
- Comment traduire les spécificités culturelles africaines dans le processus de mise en place d'une nouvelle institution ?
- Quels sont les acteurs nationaux qui devraient participer au processus de création de cette institution ?
- Comment faire participer les enfants et adolescents à ce processus ?
- Comment inclure les dirigeants communautaires et religieux dans ce processus ?
- Quel est le rôle des organisations intergouvernementales internationales et régionales ?
- Quelles compétences doivent figurer dans le mandat d'une institution indépendante de défense des droits des enfants ?
- L'institution doit être autonome ou rattachée à une institution déjà existante ? Quelle est la structure la plus appropriée à l'infrastructure institutionnelle nationale ?
- Comment garantir l'indépendance d'une institution indépendante de défense des droits des enfants ? Quel mode de nomination doit être envisagé ? Comment assurer la participation des enfants à la nomination ?
- Comment s'assurer que l'institution dispose des ressources humaines et financières adéquates pour l'accomplissement de son mandat ?
- Comment s'assurer que l'institution soit accessible et ait accès aux enfants les plus vulnérables et marginalisés et/ou habitant dans des zones reculées, en particulier lorsque les moyens de communication font défaut ? Faut-il créer des antennes locales ?

V. Annexes

- *Annexe 1 : Principes de Paris*

Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

Compétences et attributions

1. Les institutions nationales sont investies de compétences touchant à la promotion et à la protection des droits de l'homme.
2. Les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible et clairement énoncé dans un texte constitutionnel ou législatif, qui détermine leur composition et leur champ de compétence.
3. Les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes :
 - a) Fournir à titre consultatif au gouvernement, au parlement et à tout autre organe compétent, soit à la demande des autorités concernées, soit en usant de sa faculté d'autosaisine, des avis, recommandations, propositions et rapports concernant toutes questions relatives à la promotion et à la protection des droits de l'homme; les institutions nationales peuvent décider de les rendre publics; ces avis, recommandations, propositions et rapports ainsi que toute prérogative des institutions nationales se rapportent aux domaines suivants :
 - i) Les dispositions législatives et administratives et les dispositions relatives à l'organisation judiciaire dont l'objet est de protéger et d'étendre les droits de l'homme; à cet égard, les institutions nationales examinent la législation et les textes administratifs en vigueur, ainsi que les projets et propositions de lois, et font les recommandations qu'elles estiment appropriées pour que ces textes se conforment aux principes fondamentaux des droits de l'homme; elles recommandent, si nécessaire, l'adoption d'une nouvelle législation, l'adaptation de la législation en vigueur, et l'adoption ou la modification des mesures administratives;
 - ii) Les cas de violations des droits de l'homme dont elles décideraient de se saisir;
 - iii) L'élaboration de rapports sur la situation nationale des droits de l'homme en général, ainsi que sur des questions plus spécifiques;
 - iv) Attirer l'attention du gouvernement sur les cas de violations des droits de l'homme où qu'ils surviennent dans le pays, lui proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement;
 - b) Promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'Etat est partie, et leur mise en oeuvre effective;
 - c) Encourager la ratification de ces instruments ou l'adhésion à ces textes, et s'assurer de leur mise en oeuvre;
 - d) Contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance;

- e) Coopérer avec l'Organisation des Nations Unies et tout autre organisme des Nations Unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme;
- f) Coopérer à l'élaboration de programmes concernant l'enseignement et la recherche sur les droits de l'homme et participer à leur mise en oeuvre dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels;
- g) Faire connaître les droits de l'homme et la lutte contre toutes les formes de discrimination, notamment la discrimination raciale, en sensibilisant davantage l'opinion publique, notamment par l'information et l'enseignement, et en faisant appel à tous les organes de presse.

Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme

1. La composition des institutions nationales et la désignation de leurs membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure qui présente toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la promotion et la protection des droits de l'homme, en particulier grâce à des pouvoirs permettant une coopération effective avec des représentants, ou grâce à la présence de représentants :

- a) Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, groupant par exemple des juristes, des médecins, des journalistes et des personnalités scientifiques;
- b) Des courants de pensée philosophiques et religieux;
- c) D'universitaires et d'experts qualifiés;
- d) Du parlement;
- e) Des administrations (auquel cas ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance.

3. Pour que soit assurée la stabilité du mandat des membres des institutions nationales, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination doit résulter d'un acte officiel précisant la durée du mandat. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que le pluralisme de la composition de l'institution reste garanti.

Modalités de fonctionnement

Dans le cadre de leur fonctionnement, les institutions nationales doivent :

- a) Examiner librement toutes les questions relevant de leur compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par autosaisine sur proposition de leurs membres ou de tout requérant;
- b) Entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence;

- c) S'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier pour rendre publics leurs avis et leurs recommandations;
- d) Se réunir sur une base régulière et, autant que de besoin, en présence de tous leurs membres régulièrement convoqués;
- e) Constituer en leur sein, le cas échéant, des groupes de travail, et se doter de sections locales ou régionales pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions;
- f) Entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (notamment ombudsman, médiateur, ou d'autres organes similaires);
- g) Compte tenu du rôle fondamental que jouent les organisations non gouvernementales pour amplifier l'action des institutions nationales, développer les rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme, au développement économique et social, à la lutte contre le racisme, à la protection des groupes particulièrement vulnérables (notamment les enfants, les travailleurs migrants, les réfugiés, les handicapés physiques et mentaux) ou à des domaines spécialisés.

Principes complémentaires concernant le statut des institutions
ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel

Des institutions nationales peuvent être habilitées à connaître des plaintes et requêtes concernant des situations individuelles. Elles peuvent être saisies, par des particuliers, leurs représentants, des tiers, des organisations non gouvernementales, des associations de syndicats et toutes autres organisations représentatives. Dans ce cas, et sans préjudice des principes ci-dessus concernant les autres compétences des institutions, les fonctions qui leur sont confiées peuvent s'inspirer des principes suivants :

- a) Rechercher un règlement amiable par la conciliation ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions contraignantes ou, le cas échéant, en ayant recours à la confidentialité;
- b) Informer l'auteur de la requête de ses droits, notamment des voies de recours qui lui sont ouvertes, et lui en faciliter l'accès;
- c) Connaître des plaintes ou requêtes ou les transmettre à toute autre autorité compétente dans les limites fixées par la loi;
- d) Faire des recommandations aux autorités compétentes, notamment en proposant des adaptations ou modifications des lois, règlements et pratiques administratives, spécialement lorsqu'ils sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les auteurs des requêtes à faire valoir leurs droits.

- *Annexe 2 : Comité des droits de l'enfant, Observation Générale N° 2 (2002)*

Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant

1. En vertu de l'article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États parties sont tenus de «prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention». Les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme (INDH) constituent un mécanisme propre à contribuer de manière importante à promouvoir et assurer la mise en œuvre de la Convention, et le Comité des droits de l'enfant considère que la mise en place de tels organes entre dans le champ de l'engagement pris par les États parties lors de la ratification de la Convention de s'attacher à la mettre en œuvre et d'œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant. Dans cette optique, le Comité a accueilli avec satisfaction la mise en place dans un certain nombre d'États parties d'INDH et de médiateurs ou commissaires pour les enfants et autres organes indépendants de cet ordre aux fins de la promotion et de la surveillance de l'application de la Convention.

2. Le Comité publie la présente observation générale tant pour encourager les États parties à se doter d'une institution indépendante chargée de promouvoir et surveiller l'application de la Convention que pour les soutenir dans cette entreprise en indiquant les caractéristiques essentielles de ces institutions ainsi que les activités qu'elles devraient mener. Le Comité appelle ceux des États parties qui possèdent déjà des institutions de ce type à engager une réflexion sur leur statut et leur efficacité dans le souci de promouvoir et protéger les droits de l'enfant tels qu'ils sont consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant et les autres instruments internationaux pertinents.

3. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue en 1993, a réaffirmé dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne «... le rôle important et constructif que jouent les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme» et a encouragé «... la création et le renforcement d'institutions nationales». L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont appelé à maintes reprises à la création d'institutions nationales de défense des droits de l'homme, en soulignant le rôle important que jouent les INDH pour ce qui est de promouvoir et protéger les droits de l'homme et d'y sensibiliser l'opinion. Dans ses directives générales concernant les rapports périodiques, le Comité demande aux États parties de fournir des renseignements sur «tout organe indépendant créé pour promouvoir et protéger les droits de l'enfant ...»⁵³, et il aborde donc systématiquement cette question à l'occasion de son dialogue avec les États parties.

4. Les INDH devraient être mises en place en se conformant aux principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme («Principes de Paris») que l'Assemblée générale a adoptés en 1993⁵⁴ – ces principes lui ayant été transmis par la Commission des droits de l'homme en 1992⁵⁵. Cet ensemble de règles minimales porte sur la création, les compétences et attributions, la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, les

modalités de fonctionnement, et les activités à caractère quasi juridictionnel de ces organes nationaux.

5. Tant les adultes que les enfants ont besoin d'INDH pour protéger leurs droits fondamentaux, mais des raisons supplémentaires existent de veiller à ce que les droits fondamentaux des enfants bénéficient d'une attention spéciale. À leur nombre figurent les faits suivants: l'état de développement des enfants les rend particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme; leurs opinions sont rarement prises en considération; la plupart des enfants ne votent pas et ne peuvent jouer de rôle significatif dans le processus politique déterminant l'action du Gouvernement dans le domaine des droits de l'homme; les enfants éprouvent de grandes difficultés à recourir au système judiciaire pour protéger leurs droits ou obtenir réparation en cas de violation de leurs droits; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité.

6. Le nombre d'États parties dotés d'institutions indépendantes spécialisées dans la défense des droits fondamentaux des enfants ou d'un médiateur ou commissaire pour les droits de l'enfant est en augmentation. Là où les ressources disponibles sont limitées, il faut s'attacher à les utiliser le plus efficacement possible aux fins de promouvoir et protéger les droits fondamentaux de tous les individus, dont les enfants, et, dans pareil contexte, la mise en place d'une institution nationale généraliste de défense des droits de l'homme dotée d'une structure spécialisée dans les droits de l'enfant constitue sans doute la meilleure démarche. Dans la structure d'une institution nationale généraliste de défense des droits de l'homme, une place devrait ainsi être faite soit à un commissaire expressément chargé des droits de l'enfant soit à une section ou division spéciale responsable des droits de l'enfant.

7. Le Comité estime que chaque État a besoin d'une institution nationale de défense des droits de l'homme investie de la responsabilité de promouvoir et protéger les droits des enfants. Son principal souci est que cette institution – quelle qu'en soit la forme – ait la capacité de surveiller, promouvoir et protéger les droits de l'enfant dans l'indépendance et avec efficacité. Il est indispensable de réserver une place centrale à la promotion et à la protection des droits de l'enfant et de veiller à ce que toutes les institutions des droits de l'homme en place dans un pays collaborent étroitement à cette fin.

Mandat et pouvoirs

8. Les INDH devraient, si possible, faire l'objet d'une disposition constitutionnelle et être au minimum investies d'un mandat inscrit dans un texte législatif. Le Comité est d'avis que le champ de leur mandat devrait, dans un souci de promotion et de protection des droits de l'homme, être aussi large que possible et s'étendre à la Convention relative aux droits de l'enfant, à ses Protocoles facultatifs et aux autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme – couvrant ainsi efficacement tous les droits fondamentaux des enfants, en particulier leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. La législation devrait comporter des dispositions fixant avec précision les fonctions, pouvoirs et devoirs en rapport avec les enfants eu égard à la Convention relative aux droits de l'enfant et à ses Protocoles facultatifs. Là où une INDH a été mise en place avant l'adoption de la Convention ou sans y faire expressément référence, les mesures nécessaires – dont l'adoption d'un texte législatif

ou sa révision – devraient être prises afin de mettre en conformité le mandat de ladite institution avec les principes et dispositions de la Convention.

