



**Convention relative
aux droits de l'enfant**

Distr.
GÉNÉRALE

CRC/C/SR.810
26 décembre 2002

Original: FRANÇAIS

COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT

Trente et unième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 810^e SÉANCE

tenue au Palais Wilson, à Genève,

le mercredi 18 septembre 2002, à 15 heures

Président: M. DOEK

SOMMAIRE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES (point 8 de l'ordre du jour)

Projet d'observation générale sur le rôle des institutions nationales indépendantes de protection des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, à la Section d'édition des documents officiels, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications aux comptes rendus des séances publiques du Comité seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la session.

La séance est ouverte à 15 h 5.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES (point 8 de l'ordre du jour)

Projet d'observation générale sur le rôle des institutions nationales indépendantes de protection des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant

1. Le PRÉSIDENT rappelle que le Comité a chargé une équipe de rédiger une nouvelle version du projet d'observation générale sur le rôle des institutions nationales indépendantes de protection des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, en tenant compte des observations formulées par différents organismes et experts au sujet du texte préliminaire.
2. M. BURDEKIN (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) dit que l'équipe chargée de rédiger ce texte a jugé extrêmement encourageant le nombre élevé et la grande variété des réponses reçues du monde entier, qui traduisent autant la notoriété croissante du Comité que le très grand intérêt porté à ses travaux. La longueur du texte proposé s'explique par la difficulté de synthétiser les modifications proposées et le fait que, dans le doute, l'équipe a estimé préférable de présenter au Comité tous les éléments qui pourraient lui être utiles, en lui laissant le soin de décider lui-même du contenu définitif du projet.
3. M^{me} KLEINE-AHLBRANDT (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) indique que la première version du projet a été adressée, en juillet 2002, aux experts du Haut-Commissariat (rapporteurs thématiques et membres des autres organes conventionnels), aux mécanismes nationaux ou internationaux de promotion des droits de l'homme (commissions nationales, médiateurs, Réseau européen des médiateurs pour enfants, notamment) et aux organismes des Nations Unies (UNICEF, en particulier), ainsi qu'à plusieurs experts indépendants. Le nouveau projet a été établi sur la base des réponses reçues, en tenant compte également des recommandations formulées par le Président et le secrétariat du Comité et des normes pertinentes de l'Organisation des Nations Unies.
4. Le PRÉSIDENT invite les membres du Comité à faire des observations d'ordre général sur le projet de texte à l'examen et à adresser par écrit à M. Burdekin toute remarque concernant les modifications d'ordre rédactionnel qu'ils souhaiteraient apporter.
5. M^{me} KHATTAB se félicite de la cohérence du texte proposé. Au sujet de la responsabilité incombant aux États d'affecter des ressources d'un montant raisonnable aux institutions nationales chargées de promouvoir les droits de l'homme tout en en garantissant la totale indépendance, y compris en ce qui concerne la présentation de rapports au Comité, elle se demande comment ces deux éléments peuvent être conciliés dans la pratique.
6. M. BURDEKIN (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) constate qu'il s'agit là d'un dilemme auquel les spécialistes se heurtent régulièrement. Les commissions nationales des droits de l'homme et les médiateurs pour les enfants sont créés par les gouvernements, en vertu de dispositions législatives ou constitutionnelles, et financés par les deniers publics. Le fait que l'État finance leur fonctionnement ne signifie pas qu'il a le droit de dicter leurs priorités et leur programme d'action. Dans le cas des plus hautes instances judiciaires de la plupart des pays, le Gouvernement n'est pas censé indiquer aux juges ce qu'ils doivent

faire. Dans la pratique, des conflits se produisent toutefois fréquemment en ce qui concerne les priorités des mécanismes nationaux des droits de l'homme, en particulier lorsque ces derniers adressent des critiques aux pouvoirs publics. L'expérience de nombreux pays montre cependant que lorsque les ONG et l'ensemble des défenseurs des droits de l'homme appuient ces mécanismes, il est difficile aux gouvernements d'opérer des réductions budgétaires – en théorie du moins.

7. S'agissant de l'établissement des rapports et des relations avec le Comité, on a jugé nécessaire d'indiquer dans le projet qu'il était préférable que les institutions nationales ne fassent pas partie de la délégation officielle de l'État partie lors de l'examen des rapports nationaux, afin de préserver leur liberté d'expression.

8. M^{me} KHATTAB dit que le Comité n'a cessé de promouvoir la coopération entre les gouvernements et les défenseurs des droits de l'homme et qu'il faut au contraire encourager les États parties à inclure dans leur délégation des représentants des institutions nationales, dont les interventions auront plus de poids que celles d'un consultant indépendant, surtout s'ils ont participé à l'élaboration du rapport national. Le Comité devra bien sûr trouver les moyens de garantir la liberté d'expression de ces institutions. Quand on sait les difficultés rencontrées par les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme dans de nombreux pays, il importe particulièrement de promouvoir ce type de collaboration.

