
Réflexions sur la mission de contrôle du Comité des droits de l'enfant

Mamoud Zani



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5440>

DOI : 10.4000/crdf.5440

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2011

Pagination : 93-102

ISBN : 978-2-84133-396-7

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Mamoud Zani, « Réflexions sur la mission de contrôle du Comité des droits de l'enfant », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 9 | 2011, mis en ligne le 01 décembre 2012, consulté le 03 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/5440> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.5440>

Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux

Réflexions sur la mission de contrôle du Comité des droits de l'enfant

Mamoud ZANI

Maître de conférences et directeur du département de droit de l'Université libre de Tunis

-
- I. Le contrôle rigoureux des normes de la Convention
 - A. Les règles de fonctionnement
 - B. Le fondement du contrôle

 - II. Le contrôle limité des normes de la Convention
 - A. Les limites inhérentes à la Convention
 - B. Les limites résultant de l'apathie des États
 - 1. La présentation tardive des rapports étatiques
 - 2. L'inapplication des observations et recommandations du Comité
 - 3. L'étendue des réserves
 - 4. Le manque de diffusion de la Convention

 - III. Vers un contrôle renforcé des normes de la Convention par une procédure de plaintes individuelles
 - A. Le fondement de la procédure
 - 1. Une nécessité institutionnelle
 - 2. Une nécessité fonctionnelle
 - B. Le fonctionnement de la procédure
 - 1. La saisine
 - 2. La règle de l'épuisement des voies de recours internes
 - 3. L'objet des plaintes
 - 4. Les options pour l'insertion d'une procédure de plainte
 - 5. La question des chevauchements d'activité

Le 20 novembre 2010 a marqué le 21^e anniversaire de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Celle-ci a transformé le statut de l'enfant d'objet de droits à celui de véritable sujet de droit par la reconnaissance de divers droits civils (droit à l'expression, droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, droit à la liberté d'association, droit à la protection de la vie privée, droit d'accès à une information appropriée) et éco-

nomiques, sociaux et culturels (droit de jouir du meilleur état de santé possible, droit à la Sécurité sociale, droit à un niveau de vie suffisant, droit à l'éducation, droit aux loisirs et aux activités récréatives et culturelles). La Convention énonce, surtout, de manière originale la protection de l'identité de l'enfant (article 8) et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3) – pierre angulaire de la Convention – qui doit être pris avant tout en

considération dans toutes les décisions concernant les enfants, même si l'instrument onusien reste muet sur la définition de cette notion et ne comprend aucun critère susceptible de la déterminer.

L'exercice effectif de ces droits par les enfants eux-mêmes nécessite, d'une part, la garantie de leurs conditions à travers les principes directeurs de la Convention – en l'occurrence le droit à la vie, la non-discrimination, le droit de participer et l'intérêt supérieur de l'enfant –, d'autre part, la transposition des dispositions de la Convention dans les ordres juridiques nationaux par la ratification : acte qui revêt une importance considérable pour le contrôle de l'effectivité des normes internationales relatives aux droits de l'enfant, car c'est de cet acte que découlent le déclenchement du processus de contrôle exercé par le Comité des droits de l'enfant – on le sait la Convention bénéficie d'une ratification quasi universelle – et les obligations juridiques des États parties. Ceux-ci sont tenus aux termes de l'article 4, alinéa 1, de la Convention de prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres pour donner effet aux dispositions de la Convention dans leurs ordres juridiques internes respectifs, afin que les enfants puissent les invoquer devant les juridictions nationales. La valeur législative interne des dispositions de la Convention et leur statut dans la hiérarchie des normes dépendent *in fine* du système épousé par chaque État partie, à savoir le monisme ou le dualisme¹.

En pratique, il existe en réalité un grand décalage entre l'application² effective des normes internationales relatives aux droits de l'enfant et la situation réelle des enfants dans les différents États parties. D'ailleurs, le Comité des droits de l'enfant (dénommé ci-après « le Comité »), organe chargé de la mise en œuvre de la Convention, relève de manière continue, lors de l'examen des rapports initiaux et périodiques des États parties, la non-conformité des législations nationales avec les normes de la Convention et le manque de diffusion assuré à ses dispositions, y compris aux observations et recommandations formulées par les membres du Comité.