9. Les INDH devraient être investies des pouvoirs nécessaires pour leur permettre de s’acquitter efficacement de leur mandat, notamment du pouvoir d’entendre tout individu et d’obtenir toute information ou tout document nécessaire pour apprécier les situations entrant dans leur champ de compétence. Ces pouvoirs devraient englober la promotion et la protection des droits de tous les enfants placés sous la juridiction de l’État partie, à l’égard non seulement de l’État mais de toutes les entités publiques et privées pertinentes.

Processus de mise en place

10. Le processus de mise en place des INDH devrait être consultatif, inclusif et transparent, être mis en route et soutenu par les échelons les plus élevés du Gouvernement et mettre en jeu toutes les composantes pertinentes de l’État, l’appareil législatif et la société civile. Leur indépendance et leur bon fonctionnement passent par une dotation adéquate en infrastructures, en ressources financières (y compris des fonds affectés spécialement aux droits de l’enfant dans le cas des institutions généralistes), en personnel et en locaux, ainsi que par l’absence de toute forme de contrôle financier susceptible de compromettre leur indépendance.

Ressources

11. Tout en ayant conscience qu’il s’agit là d’une question très délicate et que l’ampleur des ressources économiques disponibles varie selon les États parties, le Comité estime, eu égard à l’article 4 de la Convention, qu’il incombe aux États d’affecter des ressources financières d’un montant raisonnable au fonctionnement des institutions nationales de défense des droits de l’homme. En effet, si ces institutions ne sont pas pourvues des moyens nécessaires pour fonctionner efficacement et s’acquitter de leur mission, leur mandat et pouvoirs risquent d’être réduits à néant ou l’exercice de leurs pouvoirs d’être restreint.

Représentation pluraliste

12. Les INDH devraient veiller à ce que leurs structures reflètent la pluralité des différents pans de la société civile engagés dans la promotion et la protection des droits de l’homme. Elles devraient s’employer à associer à leurs travaux les acteurs suivants: les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l’homme, les ONG luttant contre la discrimination et les ONG œuvrant en faveur des droits de l’enfant, y compris les organisations de jeunes et d’enfants; les syndicats; les organisations sociales et professionnelles (de médecins, d’avocats, de journalistes, de scientifiques, etc.); les universitaires et experts, notamment les experts en droits de l’enfant. Les entités gouvernementales ne devraient intervenir qu’à titre consultatif. Les INDH devraient adopter des procédures de recrutement judicieuses et transparentes, faisant notamment une place à un processus de sélection ouvert par voie de concours.

Voies de recours en cas d’atteintes aux droits de l’enfant

13. Les INDH doivent être investies du pouvoir de connaître des plaintes et requêtes individuelles, dont celles soumises au nom d’un enfant ou directement par un enfant, et

d'effectuer les investigations nécessaires. Afin d'être à même de mener efficacement lesdites investigations, elles doivent être investies du pouvoir de citer et d'interroger des témoins, avoir accès aux éléments pertinents de preuves par documents et avoir accès aux lieux de détention. Il leur faut en outre veiller à ce qu'en cas d'atteinte – quelle qu'elle soit – à leurs droits les enfants bénéficient de recours efficaces sous forme d'avis indépendant, d'action de plaidoyer et de dispositif de plainte. En cas de plainte, les INDH devraient, en fonction des circonstances, engager une action de médiation ou de conciliation.

14. Les INDH devraient être investies du pouvoir d'apporter un soutien aux enfants portant leurs griefs devant la justice, notamment du pouvoir: a) de se saisir en leur qualité d'INDH d'affaires concernant des questions relatives aux enfants et b) d'intervenir dans les affaires portées devant la justice pour informer le tribunal des questions en jeu touchant aux droits de l'homme en l'espèce.

Accessibilité et participation

15. Les INDH devraient être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants. Dans l'esprit de l'article 2 de la Convention, elles devraient adopter une démarche proactive en direction de tous les groupes d'enfants, en particulier les groupes les plus vulnérables et défavorisés, tels que (entre autres) les enfants placés ou détenus, les enfants appartenant à des groupes minoritaires et des groupes autochtones, les enfants handicapés, les enfants vivant dans la pauvreté, les enfants réfugiés et migrants, les enfants de la rue et les enfants ayant des besoins spéciaux dans des domaines comme la culture, la langue, la santé et l'éducation. Il faudrait inscrire dans la législation relative aux INDH le droit de ces institutions d'avoir un accès en toute confidentialité à tous les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de remplacement et d'avoir accès à tous les établissements accueillant des enfants.

16. Les INDH ont un rôle déterminant à jouer pour ce qui est de promouvoir le respect par le Gouvernement et l'ensemble de la société des opinions des enfants dans tous les domaines les concernant, conformément à l'article 12 de la Convention. Ce principe général devrait s'appliquer à la mise en place, à l'organisation et aux activités des institutions nationales de défense des droits de l'homme. Ces institutions doivent s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée. Dans le souci de faciliter la participation des enfants aux affaires les concernant, on pourrait – par exemple – créer des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif aux INDH.

17. Les INDH devraient concevoir des programmes de consultation adaptés et des stratégies originales de communication pour assurer le plein respect de l'article 12 de la Convention. Il faudrait mettre en place un ensemble de filières appropriées permettant aux enfants de communiquer avec ces institutions.

18. Les INDH doivent être investies du droit de faire rapport – directement, indépendamment et séparément – sur la situation des droits de l'enfant à l'opinion publique et aux instances parlementaires. À cet égard, les États parties doivent instaurer dans le cadre du Parlement un débat annuel destiné à donner aux parlementaires la possibilité d'examiner le travail des INDH en faveur des droits de l'enfant et le degré de respect de la Convention par l'État.

Activités recommandées

19. La liste ci-après indique de manière non restrictive les types d'activités que les INDH devraient mener aux fins de la réalisation des droits de l'enfant eu égard aux principes généraux de la Convention. Elles devraient:

- a) Procéder, dans les limites de leur mandat, à des investigations – suite à une plainte ou de leur propre initiative – sur toute affaire de violation des droits de l'enfant;
- b) Réaliser des enquêtes sur les questions relatives aux droits de l'enfant;
- c) Élaborer et diffuser des avis, recommandations et rapports – de leur propre initiative ou à la demande des autorités nationales – concernant tous sujets touchant à la promotion et à la protection des droits de l'enfant;
- d) Surveiller l'adéquation et l'efficacité de la législation et des pratiques relatives à la protection des droits de l'enfant;
- e) Promouvoir l'harmonisation de la législation, de la réglementation et des pratiques nationales avec la Convention relative aux droits de l'enfant et ses Protocoles facultatifs ainsi qu'avec les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en rapport avec les droits de l'enfant et promouvoir leur mise en œuvre effective, notamment en fournissant aux structures publiques et privées des avis sur l'interprétation et l'application de la Convention;
- f) Veiller à ce que les responsables de la politique économique nationale tiennent compte des droits de l'enfant dans la formulation et l'évaluation des plans nationaux concernant l'économie et le développement;
- g) Dresser et faire connaître le bilan du Gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre et la surveillance de l'évolution de la situation des droits de l'enfant, en insistant sur la nécessité de recueillir des statistiques ventilées de manière appropriée et de procéder à la collecte régulière d'autres informations afin de déterminer ce qui doit être fait pour donner effet aux droits de l'enfant;
- h) Encourager la ratification de tous les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme ou l'adhésion à de tels instruments;
- i) Veiller à ce que les conséquences des lois et politiques pour les enfants soient soigneusement prises en considération du stade de leur élaboration et à celui de leur mise en œuvre et au-delà, conformément à l'article 3 de la Convention aux termes duquel dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale;
- j) Veiller, conformément à l'article 12, à ce que les enfants puissent exprimer leurs opinions et à ce que ces opinions soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits fondamentaux et dans le traitement des questions relatives à leurs droits;
- k) Préconiser et favoriser une véritable participation des ONG œuvrant en faveur des droits de l'enfant – y compris les organisations d'enfants – à l'élaboration de

la législation interne et des instruments internationaux portant sur des questions ayant des incidences sur les enfants;

l) Promouvoir la compréhension et la connaissance par la population de l'importance que revêtent les droits de l'enfant et, à cet effet, collaborer étroitement avec les médias et entreprendre ou parrainer des travaux de recherche et des activités éducatives dans ce domaine;

m) Sensibiliser le Gouvernement, les organismes publics et le grand public aux dispositions de la Convention et surveiller la manière dont l'État s'acquitte de ses obligations en la matière, conformément à l'article 42 de la Convention en vertu duquel les États parties s'engagent «à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants»;

n) Concourir à la formulation de programmes ayant pour objet de dispenser un enseignement et de mener des recherches concernant les droits de l'enfant ainsi que de faire une place aux droits de l'enfant tant dans les programmes d'enseignement scolaire et universitaire que dans la formation à l'intention de certaines catégories professionnelles;

o) Mener une action éducative relative aux droits de l'être humain axée spécifiquement sur les enfants (s'ajoutant à une action de promotion visant à promouvoir la connaissance par le grand public de l'importance que revêtent les droits de l'enfant);

p) Intenter des actions en justice pour faire valoir les droits des enfants dans l'État partie ou fournir une assistance juridique aux enfants;

q) Engager, en fonction des circonstances, un processus de médiation ou de conciliation avant de saisir la justice;

r) Fournir aux tribunaux, dans les affaires s'y prêtant, des services d'expert sur les droits de l'enfant – en qualité d'*amicus curiae* ou d'intervenant;

s) Inspecter les foyers pour délinquants juvéniles (et tous les lieux où des enfants sont détenus pour réadaptation ou pour purger une peine) et les institutions de prise en charge en vue de rendre compte de la situation y régnant et de formuler des recommandations quant aux améliorations à apporter, conformément à l'article 3 de la Convention en vertu duquel les États parties s'engagent à veiller «à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié»;

t) Entreprendre toutes autres activités connexes aux activités susmentionnées.

Soumission de rapports au Comité des droits de l'enfant et coopération entre les INDH et les organismes et mécanismes des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies

20. Les INDH devraient contribuer de manière indépendante au processus de soumission et d'examen des rapports prévu par la Convention et les autres instruments internationaux pertinents et apprécier la sincérité des rapports soumis par les gouvernements aux organismes créés en application de traités internationaux en ce qui concerne les droits de l'enfant, notamment dans le cadre d'un dialogue avec le Comité des droits de l'enfant à l'occasion de son groupe de travail de présession et avec d'autres organes conventionnels pertinents.

21. Le Comité demande aux États parties de fournir dans leurs rapports au Comité des renseignements détaillés sur le statut législatif, le mandat et les principales activités pertinentes des INDH. Il est approprié que les États parties consultent les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme au titre de l'élaboration des rapports destinés au Comité. Cela étant, les États parties doivent respecter l'indépendance de ces institutions, en particulier dans l'exercice de leur fonction de pourvoyeuses de renseignements au Comité. Il est inapproprié de déléguer aux INDH l'élaboration des rapports ou d'inclure un de leurs membres dans la délégation gouvernementale envoyée pour procéder à l'examen du rapport avec le Comité.

22. Les INDH devraient en outre coopérer avec les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, dont les mécanismes de pays et les mécanismes thématiques, en particulier le Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants et le Représentant spécial du Secrétaire général pour la question des enfants et des conflits armés.

23. L'Organisation des Nations Unies met en œuvre depuis longtemps un programme destiné à aider à mettre en place des institutions nationales de défense des droits de l'homme ou à les renforcer. Ce programme, qui relève du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), sert à fournir une assistance technique et à faciliter la coopération régionale et mondiale ainsi que les échanges entre institutions nationales de défense des droits de l'homme. Les États parties devraient, au besoin, recourir à cette assistance. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) offre également des services d'expert et mène une coopération technique dans ce domaine.