9. M. BURDEKIN (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) dit que l'expérience enseigne qu'en matière de collaboration entre pouvoirs publics et institutions nationales des droits de l'homme, les limites doivent être clairement tracées. Il arrive qu'un gouvernement se décharge de son obligation d'établir un rapport en en confiant le soin à l'institution nationale des droits de l'homme. De plus, ces institutions doivent souvent lutter pour conserver leur indépendance et, comme l'expérience le montre également, elles n'ont pas toujours le loisir de s'exprimer librement et d'émettre un avis discordant quand elles font partie de la délégation officielle d'un État partie.

10. M^{me} KARP estime qu'il serait souhaitable, compte tenu des doléances qui lui ont été communiquées à ce sujet, que le Comité convienne d'un moyen d'entendre les représentants des institutions nationales en dehors du cadre de la réunion du Groupe de travail de présession avec les ONG et, bien entendu, de celui de l'examen du rapport.

11. De façon plus générale, deux approches sont possibles en ce qui concerne la façon de concevoir la promotion des droits de l'enfant. On peut considérer que l'enfant étant un être humain à part entière, ses droits font partie intégrante des droits de l'homme. Force est toutefois de constater que certains de ces droits – concernant l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de vivre dans un environnement familial ou encore celui qu'a l'enfant de faire entendre ses vues devant un tribunal, entre autres – ne sont pas spontanément acceptés et universellement reconnus. Ces droits devraient normalement être inscrits dans les instruments internationaux ou législations nationales se rapportant aux droits économiques, sociaux et culturels, mais c'est loin d'être le cas partout car de nombreux pays ne leur attachent qu'une importance secondaire. Qui plus est, les droits de l'enfant occupent encore une place insuffisante dans les activités des institutions nationales qui centrent principalement leurs efforts sur les droits civils et politiques.

12. Pour toutes ces raisons, c'est à ce stade une action volontariste qui doit être menée pour promouvoir, de façon distincte, les droits de l'enfant en tant que droits fondamentaux. Plus tard, lorsque l'opinion publique et les gouvernements auront intégré cette notion, il sera possible de défendre ces droits dans un cadre plus général, au même titre que tous les autres droits de la personne.

13. La lettre du Médiateur pour les enfants de Norvège est éloquente à cet égard, car son auteur s'y déclare profondément préoccupé par l'utilisation des termes «Institutions nationales pour les droits de l'homme», considérant qu'ils perpétuent les préjugés contre lesquels les défenseurs des droits de l'enfant luttent depuis de nombreuses années et renforcent le sentiment que les enfants ne constituent qu'une partie du monde des adultes. Envisager les droits de l'enfant uniquement sous l'angle plus large des droits de l'homme ne pourrait qu'affaiblir la Convention et obligerait les organisations indépendantes qui s'emploient à promouvoir ces droits à se regrouper dans le cadre d'un mécanisme plus large de défense des droits de l'homme.

14. Le Comité, qui a déjà eu l'occasion d'évoquer le problème, devrait saisir cette occasion de clarifier sa position dans le projet d'observation générale, au paragraphe 5 de préférence. De façon plus générale, il devrait s'attacher à mettre systématiquement en relief le caractère particulier des droits propres à l'enfant.

15. M^{me} TIGERSTEDT-TÄHTELÄ souscrit sans réserve à la nouvelle version du projet d'observation générale tout en soulignant que les droits de l'homme forment un bloc, dont font partie les droits de l'enfant.

16. Pour se doter d'une institution nationale, les pays doivent d'abord engager un processus de concertation entre les partis politiques, les ONG et d'autres parties intéressées et prendre en considération le fait que des crédits budgétaires seront nécessaires pour en assurer le fonctionnement, non pas sur une courte période mais de façon continue. Il faut aussi avoir à l'esprit que certaines organisations de défense des droits de l'homme reprochent au Comité de vouloir «bureaucratiser» ces droits en demandant la mise en place de ce type d'institution.

17. M^{me} AL-THANI se félicite du caractère exhaustif et intelligible du texte proposé. Il lui paraît particulièrement important d'insister, comme cela est fait au paragraphe 19, pour que les États parties intègrent dans leur rapport au Comité des données sur les activités des institutions nationales de protection des droits de l'homme. Plus concrètement, l'observation générale sera particulièrement utile à des pays comme le sien (le Qatar), qui s'efforcent actuellement de mettre en place une commission nationale des droits de l'homme mais éprouvent des difficultés à définir les différents niveaux de responsabilité, notamment en ce qui concerne la justification de l'emploi des fonds alloués, tout en garantissant l'indépendance d'un tel mécanisme. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que la création de ces institutions nationales s'inscrit souvent dans un processus de démocratisation et qu'elle en constitue l'un des éléments essentiels. De ce point de vue, le paragraphe 18 est probablement le plus important car il dresse une liste précise des activités que les institutions nationales pourraient mener.