Ce décalage peut s'expliquer également par le fait que l'instrument onusien ne semble pas répondre aux besoins et aux réalités des États au niveau régional : l'adoption de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) et de la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (1996) illustre à souhait cette réalité.

D'autant plus que ces deux instruments constituent une valeur ajoutée par rapport à la Convention relative aux droits de l'enfant sur deux points : la Charte africaine comprend une définition³ plus précise de l'enfant et énonce les devoirs⁴ de ce dernier, et la Convention européenne conforte, pour sa part, l'article 4 de la Convention des droits de l'enfant. En outre, les lacunes de cette dernière, en l'occurrence l'absence de procédure de plaintes individuelles et de toute référence aux devoirs de l'enfant, révèle la portée limitée du texte onusien.

La responsabilité du contrôle de l'effectivité des normes de la Convention revient – comme il a été indiqué précédemment – en premier chef au Comité des droits de l'enfant, mais leur mise en œuvre incombe entièrement aux États parties. C'est cette délicate question de l'application qui mérite d'être éclairée, dans le but de juger des capacités du Comité à assumer sa fonction de contrôle (I), de relever les limites de ce contrôle (II) et de réfléchir au renforcement de celui-ci par l'instauration d'une procédure de plaintes individuelles (III).

I. Le contrôle rigoureux des normes de la Convention

Pour vérifier le respect des obligations contractées par les États parties au titre de la Convention, un Comité des droits de l'enfant est institué en vertu de l'article 43. Afin d'assimiler la tâche de cet organe de surveillance (B), il convient au préalable d'aborder ses règles de fonctionnement (A) dont dépend l'efficacité du contrôle de l'effectivité des normes.

A. Les règles de fonctionnement

Le fonctionnement du Comité des droits de l'enfant était dès le départ affecté par un certain nombre de facteurs qui ont contribué à fragiliser cette institution et conduit à son dysfonctionnement : la composition du Comité, le manque de qualifications de certains de ses membres et l'absence d'harmonisation de ses méthodes de travail ont limité sa capacité d'assumer convenablement sa fonction de contrôle. De manière concrète, les directives établies pour la soumission des rapports initiaux n'étaient pas tout à fait satisfaisantes, car le Comité était plus intéressé par le recueil des informations que par les progrès accomplis par

1. Voir J. Dhommeaux, « Monismes et dualismes en droit international des Droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, XLI, 1995, p. 447-468. Rappelons que le monisme est une conception doctrinale selon laquelle droit interne et droit international sont issus d'un seul et même ordre juridique ; il se divise en deux branches : monisme avec primauté de la règle interne et monisme avec priorité de la norme internationale. En revanche, le dualisme est une conception doctrinale selon laquelle droit interne et droit international sont issus d'un ordre juridique différent.
2. À cet effet, le Comité des droits de l'enfant a consacré, en septembre 2007, une journée de débat général sur l'article 4 de la Convention (« Ressources pour les droits de l'enfant – Responsabilité des États ») ; voir http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/CRC.C.46.CRP.1_outline_fr.pdf, 19 mars 2007. L'article 4 exige des États parties de prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres en vue de mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention.
3. L'article 2 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant se lit comme suit : « Aux termes de la présente Charte, on entend par "enfant" tout être humain âgé de moins de 18 ans. » Par rapport à cette définition, l'article 1, alinéa 2, de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ajoute l'expression « sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».
4. Voir l'article 31 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

les États parties dans la concrétisation des droits énoncés dans la Convention ; le nombre de dix experts s'est avéré insuffisant pour examiner les rapports des États, en particulier les rapports en retard, et le nombre de deux sessions par an s'est révélé également insuffisant pour s'organiser et s'acquitter de ses attributions. En outre, l'autorité du Comité était affaiblie du fait de la non-spécialisation de certains experts en droits de l'enfant et de l'absence de juristes en son sein. Par ailleurs, la composition du Comité ne tenait pas suffisamment compte du principe de la représentation géographique.