24. Comme il est disposé à l'article 45 de la Convention, le Comité peut aussi, s'il le juge nécessaire, transmettre aux institutions spécialisées des Nations Unies et aux autres organismes compétents tout rapport des États parties contenant une demande ou indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques concernant la mise en place d'institutions nationales de défense des droits de l'homme.

Les INDH et les États parties

25. C'est l'État qui ratifie la Convention relative aux droits de l'homme et souscrit à l'obligation de la mettre en œuvre dans son intégralité. Les INDH ont quant à elles pour rôle de surveiller en toute indépendance à quel point l'État se conforme à la Convention et accomplit des progrès dans sa mise en œuvre ainsi que de faire leur possible pour assurer le plein respect des droits des enfants. Même si ces institutions peuvent être ainsi amenées à formuler des projets tendant à renforcer la promotion et la protection des

droits de l'enfant, le Gouvernement ne saurait déléguer aux institutions nationales ses obligations en matière de surveillance. Il est essentiel que ces institutions conservent la totale liberté de fixer leur plan de travail et de déterminer leurs propres activités.

Les INDH et les ONG

26. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle crucial dans la promotion des droits de l'homme et des droits de l'enfant. Le rôle revenant aux INDH, qui sont dotées d'une assise législative et de pouvoirs spécifiques, est complémentaire. Il est essentiel que ces institutions collaborent étroitement avec les ONG et que les gouvernements respectent l'indépendance des INDH comme des ONG.

Coopération régionale et internationale

27. Des processus et mécanismes régionaux et internationaux sont susceptibles de renforcer et de conforter les INDH, par le canal d'échange de données d'expérience et de compétences, puisqu'elles sont confrontées dans leurs pays respectifs à des problèmes communs dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme.

28. À cet égard, les INDH devraient avoir des consultations portant sur les questions relatives aux enfants avec les organes et organismes nationaux, régionaux et internationaux compétents et coopérer avec eux en la matière.

29. Les questions relatives aux droits fondamentaux des enfants dépassent les frontières nationales et il est toujours plus nécessaire de définir aux échelons régional et international des réponses adaptées à toute une série de questions relatives aux droits de l'enfant (la traite des femmes et des enfants, la pornographie à caractère pédophile, les enfants soldats, le travail des enfants, la maltraitance à enfant, les enfants réfugiés et migrants – entre autres). Il faut encourager les mécanismes et échanges internationaux et régionaux car ils offrent aux INDH la possibilité de tirer parti de leurs données d'expérience respectives, de renforcer collectivement leurs positions mutuelles et de contribuer à remédier à certains problèmes en rapport avec les droits de l'homme se posant à l'échelon du pays et de la région.

- *Annexe 3 : Comité des droits de l'enfant, Observation Générale N° 5 (2003)*

Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6)

AVANT-PROPOS

Le Comité des droits de l'enfant a établi la présente Observation générale pour définir l'obligation qu'ont les États de concevoir ce qu'il a appelé «des mesures d'application générales». Les différents éléments du concept sont complexes et le Comité tient à souligner qu'il adoptera probablement en temps voulu, pour approfondir la présente définition, des observations générales plus détaillées sur chaque élément. Son Observation générale n° 2 (2002) intitulée «Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant» avait déjà approfondi le concept.

Article 4

«Les États s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.»

I. INTRODUCTION

1. Lorsqu'un État ratifie la Convention relative aux droits de l'enfant, il s'engage en vertu du droit international à l'appliquer. L'application est le processus par lequel les États parties prennent des mesures pour assurer l'exercice de tous les droits consacrés par la Convention à tous les enfants relevant de leur juridiction⁵⁶. L'article 4 fait obligation aux États parties de prendre «toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires» pour assurer l'application des droits contenus dans la Convention. C'est l'État qui assume des obligations en vertu de la Convention, mais sa tâche en matière d'application – de réalisation des droits fondamentaux de l'enfant – nécessite l'engagement de tous les secteurs de la société et, bien entendu, des enfants eux-mêmes. Il est essentiel de faire en sorte que la législation nationale soit pleinement compatible avec la Convention et que les principes et les dispositions de cet instrument puissent être directement et correctement appliqués. Le Comité des droits de l'enfant a recensé un vaste éventail de mesures nécessaires pour assurer l'application effective de la Convention, notamment la mise en place de structures spéciales et de moyens de surveillance et le lancement d'activités de formation et autres à tous les niveaux dans l'administration, au parlement et dans l'appareil judiciaire⁵⁷.

2. En examinant périodiquement les rapports présentés par les États parties en vertu de la Convention, le Comité accorde une attention particulière à ce qu'il a appelé les «mesures d'application générales». Dans les observations finales qu'il publie à l'issue de l'examen de chaque rapport, il formule des recommandations concrètes concernant ces mesures. Il attend des États parties qu'ils décrivent dans leurs rapports périodiques suivants les mesures qu'ils auront prises en application de ces recommandations. Les directives du Comité concernant l'établissement des rapports répartissent les articles de

la Convention en plusieurs groupes⁵⁸, le premier étant intitulé «mesures d'application générales», et placent l'article 4 dans le même groupe que l'article 42 (obligation de faire largement connaître la Convention aux enfants et aux adultes; voir le paragraphe 66 ci-dessous) et l'article 44, paragraphe 6 (obligation d'assurer aux rapports une large diffusion dans le pays; voir le paragraphe 71 ci-dessous).

3. En plus de celles qui sont énoncées dans ces dispositions, d'autres obligations au titre des mesures d'application générales figurent à l'article 2: «Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune...».

4. En outre, en vertu du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention, «Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.».

5. Le droit international relatif aux droits de l'homme comporte des dispositions énonçant des obligations générales en matière d'application similaires à celles qui figurent à l'article 4 de la Convention; il s'agit notamment de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont adopté des observations générales au sujet de ces dispositions qui doivent être considérées comme un complément à la présente observation générale et auxquelles il est fait référence ci-dessous⁵⁹.

6. Tout en indiquant les obligations générales qui incombent aux États parties en matière d'application, l'article 4 fait apparaître, dans sa seconde phrase, une distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels: «Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils [les États parties] prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.» Il n'y a pas de division simple ou faisant autorité en ces deux catégories des droits de l'homme en général ou des droits énoncés dans la Convention. Les directives du Comité concernant l'établissement des rapports regroupent les articles 7, 8, 13 à 17 et 37 a), sous la rubrique «Libertés et droits civils», mais il ressort du contexte que ces dispositions ne renferment pas les seuls droits civils et politiques consacrés par la Convention. Il est clair, en effet, que de nombreux autres articles, notamment les articles 2, 3, 6 et 12 de la Convention, contiennent des éléments qui constituent des droits civils/politiques, ce qui met en évidence l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits de l'homme. La jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est intimement liée à la jouissance des droits civils et politiques. Comme cela est indiqué au paragraphe 25 ci-dessous, le Comité estime qu'aussi bien les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels doivent être considérés comme justiciables.

7. La seconde phrase de l'article 4 traduit l'acceptation réaliste du fait que le manque de ressources – financières et autres – peut entraver la pleine application des droits économiques, sociaux et culturels dans certains États; d'où le concept de «réalisation progressive» de ces droits: les États doivent pouvoir prouver qu'ils appliquent ces droits «dans toutes les limites des ressources dont ils disposent» et qu'ils

ont, s'il y a lieu, fait appel à la coopération internationale. Lorsque les États ratifient la Convention, ils assument non seulement l'obligation de la mettre en œuvre sur leur territoire, mais aussi celle de contribuer, par le biais de la coopération internationale, à son application à l'échelle mondiale (voir le paragraphe 60 ci-dessous).

8. Le libellé de la seconde phrase de l'article 4 est similaire à celui figurant dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Comité s'accorde entièrement avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour affirmer que «même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres...»⁶⁰. Quelle que soit leur situation économique, les États sont tenus de prendre toutes les mesures possibles en vue de mettre en œuvre les droits de l'enfant en accordant une attention particulière aux groupes les plus défavorisés.

9. Les mesures d'application générales relevées par le Comité et décrites dans la présente observation générale visent à promouvoir la pleine jouissance par tous les enfants de tous les droits énoncés dans la Convention, au moyen de la législation, par la mise en place d'organes de coordination et de surveillance – gouvernementaux et indépendants –, la collecte de données dans tous les domaines, la sensibilisation et la formation, et la conception et la mise en œuvre des politiques, services et programmes requis. Une des conséquences positives de l'adoption et de la ratification quasi-universelle de la Convention est le lancement au niveau national d'un vaste éventail d'organes, de structures et d'activités axés sur les enfants et adaptés à leurs besoins – cellules de promotion de l'enfant au sein des plus hautes instances de l'État, ministères de l'enfance, comités interministériels chargés des enfants, comités parlementaires, mécanismes d'étude d'impact sur les enfants, budgets axés sur les enfants et rapports sur l'«état des droits de l'enfant», coalitions d'ONG en faveur des droits de l'enfant, médiateurs pour les enfants, commissaires aux droits de l'enfant, etc.

10. Bien que l'on puisse penser qu'il s'agit là essentiellement de mesures cosmétiques, leur simple existence dénote un changement dans la perception de la place des enfants dans la société, une volonté d'accorder une plus grande priorité sur le plan politique à l'enfant et une prise de conscience croissante de l'impact de l'action des pouvoirs publics sur les enfants et leurs droits fondamentaux.

11. Le Comité tient à souligner que, dans le contexte de la Convention, les États sont tenus de considérer leur rôle comme consistant à s'acquitter d'obligations juridiques claires envers chaque enfant. La mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants ne doit pas être perçue comme un acte de charité envers eux.

12. L'émergence d'une démarche fondée sur les droits de l'enfant dans toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires est nécessaire si l'on veut appliquer d'une manière effective et intégralement la Convention, en particulier, dans l'optique des dispositions suivantes qui ont été mises en évidence par le Comité en tant que principes généraux:

Article 2: Obligation pour les États de respecter les droits qui sont énoncés dans la Convention et de les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans discrimination aucune. Ce principe de non-discrimination fait obligation aux États de s'efforcer d'identifier les enfants et les groupes d'enfants

qui ont des droits dont la reconnaissance et la réalisation peuvent nécessiter des mesures spéciales. Par exemple, le Comité souligne, en particulier, la nécessité de recueillir des données ventilées afin que la discrimination ou la discrimination potentielle puissent être repérées. Pour faire face à la discrimination, il peut s'avérer nécessaire d'opérer des changements dans la législation, dans l'administration et dans la répartition des ressources, et de prendre des mesures éducatives pour changer les attitudes. Il convient de souligner que l'application du principe antidiscrimination qu'est l'accès aux droits sur un pied d'égalité ne signifie pas un traitement identique pour tous. À cet égard, le Comité des droits de l'homme a souligné, dans une observation générale, qu'il était important de prendre des mesures spéciales afin d'éliminer les conditions à l'origine de la discrimination ou d'en réduire l'ampleur⁶¹.

Article 3 1): L'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale dans toutes les décisions concernant les enfants. Cet article vise les décisions prises par «les institutions publiques ou privées de protection sociale, les tribunaux, les autorités administratives ou les organes législatifs». Le principe énoncé requiert des mesures d'intervention de la part de toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires. Chaque institution ou organe législatif, administratif ou judiciaire est tenu de se conformer au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en se demandant systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par ses décisions et ses actes – par exemple, par une loi ou une politique proposée ou déjà en vigueur, une mesure administrative ou une décision judiciaire, y compris celles qui n'intéressent pas directement les enfants mais peuvent avoir des répercussions sur eux.

Article 6: Droit inhérent de tout enfant à la vie et obligation pour les États parties d'assurer dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant. Le Comité attend des États qu'ils interprètent le terme «développement» au sens le plus large et en tant que concept global, embrassant le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social. Les mesures d'application devraient viser à assurer le développement optimal de tous les enfants.