18. M^{me} SARDENBERG considère que le projet d'observation générale arrive à point nommé et aimerait connaître les critères qui ont été appliqués pour déterminer quelles modifications, parmi les nombreuses proposées, seraient retenues.

19. Exprimant sa préoccupation face aux observations formulées par le Médiateur pour les enfants de Norvège, elle aimerait que le Comité réfléchisse plus avant au libellé du titre du projet. L'accent devrait être mis sur les droits de l'enfant, même s'il est clair que les droits de l'être humain sont indivisibles, interdépendants et universels.
20. Le texte gagnerait à être un peu plus accommodant et moins directif. La création d'un mécanisme national des droits de l'homme fait partie du processus d'amélioration du système démocratique et il appartient aux États de prendre cette décision au moment opportun compte tenu, notamment, de leur niveau de développement et du contexte culturel. Le caractère didactique du texte est bienvenu à cet égard car les gouvernements ne savent pas toujours très bien ce que sont censées faire les institutions nationales et combien leur existence est importante pour la promotion des droits de l'homme, en général, et de l'enfant, en particulier.
21. En plus de présenter les fonctions que devrait dans l'idéal assumer une institution nationale, le Comité devrait s'efforcer, plus particulièrement à l'intention des pays démunis, de bien faire comprendre qu'une seule institution – si modeste ses attributions soient-elles – vaut mieux que rien et que même un simple centre de coordination et d'information peut jouer un rôle important. Il conviendrait également de faire apparaître clairement la différence entre les institutions nationales et les mécanismes de suivi, pour rappeler aux gouvernements que c'est à eux qu'il incombe de suivre l'application de la Convention et qu'ils ne peuvent pas se décharger de cette obligation au prétexte qu'il existe une institution nationale de promotion des droits de l'homme.
22. Elle note que le paragraphe 18 du projet – relatif aux activités recommandées – renvoie uniquement aux articles 3 et 42 de la Convention et passe sous silence d'autres articles énonçant des principes fondamentaux – comme la non-discrimination – et qu'il faudrait donc corriger ce déséquilibre. Ledit paragraphe est en outre un peu redondant puisque, par exemple, son alinéa *j* fait référence à la participation des institutions nationales de protection des droits de l'homme au processus d'établissement des rapports présentés par les États Parties au titre de la Convention, alors que le paragraphe 19 est consacré à ce même point. D'autre part, si le Comité souhaite retenir une liste des activités, il lui faut l'organiser de manière plus rationnelle car l'objectif n'est pas d'établir un texte à l'intention des institutions nationales de protection des droits de l'homme – même s'il est possible qu'elles s'y réfèrent – mais bien de montrer que ces institutions jouent un rôle déterminant dans l'application de la Convention.
23. M. BURDEKIN (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) explique que pour opérer un choix entre les nombreuses contributions reçues on a regroupé les propositions analogues et privilégié les points de vue manifestement partagés par une série d'acteurs. La position du Haut-Commissariat aux droits de l'homme se distingue de celle de la Commission des droits de l'homme – composée de représentants des États membres. En tant que partie intégrante de l'Organisation, le Haut-Commissariat accorde une attention toute particulière aux textes adoptés par des organes tels que l'Assemblée générale, ce qui se reflète dans le projet. Ainsi, dans les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme («Principes de Paris»), adoptés par l'Assemblée dans sa résolution 48/134 (annexe), il est indiqué à plusieurs reprises que les institutions en question doivent collaborer étroitement avec l'ensemble de la société civile, en particulier les ONG, et que leur composition doit être pluraliste. Enfin, les droits de l'enfant

s'inscrivent dans le contexte plus global des droits de l'homme et doivent être examinés dans cette perspective .

24. M^{me} KLEINE-AHLBRANDT (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) estime que limiter la portée du texte aux droits de l'enfant ne serait pas judicieux. La création systématique d'institutions trop compartimentées conduirait inévitablement ces dernières à entrer en compétition pour obtenir des ressources ou capter l'attention du public. En outre, et c'est peut-être le plus important, encourager les États à suivre cette voie serait contraire au principe de l'intégration des droits de l'enfant dans les droits de l'homme, défendu par l'ensemble des instances internationales compétentes, à l'intérieur comme à l'extérieur du système des Nations Unies.