Pour remédier à ces lacunes et conforter le statut du Comité sur le plan institutionnel, l'Assemblée générale des Nations unies a autorisé le Comité à tenir trois sessions annuelles et augmenté le nombre de membres à dix-huit. Cet accroissement des membres a eu deux effets positifs : la représentation désormais au sein du Comité de continents jadis sous-représentés, c'est le cas principalement de l'Amérique latine et de l'Asie – même si le problème de la représentation géographique reste pour l'instant posé avec trois membres de l'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Tunisie) ; la pluridisciplinarité dans sa composition avec des experts compétents dans le domaine des droits de l'enfant et surtout des juristes, ce qui permet au Comité d'avoir une meilleure compréhension des questions à traiter. Par ailleurs, le Comité a adopté des directives spécifiques pour les rapports au titre des protocoles facultatifs à la Convention.

En vue d'assurer une meilleure visibilité des dispositions de la Convention, le Comité organise, conformément à l'article 75 de son règlement intérieur, des débats⁵ généraux sur tel article ou tel sujet connexe : les enfants dans les conflits armés (2^e session), l'exploitation économique des enfants (4^e session), le rôle de la famille dans la promotion des droits de l'enfant (7^e session), la fillette (8^e session), l'administration de la justice pour mineurs (10^e session), l'éducation dans les situations d'urgence (49^e session), et les droits des enfants dont les parents sont incarcérés (58^e session).

La consolidation institutionnelle du Comité et l'expérience acquise au fil du temps l'ont rendu dynamique pour assurer le contrôle de l'effectivité des normes.

B. Le fondement du contrôle

La tâche essentielle du Comité des droits de l'enfant assure l'application des normes internationales relatives aux droits de l'enfant, dans l'ordre juridique interne des États parties. À travers sa fonction de contrôle, le Comité exerce une espèce de fonction exécutive qui « consiste à procurer matériellement l'exécution du droit, à assurer l'effectivité de l'ordonnement juridique »⁶. En d'autres termes, il est question de veiller à l'effectivité des normes ; l'effectivité n'est pas « une notion rigide, d'application mécanique, moléculaire »⁷, elle dépend du degré de contrôle qu'exerce l'organe habilité à cette fin. « Tandis que l'efficacité est pour l'interprète une notion "donnée", l'effectivité se présente comme une notion "recherchée" »⁸. L'examen des rapports des États vise en réalité deux objectifs : d'une part, rechercher et assurer l'effectivité des normes de la Convention au niveau interne, d'où la vérification par le Comité de la conformité des législations nationales avec les dispositions de la Convention, d'autre part, instaurer un dialogue constructif avec les représentants des États parties.

Les articles 43 et 44 de la Convention constituent la base de la fonction de contrôle du Comité. Les États sont tenus de lui présenter des rapports afin qu'il puisse tout d'abord évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention, car l'efficacité des normes internationales relatives aux droits de l'enfant ne peut être appréciée uniquement à l'aide de la ratification si ces normes ne sont pas réellement observées et appliquées par les destinataires, c'est-à-dire les États parties. Ensuite, il faut déterminer les difficultés rencontrées par les États dans l'application des dispositions de la Convention en vue d'envisager une assistance⁹ technique en coopération avec les autres institutions spécialisées, le Fonds des Nations unies pour l'enfance et d'autres organismes compétents. En pratique, le Comité relève de manière fréquente les violations des dispositions de la Convention – c'est dire que la ratification large de la Convention n'est qu'un « trompe-l'œil » – et rappelle aux États parties leurs obligations juridiques dont la violation limite l'exercice de sa fonction de contrôle.

5. En raison du retard accumulé dans l'examen des rapports, le Comité a décidé (52^e session) qu'aucune journée de débat général ne sera organisée en 2010.

