

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 effica-

cité 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 ...»⁽¹⁾, 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 princi-

pes 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 1993⁽²⁾ – ces principes lui ayant été transmis par la Commission des droits de l'homme en 1992⁽³⁾. 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

(1) 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.

(2) 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.

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

Fixer avec précision les fonctions, pouvoirs et devoirs en rapport avec les enfants eu égard à la Convention

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 inves-

ties 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 organisa-

Créer des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif

tions 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 tou-

chant 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;

Inspecter les foyers pour délinquants juvéniles

- 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'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 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'expériences 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 l'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.