Article 12: Droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion sur «toute question l'intéressant» et à ce que ses opinions soient dûment prises en considération. Ce principe, qui met en exergue le rôle de l'enfant en tant que participant actif à la protection et à la surveillance de ses propres droits, s'applique également à toutes les mesures adoptées par l'État pour appliquer la Convention.

Associer les enfants au processus de prise de décisions par les pouvoirs publics est une tâche positive à laquelle, selon le Comité, les États s'attellent de plus en plus. Il y a d'autant plus lieu d'assurer le respect par les autorités et le Parlement des opinions de l'enfant non encore émancipé que rares sont les États qui ont ramené l'âge du vote au-dessous de 18 ans. Si l'on veut que la consultation soit utile, il convient de rendre les documents et les procédures plus accessibles. S'il est facile de donner l'impression d'«écouter les enfants», accorder le poids voulu à leurs opinions nécessite en revanche un véritable changement. Le fait d'écouter les enfants ne doit pas être considéré comme un objectif en soi mais plutôt comme un moyen pour les États de faire en sorte que leur interaction avec

les enfants et leur action en leur faveur soient davantage axées sur l'application des droits de l'enfant.

Des activités ponctuelles ou régulières telles que les parlements d'enfants peuvent être stimulantes et favoriser une prise de conscience générale. Cela dit, l'article 12 requiert des arrangements cohérents et permanents. En associant les enfants et en les consultant, il convient d'éviter que le processus soit purement symbolique et de veiller à repérer les opinions représentatives. L'accent mis au paragraphe 1 de l'article 12 sur le droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur «toute question l'intéressant» implique qu'il faut s'assurer des opinions de groupes particuliers d'enfants sur certaines questions – par exemple de l'opinion des enfants qui ont une expérience du système de justice pour mineurs sur les projets de réforme de la législation dans ce domaine ou encore celle des enfants adoptés et des enfants appartenant à des familles adoptives sur la législation et la politique en matière d'adoption. Il importe que les pouvoirs publics établissent une relation directe avec les enfants et ne se contentent pas de contacts par le biais d'organisations non gouvernementales ou d'organismes de défense des droits de l'homme. Au cours des premières années de la Convention, ces organisations ont joué un rôle notable en prenant l'initiative d'une démarche associant l'enfant mais il est dans l'intérêt des gouvernements comme dans celui des enfants d'établir les liens directs voulus.

II. RÉEXAMEN DES RÉSERVES

13. Dans la section relative aux mesures d'application générales de ses directives concernant l'établissement des rapports, le Comité invite d'emblée les États parties à indiquer s'ils jugent nécessaire de maintenir les réserves qu'ils ont pu formuler ou s'ils ont l'intention de les retirer⁶². Les États parties à la Convention sont habilités à émettre des réserves au moment de la ratification ou de l'adhésion (art. 51). L'objectif du Comité consistant à assurer un respect total et absolu des droits fondamentaux de l'enfant ne peut être assuré que si les États retirent leurs réserves. Quand il examine les rapports des États parties, il recommande systématiquement que les réserves soient réexaminées et retirées. Lorsque, après examen, un État décide de maintenir une réserve, le Comité demande qu'une explication complète soit fournie dans le rapport périodique suivant. Le Comité signale à cet égard que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a encouragé les États à revoir et à retirer leurs réserves⁶³.

14. L'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités définit le mot «réserve» comme «une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité, dans leur application à cet État». Il est stipulé dans la Convention de Vienne que les États peuvent au moment de ratifier un traité ou d'y adhérer, formuler une réserve, à moins qu'elle «ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité» (art. 19).

15. Le paragraphe 2 de l'article 51 de la Convention relative aux droits de l'enfant reprend cette disposition en ces termes: «Aucune réserve incompatible avec l'objet et le but de la présente Convention n'est autorisée.». Le Comité est profondément préoccupé par le fait que certains États ont formulé des réserves qui vont manifestement à l'encontre du paragraphe 2 de l'article 51 en déclarant, par exemple, que le respect de la

Convention était subordonné à la Constitution de l'État ou à la législation en vigueur, y compris dans certains cas au droit religieux. Or l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule ce qui suit: «Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.».

16. Le Comité note que, dans certains cas, des États parties ont officiellement émis des objections à des réserves de vaste portée de ce type formulées par d'autres États parties. Il se félicite de toute action susceptible de garantir le respect total de la Convention par tous les États parties.

III. RATIFICATION DES AUTRES PRINCIPAUX INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

17. Compte tenu des principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'homme, le Comité exhorte constamment, pendant l'examen des mesures d'application générales, les États parties, qui ne l'ont pas encore fait, à ratifier les deux Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant (concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants) et les six autres principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Au cours de son dialogue avec les États parties, le Comité les encourage souvent à songer à ratifier d'autres instruments internationaux pertinents. Une liste non exhaustive de ces instruments, que le Comité mettra périodiquement à jour, est jointe en annexe à la présente Observation générale.

IV. MESURES LÉGISLATIVES

18. Le Comité estime qu'un examen complet au niveau national de toute la législation interne et des directives administratives connexes pour les rendre pleinement conformes à la Convention est une obligation. Il ressort de l'examen par le Comité non seulement des rapports initiaux mais aussi des deuxième et troisième rapports périodiques présentés par les États Parties que ce processus a, dans la plupart des cas, commencé mais doit devenir plus méthodique. Il est nécessaire d'examiner la Convention non seulement article par article mais aussi globalement pour tenir compte de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme. L'examen doit être continu plutôt que ponctuel et porter à la fois sur les lois qui sont proposées et celles qui sont déjà en vigueur. S'il est important que ce processus d'examen devienne partie intégrante des activités de tous les ministères compétents, il serait également bon de prévoir dans le même temps un examen indépendant qui serait effectué, par exemple par le Parlement (commissions et auditions parlementaires), par des organismes de défense des droits de l'homme, par des ONG, des universitaires, des enfants et des jeunes concernés et d'autres parties.

19. Les États parties doivent agir, par tous les moyens appropriés, pour faire en sorte que les dispositions de la Convention soient intégrées dans l'ordre juridique interne, objectif que de nombreux États n'ont pas encore atteint. Particulièrement importante est la nécessité de déterminer clairement le degré d'applicabilité de la Convention dans les États où le principe de «l'application directe» est en vigueur et dans ceux où il est affirmé que la Convention «a rang constitutionnel» ou a été incorporée à l'ordre juridique interne.

20. Le Comité se félicite de l'incorporation de la Convention au droit interne qui constitue la méthode traditionnelle de mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dans certains États mais pas dans tous. L'incorporation devrait signifier que les dispositions de la Convention peuvent être directement invoquées devant les tribunaux et appliquées par les autorités nationales et que c'est la Convention qui prime en cas de conflit avec la législation nationale ou la pratique courante. L'incorporation en elle-même ne dispense pas de l'obligation de faire en sorte que toute la législation interne applicable, y compris le droit local ou coutumier le cas échéant, soit mise en conformité avec la Convention. En cas de conflit avec la législation la primauté doit toujours être accordée à la Convention conformément à l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Lorsqu'un État délègue des pouvoirs législatifs à des autorités fédérées régionales ou territoriales, il doit exiger de ces autorités qu'elles légifèrent dans les limites de la Convention et qu'elles assurent l'application effective de cet instrument (voir aussi les paragraphes 40 et suivants ci-dessous).

21. Certains États ont fait valoir qu'il suffisait de garantir dans leur Constitution les droits de «chacun» pour assurer le respect de ces droits dans le cas des enfants. La question qui se pose alors est celle de savoir si les droits en question sont véritablement assurés aux enfants et peuvent être invoqués directement devant les tribunaux. Le Comité se félicite de l'incorporation dans les constitutions nationales de sections consacrées aux droits de l'enfant qui sont l'expression des principes clefs de la Convention, démarche qui contribue à faire ressortir le message principal de la Convention selon lequel les enfants sont, comme les adultes, détenteurs de droits fondamentaux. Or une telle mesure ne garantit pas automatiquement le respect des droits de l'enfant. Afin de promouvoir la pleine application de ces droits, y compris, le cas échéant, l'exercice des droits par les enfants eux-mêmes, des mesures additionnelles législatives et autres peuvent s'avérer nécessaires.

22. Le Comité tient à souligner en particulier qu'il est important de faire en sorte que le droit interne exprime les principes généraux énoncés dans la Convention (art. 2, 3, 6 et 12: voir le paragraphe 12 ci-dessus). Il accueille avec satisfaction l'élaboration de codes relatifs aux droits de l'enfant qui peuvent mettre en évidence et souligner les principes énoncés dans la Convention. Il tient toutefois à affirmer qu'il est en outre capital que toutes les lois «sectorielles» (sur l'enseignement, la santé, la justice etc.) rendent compte d'une manière cohérente des principes et des normes consacrés par la Convention.

23. Conformément à l'article 41 de la Convention, le Comité encourage tous les États parties à adopter et à appliquer sur leur territoire des dispositions législatives qui soient plus propices à la réalisation des droits de l'enfant que celles qui figurent dans la Convention. Il souligne à cet égard que les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes âgées de moins de 18 ans.

V. JUSTICIABILITÉ DES DROITS

24. Pour que les droits aient un sens il faut pouvoir disposer de moyens de recours utiles pour obtenir réparation en cas de violation. Cette condition, qui figure d'une manière implicite dans la Convention, est systématiquement mentionnée dans les six autres principaux instruments relatifs aux droits de l'homme. Le statut spécial des enfants et leur dépendance font qu'ils ont beaucoup de mal à se prévaloir des recours disponibles en cas de violation de leurs droits. En conséquence, les États doivent veiller

tout particulièrement à ce que les enfants et leurs représentants disposent de mécanismes efficaces adaptés aux besoins de l'enfant. Il convient notamment de veiller à ce que les enfants obtiennent des informations et des conseils adaptés à leur situation, à ce que leur cause soit défendue ou à ce qu'ils soient aidés à la défendre eux-mêmes et à ce qu'ils aient accès à des mécanismes indépendants d'examen de plaintes et aux tribunaux en bénéficiant de toute l'assistance dont ils ont besoin, notamment sur le plan juridique. Lorsqu'il est établi que des droits ont été violés une réparation appropriée doit être assurée, notamment sous forme d'indemnisation, et si nécessaire des mesures doivent être prises pour faciliter la réadaptation physique et psychologique de la victime et sa réinsertion, comme l'exige l'article 39.

25. Le Comité tient à souligner, comme cela a été noté au paragraphe 6 ci-dessus, qu'aussi bien les droits civils et politiques que les droits économiques sociaux et culturels doivent être considérés comme justiciables. Il est essentiel que la législation interne définisse les droits d'une manière suffisamment détaillée pour que les recours disponibles en cas de non-respect soient efficaces.

VI. MESURES ADMINISTRATIVES ET AUTRES

26. Le Comité ne peut énoncer d'une façon détaillée les mesures que chaque État jugera appropriées pour assurer l'application effective de la Convention. Mais, grâce à l'expérience qu'il a acquise dans le cadre de l'examen des rapports des États parties au cours des 10 dernières années ainsi que de son dialogue continu avec les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies, les organismes du système des Nations Unies, les ONG et d'autres organismes compétents, il est en mesure de prodiguer aux États parties quelques conseils clefs.