25. M^{me} SARDENBERG pense qu'il faudrait au moins étoffer le paragraphe 5 car si les institutions restent trop généralistes les droits de l'enfant risquent de ne pas être suffisamment défendus. En ce qui concerne la coopération technique, les pays pauvres en ont particulièrement besoin et il faudrait indiquer au paragraphe 20 que le Haut-Commissariat pourrait les aider non seulement à renforcer mais, le cas échéant, à créer leurs institutions de protection des droits de l'homme.

26. M^{me} KARP fait observer que certains pays ne s'estiment pas prêts à établir des institutions de protection des droits de l'homme mais sont tout disposés à créer des instances chargées de défendre les droits de l'enfant et que ce ne serait pas une bonne stratégie de les en dissuader, même si à l'évidence les droits de l'enfant s'inscrivent dans la perspective plus vaste des droits de l'homme. Par ailleurs, il serait peut-être utile de définir la notion d'indépendance tout en insistant sur la coopération entre les institutions de protection des droits de l'homme et les gouvernements.

27. M^{me} KHATTAB dit qu'il s'agit de donner aux institutions nationales de protection des droits de l'homme les moyens de fonctionner efficacement et de gagner le respect du public – sans lequel elles n'ont aucun poids politique; elles doivent pouvoir collaborer avec les autres parties prenantes. Il serait souhaitable de souligner dans l'observation générale que les dirigeants de ces institutions doivent posséder les capacités requises pour assumer leurs fonctions et jouir d'une réputation d'intégrité.

28. M. BURDEKIN (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) estime difficile d'introduire dans le projet d'observation générale des notions complexes comme l'indépendance, l'autonomie ou l'intégrité, susceptibles de faire l'objet d'une observation distincte. Le Secrétariat du Commonwealth a publié un intéressant rapport relatif à ces points, intitulé National Human Rights Institutions – Best Practice. Il est indispensable d'affecter aux institutions toutes les ressources dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur mandat, conformément aux Principes de Paris. Quant à l'intégrité des responsables de ces institutions, elle ne fait en général aucun doute et, en tout état de cause, c'est par leur attitude constructive plutôt que par leur éloquence qu'ils se rendent crédibles auprès du public, dont ils ont besoin pour mener à bien leurs actions.

29. L'observation générale doit à son sens s'adresser avant tout aux gouvernements pour leur rappeler les obligations qui sont les leurs une fois la Convention entrée en vigueur et exposer ce à quoi ils doivent s'attendre de la part des institutions nationales chargées de surveiller jour après

jour les mesures prises par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre la Convention. Le rôle de ces institutions est primordial à différents niveaux: au quotidien elles attirent l'attention du Gouvernement sur les situations qui peuvent constituer une violation de l'un ou l'autre des articles de la Convention et lors de l'examen des rapports elles ont pour rôle de confirmer ou de contester les informations présentées au Comité.

30. Il est vrai que la liste des attributions dont doivent être investies les institutions nationales, telle qu'elle figure au paragraphe 18 du projet est exhaustive – et donc fastidieuse – mais l'expérience montre que si on laisse aux gouvernements la responsabilité de définir précisément les fonctions de ces institutions, ils tendent à en limiter le mandat dans les domaines les plus sensibles, où les violations sont les plus nombreuses.

31. M^{me} SARDENBERG fait observer que dans certains pays, le processus d'amendement de la Constitution est tellement complexe que demander aux États membres – comme au paragraphe 8 du projet – d'inscrire dans la Constitution l'obligation de créer des institutions nationales de protection des droits de l'homme reviendrait à les en dissuader. Il faut favoriser la création de ce type d'institutions en envisageant qu'elle puisse être prescrite par la loi et non la Constitution.

32. M. BURDEKIN (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme) fait observer qu'inscrire la création d'institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la Constitution constitue une garantie plus viable que de le faire par voie de décret présidentiel, un tel texte pouvant plus facilement être abrogé.

33. M^{me} AL-THANI suggère de modifier la formulation du paragraphe 14 pour que l'on comprenne bien que c'est le processus d'établissement des institutions nationales qui doit être «dirigé et appuyé par les niveaux de gouvernement les plus élevés» et non les institutions elles-mêmes.

34. M^{me} KARP ne juge pas souhaitable de faire référence dans le paragraphe 16 à la fois aux attributions des institutions nationales et aux voies de recours dont disposent les enfants en cas de violation de leurs droits. Elle demande également pourquoi l'obligation de faire rapport au Parlement ne figure pas parmi les obligations des institutions nationales. Sans engager de réflexion approfondie sur la notion d'indépendance, il serait peut être possible de donner quelques exemples de comportement témoignant d'une parfaite indépendance.

35. Le PRÉSIDENT invite les membres du Comité à formuler par écrit d'autres commentaires et à les soumettre au secrétariat pour que ce dernier en tienne compte lors de la formulation de la prochaine version du texte.

La séance est levée à 17 h 15.