27. Le Comité est d'avis qu'une application efficace de la Convention requiert une coordination intersectorielle tangible – en vue de la reconnaissance et de la mise en œuvre des droits de l'enfant dans tout l'appareil de l'État – entre les pouvoirs publics à tous les niveaux et entre ceux-ci et la société civile – en particulier, les enfants et les jeunes eux-mêmes. Invariablement, de nombreux ministères et autres organismes publics ou quasi-publics influent sur la vie des enfants et sur l'exercice de leurs droits. Rares, si tant est qu'il y en ait, sont les ministères qui n'ont aucune incidence directe ou indirecte sur la vie des enfants. Un contrôle rigoureux de l'application de la Convention est nécessaire; il doit à la fois faire partie de l'administration des affaires publiques à tous les niveaux et être exercé de manière indépendante par des institutions nationales de défense des droits de l'homme, des ONG et d'autres parties.

A. Élaboration d'une stratégie nationale globale ancrée dans la Convention

28. Si l'État pris globalement et ses instances à tous les niveaux entendent promouvoir et respecter les droits de l'enfant, ils doivent procéder dans leur action d'une stratégie nationale unificatrice, complète et axée sur les droits, qui soit ancrée dans la Convention.

29. Le Comité préconise l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un plan d'action national de vaste portée en faveur des enfants. Il attend des États qu'ils tiennent compte, lorsqu'ils établissent et/ou revoient leurs stratégies nationales, des recommandations formulées dans les observations finales qu'il adopte à l'issue de l'examen de leurs rapports périodiques. Si l'on veut que de telles stratégies soient efficaces, il faut qu'elles soient en prise directe avec la situation de tous les enfants et avec tous les droits

consacrés par la Convention. Elle devra être élaborée par le biais d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux. Comme cela a déjà été noté ci-dessus (par. 12), une véritable consultation nécessite des matériels et des méthodes adaptés à la situation des enfants; il ne s'agit pas simplement de leur appliquer des méthodes conçues pour les adultes.

30. Il faudra veiller particulièrement à repérer les groupes d'enfants marginalisés et défavorisés et à leur accorder la priorité. Le principe de non-discrimination de la Convention exige que tous les droits garantis par cet instrument soient reconnus à tous les enfants relevant de la juridiction de l'État partie. Comme cela a déjà été noté ci-dessus (par. 12), le principe de non-discrimination n'empêche pas l'adoption de mesures spéciales pour combattre la discrimination.

31. Pour que la stratégie ait le poids voulu, il est nécessaire de la faire approuver par les plus hautes autorités de l'État. Il convient également de la rattacher au processus national de planification du développement et de l'intégrer dans le budget de l'État; faute de cela, elle risque de rester en marge des principaux processus de prise de décisions.

32. La stratégie ne doit pas se réduire à une liste de bonnes intentions; elle doit contenir les éléments d'une action durable pour la réalisation des droits des enfants sur tout le territoire de l'État partie; elle doit aller au-delà des déclarations de politique générale et de principe pour fixer des objectifs concrets et réalistes pour tout l'éventail des droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques de tous les enfants. La stratégie nationale globale envisagée peut revêtir la forme d'une série de plans d'action nationaux sectoriels – par exemple, dans le domaine de l'enseignement et de la santé – et prévoir à cet effet des objectifs concrets, des mesures d'application ciblées et une répartition des ressources financières et humaines. Elle devra inévitablement fixer des priorités mais il ne faut pas qu'elle néglige ou érode de quelque manière que ce soit les obligations détaillées que les États parties ont assumées en vertu de la Convention. Il faudra en outre doter la stratégie des ressources humaines et financières voulues.

33. L'élaboration d'une stratégie nationale n'est pas une tâche ponctuelle. Une fois établie, celle-ci devra faire l'objet d'une large diffusion auprès de toutes les instances gouvernementales et du public, y compris des enfants (et être adaptée pour qu'elle soit accessible aux enfants et traduite dans les langues et les formes voulues). Il faudra également qu'elle soit assortie de mécanismes de suivi et d'examen continu de façon qu'elle soit régulièrement mise à jour et que des rapports périodiques soient présentés au Parlement et au public.

34. Les «plans d'action nationaux» que les États ont été encouragés à élaborer à l'issue du premier Sommet mondial pour les enfants, tenu en 1990, avaient trait aux engagements particuliers définis par les nations qui avaient participé au Sommet⁶⁴. En 1993, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, les États ont été priés d'intégrer la Convention relative aux droits de l'enfant dans leurs plans d'action nationaux⁶⁵.

35. D'autre part, le document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée aux enfants, tenue en 2002, fait obligation aux États d'établir ou de renforcer «à titre d'urgence, si possible d'ici à la fin de 2003, des plans d'action nationaux, et, lorsqu'il conviendra, régionaux comportant une série d'objectifs et de

cibles spécifiques, assortis de délais, et mesurables, inspirés du présent plan d'action...»⁶⁶. Le Comité se félicite des engagements pris par les États pour ce qui est de réaliser les objectifs fixés lors de la session extraordinaire consacrée aux enfants dans le document final intitulé *Un monde digne des enfants*. Il tient toutefois à souligner que le fait pour les États parties de prendre tel ou tel engagement dans le cadre de conférences mondiales ne réduit nullement les obligations juridiques qui leur incombent en vertu de la Convention. De même, l'élaboration de plans d'action concrets en application du document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale ne rend pas moins nécessaire l'établissement d'une stratégie d'application globale pour la Convention. Les États devraient donc intégrer les mesures qu'ils prennent comme suite à la session extraordinaire de 2002 et à d'autres conférences mondiales dans leur stratégie générale d'application de la Convention prise globalement.

36. Le document final encourage en outre les États parties à «envisager d'inclure dans leurs rapports au Comité des droits de l'enfant, des informations sur les mesures prises et les résultats obtenus dans l'application du présent plan d'action»⁶⁷. Le Comité approuve cette recommandation; il est attaché au principe de l'évaluation des progrès accomplis vers la réalisation des engagements pris lors de la session extraordinaire et fournira des conseils à ce sujet dans ses directives révisées pour l'établissement de rapports périodiques au titre de la Convention.

B. Coordination des mesures d'application des droits de l'enfant

37. En examinant les rapports des États parties, le Comité a presque toujours été amené à inciter les gouvernements à une meilleure coordination en vue de garantir l'application effective des politiques: coordination entre les ministères de l'administration centrale, entre les diverses provinces et régions, entre les autorités nationales et les autres niveaux d'administration et entre le gouvernement et la société civile. La coordination a pour but de garantir le respect de tous les principes et normes de la Convention pour tous les enfants relevant de la compétence de l'État et de garantir que les obligations découlant de l'adhésion à la Convention ou de la ratification de celle-ci soient honorées non seulement par les grands ministères dont l'action a des effets importants sur les enfants (éducation, santé ou bien-être notamment) mais aussi par toutes les entités gouvernementales, y compris par exemple les ministères des finances, de la planification, de l'emploi et de la défense, à tous les niveaux.

38. Le Comité estime qu'il ne lui appartient pas, en tant qu'organe conventionnel, de proposer des arrangements détaillés pour des systèmes de gouvernement très différents selon les États parties. Il existe de nombreux moyens, officiels ou autres, de parvenir à une coordination efficace, notamment en créant des comités interministériels pour l'enfance. Le Comité suggère aux États parties qui ne l'ont pas encore fait d'examiner leurs structures gouvernementales du point de vue de la mise en œuvre de la Convention et en particulier des quatre articles où sont énoncés les principes généraux (voir par. 12 ci-dessus).

39. De nombreux États parties ont créé, avec profit, un département ou un service spécifique, proche du cœur du gouvernement, dans certains cas dans les services de la présidence ou du Premier Ministre ou au sein du Cabinet, dans le but de coordonner la mise en œuvre des politiques relatives à l'enfance. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, les politiques de la quasi-totalité des ministères ont des effets sur la vie des enfants. De confier à un seul ministère la responsabilité de l'ensemble des services à l'enfance n'est

pas réalisable et risquerait de toute façon de marginaliser davantage les enfants au sein du gouvernement. Mais un service spécial, ayant de l'influence et faisant directement rapport au Premier Ministre, au Président ou à un comité ministériel de l'enfance, par exemple, peut être à la fois un moyen permettant d'accroître, d'une manière générale, la visibilité des questions relatives à l'enfance au sein du gouvernement et un instrument de coordination veillant au respect des droits de l'enfant dans tous les secteurs et à tous les niveaux du gouvernement. Ce genre de service peut être chargé d'élaborer la stratégie globale pour les enfants, d'en surveiller l'application et de coordonner les activités d'établissement de rapports conformément à la Convention.

C. Décentralisation, fédéralisation et délégation

40. Le Comité a tenu à faire observer à de nombreux États que la décentralisation, par attribution de fonctions ou délégation de pouvoirs, ne déchargeait en rien le gouvernement de l'État partie de sa responsabilité directe quant à ses obligations envers tous les enfants relevant de sa juridiction, quelle que soit la structure de l'État.

41. Le Comité réaffirme que l'État qui a ratifié la Convention ou y a adhéré est tenu, en toutes circonstances, de veiller à ce qu'elle soit pleinement appliquée dans les territoires relevant de sa juridiction. Lors de tout transfert de pouvoir, l'État partie doit s'assurer que les autorités concernées disposent des ressources financières, humaines et autres nécessaires pour s'acquitter effectivement des tâches que nécessite l'application de la Convention. Les gouvernements des États parties doivent conserver des moyens d'action pour faire pleinement appliquer la Convention par les administrations ou autorités locales concernées et créer des mécanismes de surveillance permanents chargés de veiller au respect et à l'application de la Convention pour tous les enfants relevant de la juridiction de l'État partie, sans discrimination. En outre, des dispositions doivent être prises pour garantir que la décentralisation ou le transfert de pouvoirs ne sera pas source de discrimination pour les enfants, en ce qui concerne la jouissance de leurs droits dans les différentes régions.

D. Privatisation

42. Le processus de privatisation des services peut avoir des répercussions importantes sur la reconnaissance et l'exercice des droits de l'enfant. Pour sa journée de débat général en 2002, le Comité a choisi le thème suivant: «Le secteur privé en tant que prestataire de services et son rôle dans la mise en œuvre des droits de l'enfant» en précisant que le secteur privé englobait les entreprises, les organisations non gouvernementales et autres associations privées à but lucratif et non lucratif. À l'issue de cette journée de débat général, le Comité a adopté des recommandations détaillées sur lesquelles il appelle l'attention des États parties⁶⁸.

43. Le Comité souligne que les États parties à la Convention ont l'obligation légale de respecter et de garantir les droits de l'enfant, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention, ce qui comprend l'obligation de veiller à ce que les prestataires de services non étatiques en respectent les dispositions, créant ainsi une obligation indirecte pour ces acteurs.

44. Le Comité souligne que le fait de confier au secteur privé le soin de fournir des services, de diriger des établissements, etc., n'enlève rien à l'obligation qu'a l'État de veiller à ce que tous les enfants relevant de sa juridiction bénéficient de la pleine

reconnaissance et du plein exercice de l'ensemble des droits reconnus dans la Convention (par. 1 de l'article 2 et par. 2 de l'article 3). Au paragraphe 1 de l'article 3, il est stipulé que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées. Le paragraphe 3 de l'article 3 exige que des normes appropriées soient fixées par les autorités compétentes (autorités ayant la compétence juridique voulue), en particulier dans le domaine de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel. Ceci entraîne la nécessité de procéder à des contrôles rigoureux pour garantir le respect de la Convention. Le Comité propose la mise en place d'un mécanisme ou d'un processus de surveillance permanent ayant pour objet de faire en sorte que tous les prestataires de services étatiques ou non étatiques respectent la Convention.

E. Mise en œuvre d'un processus de surveillance – nécessité d'analyser et d'évaluer les effets des décisions sur les enfants

45. Pour garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants (par. 1 de l'article 3) et que toutes les dispositions de la Convention sont respectées dans la législation et au stade de l'élaboration et de l'exécution des politiques à tous les niveaux de gouvernement, il faut qu'existe un processus permanent d'analyse des effets des décisions sur les enfants (qui prévoit les effets de toute proposition de loi, de politique ou de crédits budgétaires touchant les enfants et l'exercice de leurs droits) et d'évaluation de ces effets (évaluation des effets concrets de l'application des décisions). Ce processus doit être intégré dans le gouvernement à tous les niveaux et le plus précocement possible dans les dispositifs d'élaboration des politiques.

46. Les gouvernements doivent s'astreindre à une autosurveillance et à une auto-évaluation. Mais le Comité juge également indispensable que soit mis en place un suivi indépendant des progrès réalisés sur la voie de la mise en œuvre de la Convention assuré, par exemple, par des comités parlementaires, des ONG, des établissements universitaires, des associations professionnelles, des groupes de jeunes et des institutions indépendantes de protection des droits de l'homme (voir par. 65 ci-dessous).

47. Le Comité félicite les États qui ont adopté des textes législatifs exigeant la réalisation et la présentation d'études d'impact officielles au Parlement et/ou au public. Chaque État devrait réfléchir à la façon dont il peut garantir l'application du paragraphe 1 de l'article 3 d'une manière qui favorise l'intégration visible des enfants dans l'élaboration des politiques et la prise en compte de leurs droits.

F. Recueil et analyse de données et élaboration d'indicateurs

48. Le recueil de données exhaustives et fiables sur les enfants, ventilées de manière à faire apparaître les discriminations et/ou disparités existantes concernant l'exercice de leurs droits, est un élément indispensable de la mise en œuvre de la Convention. Le Comité rappelle aux États parties que les données recueillies doivent porter sur toute la période de l'enfance, jusqu'à l'âge de 18 ans. Le recueil des données doit également faire l'objet d'une coordination à l'échelle du territoire pour permettre l'élaboration d'indicateurs applicables à l'échelon national. Les États devraient collaborer avec des instituts de recherche compétents et donner une image complète des progrès réalisés sur la voie de la mise en œuvre de la Convention, en élaborant des études qualitatives et

quantitatives. Conformément aux directives concernant l'élaboration des rapports périodiques, des statistiques et autres informations détaillées et ventilées portant sur tous les domaines relevant de la Convention doivent être fournies. Il convient non seulement d'établir des systèmes efficaces de recueil de données, mais aussi de veiller à ce que les données recueillies soient évaluées et utilisées pour analyser les progrès réalisés dans le domaine de l'application de la Convention, pour identifier les problèmes et élaborer les politiques concernant les enfants. L'évaluation nécessite la mise au point d'indicateurs pour tous les droits garantis par la Convention.

49. Le Comité félicite les États parties qui publient annuellement des rapports détaillés sur la situation des droits de l'enfant sur l'ensemble de leur territoire. La publication de ce type de rapports, leur diffusion à grande échelle et leur examen, notamment au Parlement, peut inciter le public à participer massivement à l'application de la Convention. La traduction des rapports et leur publication sous une forme accessible aux enfants sont indispensables si l'on veut que les enfants et les groupes minoritaires s'associent au processus.

50. Le Comité souligne que, dans de nombreux cas, seuls les enfants eux-mêmes peuvent dire si leurs droits sont pleinement reconnus et s'ils les exercent sans entrave. Pour savoir, par exemple, dans quelle mesure les droits civils des enfants, y compris le droit fondamental énoncé à l'article 12, c'est-à-dire le droit à exprimer leur opinion et à ce que celle-ci soit dûment prise en considération, sont respectés au sein de la famille et à l'école entre autres, on pourra notamment interroger les enfants et les utiliser comme enquêteurs (avec les garanties qui s'imposent).

G. Visibilité des ressources affectées aux politiques relatives à l'enfance dans les budgets

51. Dans ses directives sur l'établissement des rapports des États parties et lors de l'examen de ceux-ci, le Comité a accordé une grande attention à l'identification et à l'analyse des ressources pour l'enfance dans les budgets nationaux et autres⁶⁹. Aucun État ne peut dire si les besoins des enfants sont satisfaits sur les plans économique, social et culturel «dans toutes les limites des ressources dont il dispose», conformément à l'article 4 de la Convention, s'il ne peut identifier la part des ressources inscrites au budget national ou autre au titre du secteur social et, à l'intérieur de celui-ci, des politiques relatives à l'enfance à la fois directement et indirectement. Certains États ont affirmé ne pas pouvoir analyser les budgets nationaux de cette manière. Mais d'autres l'ont fait et publient annuellement des budgets relatifs à l'enfance. Le Comité tient à être informé des mesures qui sont prises à tous les échelons du gouvernement pour garantir que la planification économique et sociale, la prise des décisions et les décisions budgétaires tiennent compte des intérêts supérieurs de l'enfant de manière primordiale et que les enfants, y compris notamment les groupes d'enfants marginalisés et défavorisés, sont préservés des effets négatifs de la politique économique ou des difficultés financières.

52. Soulignant que les effets de la politique économique sur les droits de l'enfant ne sont jamais neutres, le Comité exprime les vives préoccupations que lui inspirent les effets souvent négatifs des programmes d'ajustement structurel et de la transition vers l'économie de marché sur les enfants. L'application des dispositions de l'article 4 de la Convention, entre autres, exige un suivi rigoureux des effets de ces changements et un

ajustement des politiques afin de protéger les droits économiques, sociaux et culturels des enfants.

H. Formation et renforcement des capacités

53. Le Comité souligne que les États ont l'obligation d'intensifier leurs efforts dans le domaine de la formation et du renforcement des capacités de toutes les personnes impliquées dans le processus de mise en œuvre de la Convention, à savoir les fonctionnaires, les parlementaires et les membres du pouvoir judiciaire, ainsi que de toutes celles qui s'occupent d'enfants, et notamment les dirigeants des communautés, les chefs religieux, les enseignants, les travailleurs sociaux et d'autres professionnels, y compris ceux qui travaillent avec les enfants dans des établissements et centres de détention, la police et l'armée, y compris les forces de maintien de la paix, ceux qui travaillent dans les médias et beaucoup d'autres personnes. La formation (formation initiale et recyclage) doit être systématique et permanente. Son but est de mettre en lumière le statut de l'enfant en tant que détenteur de droits fondamentaux, de faire mieux connaître et mieux comprendre la Convention et de favoriser le respect effectif de toutes ses dispositions. Le Comité compte que la Convention sera prise en considération dans les programmes de formation professionnelle, les codes de conduite et les programmes d'études à tous les niveaux. Il convient, bien sûr, de faire en sorte que les enfants eux-mêmes sachent et comprennent ce que sont les droits de l'homme et, notamment, d'inscrire la question dans les programmes scolaires (voir également le paragraphe 69 ci-dessous ainsi que l'Observation générale n° 1 (2001) du Comité sur les buts de l'éducation).

54. Dans ses directives sur l'établissement des rapports périodiques, le Comité évoque de nombreux aspects de la formation, notamment la formation spécialisée, qui sont indispensables pour que tous les enfants jouissent de leurs droits. L'importance de la famille est soulignée dans le préambule et dans de nombreux articles de la Convention. Il est particulièrement important que la promotion des droits de l'enfant soit intégrée dans la préparation du rôle parental et du métier de parents.

55. Il conviendrait d'évaluer périodiquement l'efficacité des formations en examinant non seulement les connaissances que les intéressés ont de la Convention et de ses dispositions mais aussi la mesure dans laquelle la Convention a contribué à l'adoption de comportements et de pratiques qui favorisent activement l'exercice par les enfants de leurs droits.

I. Coopération avec la société civile

56. La mise en œuvre de la Convention est une obligation pour les États parties mais elle doit concerner tous les secteurs de la société, y compris les enfants eux-mêmes. Le Comité considère que les responsabilités, en ce qui concerne le respect et la réalisation des droits de l'enfant, incombent dans la pratique non seulement à l'État et aux services et institutions de l'État, mais aussi aux enfants, aux parents, à la famille élargie, à d'autres adultes et à des services et organisations non étatiques. Le Comité partage par exemple l'avis exprimé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels au paragraphe 42 de son Observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint lorsqu'il dit: «Seuls des États peuvent être parties au Pacte et donc assumer en fin de compte la responsabilité de le respecter, mais tous les membres de la société – les particuliers (dont les professionnels de la santé), les

familles, les communautés locales, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les organisations représentatives de la société civile et le secteur des entreprises privées – ont une part de responsabilité dans la réalisation du droit à la santé. Les États parties devraient donc instaurer un environnement propre à faciliter l'exercice de ces responsabilités.».

57. Ainsi qu'il a déjà été souligné (voir par. 12 ci-dessus), l'article 12 de la Convention stipule qu'il convient de prendre dûment en considération les opinions de l'enfant sur toute question l'intéressant, ce qui inclut évidemment la mise en œuvre de «sa» convention.

58. L'État doit collaborer étroitement avec les ONG au sens le plus large, tout en respectant leur autonomie, et notamment les ONG qui s'occupent de la défense des droits de l'homme, les organisations dirigées par des enfants et des jeunes et les groupes de jeunes, les groupes de parents et de familles, les groupes confessionnels, les institutions universitaires et les associations professionnelles. Les ONG ont joué un rôle capital dans l'élaboration de la Convention et leur participation au processus de mise en œuvre de celle-ci est essentielle.

59. Le Comité se félicite de la formation de coalitions et d'alliances d'ONG engagées dans la promotion, la protection et la surveillance des droits fondamentaux des enfants et invite instamment les gouvernements à leur apporter un soutien non directif et à établir avec elles des relations positives, officielles ou autres. La participation au processus d'élaboration des rapports d'ONG, répondant à la définition des «organismes compétents» mentionnés à l'article 45 a), a, dans de nombreux cas, imprimé un véritable élan au processus de mise en œuvre de la Convention et d'établissement des rapports. Le Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant a une action puissante et efficace très appréciée sur l'établissement des rapports et d'autres aspects du travail du Comité. Le Comité souligne dans ses directives concernant les rapports que le processus d'établissement d'un rapport «devrait être de nature à encourager et à faciliter la participation populaire et l'examen public des politiques suivies par les gouvernements»⁷⁰. Les médias peuvent être des partenaires précieux dans le processus de mise en œuvre de la Convention (voir également le paragraphe 70).

J. Coopération internationale

60. Il est stipulé à l'article 4 que la mise en œuvre de la Convention est un exercice de coopération entre tous les États du monde. Cet article et d'autres encore insistent sur la nécessité d'une coopération à l'échelon international⁷¹. La Charte des Nations Unies (art. 55 et 56) identifie les objectifs généraux de la coopération économique et sociale internationale et les membres se sont engagés, en vertu de la Charte, «à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation» pour atteindre ces buts. Dans la Déclaration du Millénaire ainsi qu'à des réunions internationales, y compris lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants, les États se sont engagés à coopérer pour éliminer la pauvreté.

61. Le Comité conseille aux États parties d'utiliser la Convention comme cadre pour définir l'aide internationale au développement liée directement ou indirectement aux enfants et les invite à faire en sorte que les programmes des pays donateurs soient fondés sur le respect des droits. Il invite instamment les États à réaliser les objectifs fixés au niveau international, y compris l'objectif en matière d'aide internationale au

développement fixé par l'ONU à 0,7 % du produit intérieur brut. Cet objectif a été réaffirmé, ainsi que d'autres, dans le Consensus de Monterrey, issu de la Conférence internationale sur le financement du développement de 2002⁷². Le Comité encourage les États parties qui reçoivent une aide internationale à utiliser une part importante de celle-ci pour les enfants. Le Comité attend des États parties qu'ils soient en mesure d'indiquer, sur une base annuelle, le montant et le pourcentage de l'aide internationale consacrée à l'application des droits de l'enfant.

62. Le Comité approuve les objectifs de la formule 20/20 qui a pour but la mise à la disposition de tous des services sociaux de base de qualité, de manière durable, la responsabilité étant partagée par les pays en développement et les pays donateurs. Il fait observer que les réunions internationales organisées pour examiner les progrès réalisés dans ce domaine ont permis de constater que de nombreux États allaient avoir des difficultés à garantir l'exercice des droits économiques et sociaux fondamentaux si des ressources complémentaires n'étaient pas allouées et si les ressources n'étaient pas mieux réparties. Le Comité prend note des efforts déployés pour réduire la pauvreté dans les pays les plus lourdement endettés, efforts qui sont décrits dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), et les encourage. En tant que stratégies centrales mises au point par les pays pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire, les documents de stratégie de réduction de la pauvreté doivent mettre fortement l'accent sur les droits de l'enfant. Le Comité invite instamment les gouvernements, les donateurs et la société civile à veiller à ce que les enfants soient une priorité majeure dans l'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté ainsi que dans les approches sectorielles en matière de développement. Il convient de faire en sorte que tant les documents de stratégie de réduction de la pauvreté que les approches sectorielles reposent sur les principes inhérents aux droits de l'enfant, reflètent une conception intégrée et centrée sur l'enfant, qui considère celui-ci comme un titulaire de droits, et intègrent des objectifs de développement et des objectifs en rapport avec les enfants.

63. Le Comité encourage les États à fournir et à utiliser, en tant que de besoin, une assistance technique pour mettre en œuvre la Convention. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ainsi que d'autres institutions de l'ONU ou reliées à l'ONU peuvent fournir une assistance technique pour de nombreux aspects de la mise en œuvre de la Convention. Les États parties sont invités à faire part de leur intérêt en matière d'assistance technique dans les rapports établis conformément à la Convention.

64. Pour ce qui concerne les questions relatives à la coopération internationale et à l'assistance technique, toutes les institutions de l'ONU et les organisations apparentées devraient s'inspirer des principes de la Convention et intégrer les droits de l'enfant dans leurs activités. Elles devraient s'efforcer de garantir dans leur sphère d'influence que la coopération internationale vise à aider les États à honorer les obligations qu'ils ont contractées en vertu de la Convention. De la même façon, le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce devraient faire en sorte que leurs activités en matière de coopération internationale et de développement économique fassent une place primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant et favorisent la pleine application de la Convention.

K. Institutions indépendantes de défense des droits de l'homme

65. Dans son observation générale n° 2 (2002) intitulée «Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant», le Comité déclare qu'il «considère que la mise en place de tels organes entre dans le champ de l'engagement pris par les États parties lors de la ratification de la Convention de s'attacher à la mettre en œuvre et d'œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant». Les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme et les structures gouvernementales s'occupant des questions relatives à l'enfance sont complémentaires. La caractéristique essentielle de ces institutions est leur indépendance: «Le rôle des institutions nationales des droits de l'homme est de surveiller en toute indépendance à quel point l'État se conforme à la Convention et accomplit des progrès dans sa mise en œuvre et de faire leur possible pour assurer le plein respect des droits de l'enfant. Même si ces institutions peuvent être ainsi amenées à formuler des projets tendant à renforcer la promotion et la protection des droits de l'enfant, le Gouvernement ne saurait déléguer aux institutions nationales ses obligations en matière de surveillance. Il est essentiel que ces institutions conservent la totale liberté de fixer leurs plans de travail et de déterminer leurs propres activités»⁷³. Dans l'Observation générale n° 2, le Comité donne des directives détaillées concernant la création et les modalités de fonctionnement des institutions indépendantes de défense des droits fondamentaux des enfants.

Article 42: Faire connaître la Convention aux adultes et aux enfants

«Les États parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants.».

66. Les individus doivent savoir quels sont leurs droits. Dans la plupart des sociétés, sinon toutes, les enfants n'étaient pas jusqu'à présent considérés comme des titulaires de droits. Ainsi, l'article 42 revêt une importance particulière. Si les adultes qui entourent l'enfant, ses parents et d'autres membres de sa famille, ses enseignants et tous ceux qui s'occupent de lui ne comprennent pas quelles sont les implications de la Convention et, surtout, que celle-ci confirme l'égalité de l'enfant en tant que sujet de droits, il est peu probable que les droits énoncés dans la Convention deviennent réalité pour bon nombre d'enfants.

67. Le Comité propose aux États d'élaborer une stratégie globale visant à faire connaître la Convention dans l'ensemble de la société. Il importe aussi qu'ils donnent des informations sur les organismes, gouvernementaux et indépendants, qui interviennent dans l'application de la Convention et la surveillance de celle-ci, ainsi que sur la façon de les contacter. Au niveau le plus élémentaire, le texte de la Convention doit être largement diffusé dans toutes les langues (à cet égard, le Comité se félicite de ce que le HCDH ait collecté les traductions officielles et non officielles de la Convention). Il conviendra d'établir une stratégie pour diffuser la Convention auprès des analphabètes. L'UNICEF et des ONG de nombreux États ont mis au point des versions de la Convention adaptées aux enfants d'âges divers, démarche que le Comité approuve et encourage; il conviendrait également d'informer les enfants des sources d'aide et de conseils existantes.

68. Les enfants doivent savoir quels sont leurs droits et le Comité considère qu'il est tout particulièrement important d'intégrer l'enseignement de connaissances sur la Convention et les droits de l'homme en général dans les programmes d'études à tous les niveaux. L'Observation générale n° 1 (2001) du Comité, intitulée «Les buts de l'éducation», concernant en particulier le sens du paragraphe 1 de l'article 29, doit être lue à la lumière de ceci. Il est stipulé au paragraphe 1 de l'article 29 que l'éducation de l'enfant doit viser à «... inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales...». Le Comité souligne ce qui suit dans son Observation générale: «L'éducation dans le domaine des droits de l'homme devrait consister à faire connaître la teneur des instruments relatifs aux droits de l'homme. Néanmoins, les enfants devraient également faire l'apprentissage des droits de l'homme en constatant l'application dans la pratique des normes dans ce domaine, tant dans la famille qu'à l'école et au sein de la communauté. L'éducation dans le domaine des droits de l'homme devrait être un processus global s'étendant sur toute une vie et avoir pour point de départ la concrétisation des valeurs relatives aux droits de l'homme dans la vie quotidienne et l'apprentissage des enfants.»⁷⁴.

69. De même, l'enseignement de connaissances au sujet de la Convention doit être intégré dans la formation initiale et dans la formation en cours d'emploi de toutes les personnes qui s'occupent d'enfants (voir par. 53 ci-dessus). Le Comité rappelle aux États parties les recommandations qu'il a faites à l'issue de la réunion sur les mesures générales d'application, organisée pour célébrer le dixième anniversaire de l'adoption de la Convention, dans lesquelles il a rappelé que «les campagnes d'information et de sensibilisation concernant les droits de l'enfant sont plus efficaces si elles sont menées dans le cadre d'un processus d'évolution sociale, d'interaction et de dialogue, plutôt que par le biais d'exposés formels. La sensibilisation devrait se faire avec la participation de tous les secteurs de la société, y compris les enfants et les jeunes. Les enfants et les adolescents ont le droit de participer aux campagnes de sensibilisation concernant leurs droits, au maximum de leurs capacités selon leur niveau de maturité»⁷⁵.

«Le Comité recommande que toutes les mesures prises pour dispenser une formation relative aux droits de l'enfant soient concrètes, systématiques et intégrées aux programmes ordinaires de formation professionnelle, afin que cette formation ait un maximum d'effet et de durabilité. La formation dans le domaine des droits de l'homme devrait être inspirée des principes de la participation et les professionnels devraient pouvoir acquérir les compétences et les comportements leur permettant d'interagir avec les enfants et les jeunes sans porter atteinte à leurs droits, à leur dignité et à leur respect d'eux-mêmes.»⁷⁶

70. Les médias peuvent jouer un rôle essentiel dans la diffusion de la Convention et des connaissances s'y rapportant et dans la compréhension de celle-ci et le Comité les encourage à s'engager dans cette direction, avec le soutien des gouvernements et des ONG⁷⁷.

Article 44 (par. 6): Large diffusion des rapports établis en vertu de la Convention

«... Les États parties assurent à leurs rapports une large diffusion dans leur propre pays.».

71. Pour que les rapports établis en vertu de la Convention jouent un rôle important dans le processus de mise en œuvre de celle-ci au niveau national, il faut que le processus soit connu des adultes et des enfants dans l'ensemble du pays. Ce processus constitue une façon unique de rendre compte au niveau international de la façon dont les États traitent les enfants et leurs droits. Mais il ne peut avoir d'effet véritable sur la vie des enfants que si les rapports sont diffusés et examinés de manière constructive au niveau national.

72. Il est stipulé explicitement dans la Convention que les États doivent diffuser largement leurs rapports auprès du public; ceci doit se faire au moment où les rapports sont présentés au Comité. Les rapports doivent être véritablement accessibles et être notamment traduits dans toutes les langues, sous des formes qui conviennent aux enfants et aux personnes handicapées, entre autres. L'Internet est un moyen qui peut grandement aider à la diffusion et gouvernements et parlements sont invités instamment à mettre ces rapports sur leur site Web.

73. Le Comité invite instamment les États à diffuser largement tous les autres documents liés à l'examen de leurs rapports afin de favoriser des débats constructifs et le processus de mise en œuvre à tous les niveaux. En particulier, les observations finales du Comité devraient être diffusées auprès du public, y compris les enfants, et faire l'objet d'un débat approfondi au Parlement. Les institutions indépendantes de défense des droits de l'homme et les ONG peuvent jouer un rôle essentiel dans les efforts visant à garantir un débat de grande ampleur. Les comptes rendus analytiques des séances auxquelles les représentants de gouvernement sont interrogés par le Comité aident à comprendre le processus et les exigences du Comité et devraient également être diffusés et examinés.

Bibliographie

Sites internet d'intérêt

Association des Ombudsmen et Médiateurs de la Francophonie (AOMF): http://democratie.francophonie.org/rubrique.php3?id_rubrique=506

Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (AFCNDH): http://democratie.francophonie.org/rubrique.php3?id_rubrique=509

Comité africain d'experts sur le droit et le bien-être des enfants : <http://www.africa-union.org/child/home%20fr.htm>

Comité des droits des enfants: www2.ohchr.org/french/bodies/crc/index.htm

CRIN-Child Rights Information Network: www.crin.org/GMI/Ombudsperson.asp

Forum des institutions nationales des droits de l'homme: www.nhri.net/

Haut Commissariat aux Droits de l'Homme-Institutions nationales des droits de l'homme: www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx

Médiateur du Faso: www.mediateur.gov.bf/SiteMediateur/index.jsp

Organisation Internationale de la Francophonie: www.francophonie.org/

Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'homme: www.nanhri.org/french/

UNICEF Bénin: www.unicef.org/wcaro/Countries_benin.html

UNICEF Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCARO): www.unicef.org/wcaro/index.html

UNICEF Burkina Faso: www.unicef.org/bfa/english/

UNICEF Innocenti Research Center – Etude Globale sur les Défenseurs des enfants: www.unicef-irc.org/knowledge_pages/resource_pages/ombuds/

UNICEF Mali: www.unicef.org/wcaro/Countries_mali.html

UNICEF Sénégal: www.unicef.org/wcaro/Countries_senegal.html

Notes

¹ The African Child Policy Forum, *Le Rapport Africain sur le Bien-être de l'Enfant 2008, Jusqu'à quel point les gouvernements africains sont-ils bienveillants envers les enfants ?*, 2008, p.32

² Déclaration et le Plan d'action pour «Une Afrique digne des enfants », adoptés lors du Premier Forum panafricain sur l'avenir des enfants (Caire, mai 2001), PANAF/FORUM/CHD/DOC.10, para.8-9 ; Appel pour une action accélérée en vue de la mise en œuvre du Plan d'Action vers une Afrique digne des enfants (2008-2012), adopté lors du Deuxième Forum panafricain sur les enfants : Evaluation à mi-parcours (Caire, du 29 octobre au 2 novembre 2007), PANAF/FORUM/CHD/MIN/2 (II), para.4, p.2.

³ The African Child Policy Forum, *Le Rapport Africain sur le Bien-être de l'Enfant 2008, Jusqu'à quel point les gouvernements africains sont-ils bienveillants envers les enfants ?*, 2008, p.90. Ce rapport a été présenté lors de la 13^{ème} session du Comité africain d'experts sur les droits et bien-être de l'enfant (20-22 avril 2009, Addis Abeba, Ethiopie).

⁴ La Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion para l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 et est entrée en vigueur le 2 septembre 1990. La Convention a été ratifiée par tous les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest: Bénin (3 aout 1990), Burkina Faso (31 aout 1990), Cap-Vert (4 juin 1992), Côte d'Ivoire (4 février 1991), Ghana (5 février 1990), Guinée (13 juillet 1990), Guinée Bissau (20 aout 1990), Mali (20 septembre 1990), Niger (30 septembre 1990), Sénégal (31 juillet 1990) et Togo (1 août 1990).

⁵ La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant a été ratifiée par tous les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest: Bénin (11 avril 1997), Burkina Faso (8 juin 1992), Cap-Vert (20 juillet 1993), Côte d'Ivoire (1 mars 2002), Ghana (10 juin 2005), Guinée (27 mai 1999), Guinée Bissau (19 juin 2008), Mali (3 juin 1998), Niger (11 décembre 1992), Sénégal (29 septembre 1998) et Togo (5 mai 1998).

⁶ CRC/GC/2003/5, 27 November 2003

⁷ Document final « Un monde digne des enfants » approuvé par la Session Extraordinaire de l'Assemblée Générale consacrée aux enfants (2002), A/RES/S-27/2, 11 octobre 2002, para. 31b.

⁸ The Rio de Janeiro Declaration and Call for Action to Prevent and Stop Sexual Exploitation of Children and Adolescents, para (63), adoptée à l'issue du troisième Congrès mondial sur l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents, qui s'est tenu à Rio de Janeiro, Brésil, du 25 au 28 novembre 2008.

⁹ Appel pour une action accélérée en vue de la mise en œuvre du Plan d'Action vers une Afrique digne des enfants (2008-2012), adopté lors du Deuxième Forum panafricain sur les enfants : Evaluation à mi-parcours (Caire, du 29 octobre au 2 novembre 2007)

¹⁰ http://www.unicef-irc.org/knowledge_pages/resource_pages/ombuds/

¹¹ La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a été adoptée par la XVIIIème Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine en juin 1981 et est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 (53 Etats parties).

¹² Déclaration et Programme d'Action de Vienne, adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence Mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, para.36, voir aussi para.83-86.

¹³ Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (« Principes de Paris »), en annexe de la Résolution 48/134 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 23 décembre 1993 : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134

¹⁴ OHCHR Information note, The role of the UNCT in establishing or strengthening a national human rights institution, April 2007

¹⁵ Paragraphe 5

¹⁶ Article 4 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹⁷ Article 1er de la Charte

¹⁸ Article 42 (a) i

¹⁹ Article 44

²⁰ Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.5 (2002) Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003, para.46.

²¹ Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.2 (2002) Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002.

²² Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.2 (2002) Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, para.15-16.

²³ Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.2 (2002) Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, para.9.

²⁴ UNICEF Innocenti Research Centre, *Independent Institutions Protecting Children's Rights*, No.8, June 2001, p.4

²⁵ « Là où les ressources disponibles sont limitées, il faut s'attacher à les utiliser le plus efficacement possible aux fins de promouvoir et protéger les droits fondamentaux de tous les individus, dont les enfants, et, dans pareil contexte, la mise en place d'une institution nationale généraliste de défense des droits de l'homme dotée d'une structure spécialisée dans les droits de l'enfant constitue sans doute la meilleure démarche. » Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.2 (2002) Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, para.6.

²⁶ Observation générale no. 2, paragraphe 6

²⁷ R. Steward, *Independent human rights institutions for children and the CRC reporting process*, Innocenti Working Paper, UNICEF, 2009 (forthcoming), updated.

²⁸ La Commission Nationale des Droits de l'Homme du Togo a été créée le 9 juin 1987 par la Loi N° 87-09 : <http://cndh-togo.org/cndh-togo/>

²⁹ La Commission Nationale des Droits de l'Homme du Burkina Faso a le statut d'observateur (rr statut B : conformité avec les Principes de Paris est incomplète ou les renseignements fournis sont insuffisants pour prendre une décision) et la Commission Béninoise des Droits de l'Homme possède le statut C (non-conformité des Principes de Paris), voir le statut d'accréditation des institutions nationales par le Comité International de Coordination des Institutions Nationales pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme, 6 janvier 2009 : <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ChartStatusNIs.pdf>; Ulrik Spliid, *La conformité des textes encadrant les Institutions Nationales des Droits de l'Homme d'Afrique Centrale et Occidentale avec les Principes de Paris : Une analyse descriptive*, Institut Danois des Droits de l'Homme, Mars 2009 : <http://www.nanhri.org/french/>

³⁰ Ce réseau a remplacé le Comité de Coordination des Institutions Nationales de Droits de l'Homme de l'Afrique, qui avait été fondé en 1996 : www.nanhri.org.

³¹ http://democratie.francophonie.org/rubrique.php3?id_rubrique=509

³² Résolution sur le statut des institutions nationales des droits de l'homme auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée par la Commission durant sa 24^{ème} session ordinaire à Banjul (Gambie) du 22 au 31 octobre 1998.

³³ Communiqué final de la 44^{ème} session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, organisée à Abuja (Nigeria) du 10 au 24 novembre 2008.

³⁴ The Ombudsperson for Children Act, Act 41 of 10 November 2003; <http://www.gov.mu/portal/sites/ncb/oco/index.htm>

³⁵ <http://www.lac.org.na/ccpa.html>

³⁶ U. Spliid, *The compliance of the constituent documents of West African and Central African National Human Rights Institutions with the Paris Principles: A descriptive analysis*, Danish Institute for Human Rights, March 2009

³⁷ South African Human Rights Commission, Annual report 2007-2008

³⁸ P. Alston, J. Tobin, *Laying the Foundation for Children's Rights*, Innocenti Insight, UNICEF, 2005

³⁹ Les missions ont eu lieu du 10 au 13 septembre 2007 ; du 10 au 13 mai 2008 et du 25 au 28 février 2009.

⁴⁰ Journal Le Soleil daté du 14 septembre 2007

⁴¹ Claire Brisset et Awa Ndeye Ouedraogo, ancienne présidente du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, ont mené cette mission, en étroite collaboration avec le bureau national d'UNICEF.

⁴² Ordonnance no.02-062/P-RM du 5 juin 2002 portant Code de Protection de l'Enfant ; Deuxième Rapport périodique du Mali au Comité des droits de l'enfant, CRC/C/MLI/2, 11 avril 2006, para.28-30.

⁴³ Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Mali, CRC/C/MLI/CO/2, 3 mai 2007, para.11.

⁴⁴ Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.2 (2002) Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, para.10.

⁴⁵ The African Child Policy Forum, *Le Rapport Africain sur le Bien-être de l'Enfant 2008, Jusqu'à quel point les gouvernements africains sont-ils bienveillants envers les enfants ?*, 2008, p.92.

⁴⁶ Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Burkina Faso, CRC/C/15/Add.193, 9 octobre 2002, para.4 ; Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Mali, CRC/C/MLI/CO/2, 3 mai 2007, para.5 ; Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Sénégal, CRC/C/SEN/CO/2, 20 octobre 2006, para.7 et 50-51.

⁴⁷ Appel pour une action accélérée en vue de la mise en œuvre du Plan d'Action vers une Afrique digne des enfants (2008-2012), para.28.

⁴⁸ Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Burkina Faso, CRC/C/15/Add.193, 9 octobre 2002, para.4 ; Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Mali, CRC/C/MLI/CO/2, 3 mai 2007, para.5 ; Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Sénégal, CRC/C/SEN/CO/2, 20 octobre 2006, para.28-29.

⁴⁹ A. Bengaly, *Analyse de situation en vue de la création d'un Défenseur des enfants au Mali*, Rapport provisoire, UNICEF-Mali

⁵⁰ Etude Nationale – Burkina Faso, Initiative de la Réforme Législative, UNICEF, 2004

⁵¹ Etude Nationale – Burkina Faso, Initiative de la Réforme Législative, UNICEF, 2004

⁵² Comité des droits de l'enfant, Observation générale No.2 (2002) Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, para.23.

⁵³ Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention (CRC/C/58), par. 18.

⁵⁴ Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), résolution 48/134 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1993, annexe.

⁵⁵ Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme en date du 3 mars 1992, annexe.

⁵⁶ Le Comité rappelle aux États parties qu'aux fins de la Convention, un enfant est défini comme «tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable» (art. 1^{er}).

⁵⁷ En 1999, le Comité des droits de l'enfant a tenu un atelier de deux jours pour célébrer le dixième anniversaire de l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant par l'Assemblée générale des Nations Unies. À l'issue de cet atelier, qui avait mis l'accent sur les mesures d'application générales, le Comité a adopté des conclusions et recommandations détaillées (voir document CRC/C/90, par. 291).

⁵⁸ Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 a) de l'article 44 de la Convention, CRC/C/5, 15 octobre 1991; Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention, CRC/C/58, 20 novembre 1996.

⁵⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 3 (treizième session, 1981), *Article 2: Mise en œuvre du Pacte dans le cadre national*; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 (cinquième session, 1990), *La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*; voir aussi l'Observation générale n° 9 (dix-neuvième session, 1998), *Application du Pacte au niveau national*, qui approfondit certains aspects de l'Observation générale n° 3; une récapitulation des observations générales et recommandations adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (HRI/GEN/1/Rev.6) est publiée régulièrement par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

⁶⁰ Observation générale n° 3, HRI/GEN/1/Rev.6, par. 11, p. 17.

⁶¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 18 (1989), HRI/GEN/1/Rev.6, p. 147 et suiv.

⁶² Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/C/58, 20 novembre 1996, par. 11.

⁶³ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, «Déclaration et programme d'action de Vienne», A/CONF.157/23.

⁶⁴ Sommet mondial pour les enfants, «Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et Plan d'action pour l'application de la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant dans les années 90», CF/WSC/1990/WS-001, Organisation des Nations Unies, New York, 30 septembre 1990.

⁶⁵ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, «Déclaration et Programme d'action de Vienne», A/CONF.157/23.

⁶⁶ *Un monde digne des enfants*, document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants, 2002, par. 59.

⁶⁷ Ibid., par. 61 a).

⁶⁸ Comité des droits de l'enfant, rapport sur sa trente et unième session, septembre-octobre 2002, Journée de débat général sur «Le secteur privé en tant que prestataire de services et son rôle dans la mise en œuvre des droits de l'enfant», par. 630 à 653.

⁶⁹ Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant, CRC/C/58, 20 novembre 1996, par. 20.

⁷⁰ Ibid., par. 3.

⁷¹ La coopération internationale est explicitement évoquée dans les articles suivants de la Convention: art. 7 (par. 2), 11 (par. 2), 17 (al. b), 21 (al. e), 22 (par. 2), 23 (par. 4), 24 (par. 4), 27 (par. 4), 28 (par. 3), 34 et 35.

⁷² Rapport sur la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002 (A/Conf.198/11).

⁷³ HRI/GEN/1/Rev.6, par. 25, p. 313.

⁷⁴ Ibid, par. 15, p. 302.

⁷⁵ Voir CRC/C/90, par. 291 k).

⁷⁶ Ibid., par. 291 l).

⁷⁷ Le Comité a organisé une journée de débat général sur le thème de «L'enfant et les médias» en 1996 et a adopté des recommandations détaillées (voir CRC/C/57, par. 242 et suiv.).