6. G. Scelle, « Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 55, 1936-I, p. 103.

7. R. Pinto, « La prescription en droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 87, 1955-I, p. 405.

8. C. de Visscher, *Les Effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 77 (l'auteur distingue entre l'effectivité et la réalité juridique). Selon Hans Kelsen, qui opère une distinction entre la validité du droit et l'efficacité du droit, « le principe selon lequel un ordre juridique doit être efficace afin d'être valide est en soi une norme positive. Il s'agit du principe d'effectivité, qui fait partie du droit international général » (H. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État, suivie de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris – Bruxelles, LGDJ – Bruylant, 1997, p. 175). Voir également sur le principe de l'effectivité, M. Virally, *La Pensée juridique*, Paris, LGDJ, 1960 (particulièrement p. 138-142).

9. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) ne prévoit aucune assistance au profit des États parties leur permettant de s'acquitter de leurs obligations dans de meilleures conditions. Elle se borne à rappeler dans son article 42, alinéa a (iii), que le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant a le devoir de coopérer avec d'autres institutions et organisations africaines internationales et régionales s'occupant de la promotion et de la protection de l'enfant. En revanche, le consensus de Dakar de 1992 sur l'assistance aux enfants africains insiste dans ses principes 33, 34 et 35 sur la coopération internationale pour garantir l'application des programmes d'action nationaux en faveur des enfants.

II. Le contrôle limité des normes de la Convention

Le contrôle de l'effectivité des normes de la Convention assuré par le Comité est limité pour des raisons liées à la Convention (A) et à la non-coopération des États (B).

A. Les limites inhérentes à la Convention

La Convention internationale des droits de l'enfant est un texte de compromis négocié par des États appartenant à des systèmes sociaux et économiques différents. Ce compromis apparaît au niveau rédactionnel : la Convention comprend des dispositions relevant plus du droit déclaratoire ou de la *soft law*, que du droit obligatoire au sens juridique du terme. La formulation¹⁰ de plusieurs articles confirme cette impression : les États parties « prennent toutes les mesures appropriées » (2, alinéa 2, 11, alinéa 1, 18, alinéa 3, 19, alinéa 1, 22, alinéa 1, 27, alinéa 4, 28, alinéa 2, 33, 35 et 39) ; « respectent » (5), « assurent » (6, alinéa 1), « veillent » (3, alinéa 3, 7, alinéa 2, 9, alinéa 1), « reconnaissent » (6, alinéa 1, 15, alinéa 1, 17, alinéa 1), « s'emploient de leur mieux » (18, alinéa 1), « favorisent » (11, alinéa 2), « respectent » (14, alinéa 1). Cette formulation a contribué à rendre floue la nature juridique des obligations étatiques et limité la portée juridique de l'instrument onusien. D'ailleurs, en France, par exemple, le juge administratif et le juge judiciaire ont exploité cette faille pour rejeter l'applicabilité directe des dispositions de la Convention, car l'instrument onusien se limitait, selon eux, à consacrer des engagements d'États signataires, sans créer de droits subjectifs susceptibles d'être invoqués devant les juridictions nationales. L'article 4 de la Convention ne permet pas de soutenir cette thèse puisque les États parties doivent bel et bien assurer aux enfants des droits énoncés dans la Convention.

La lecture combinée des articles 2 et 4 de la Convention fait ressortir les obligations qui pèsent sur les États. Des obligations de comportement¹¹ : respecter et garantir les droits prévus dans la Convention « à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autres de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation »¹² ; rendre effectifs au niveau national les droits de la Convention par « des mesures législa-

tives, administratives et autres » (article 4, alinéa 1). Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, les États prennent ces mesures « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent »¹³, expression maladroite qui pose un réel problème, à savoir comment juger que les États ont bien disposé au maximum des ressources disponibles, de l'assistance et de la coopération internationales.

Malgré ces obligations, les mesures prises par de nombreux États restent insuffisantes pour conformer *de facto* leurs législations nationales avec les dispositions de la Convention, d'autant plus que leur pratique limite réellement la mission de contrôle de l'effectivité des normes par le Comité.

B. Les limites résultant de l'apathie des États

Les limites du contrôle effectué par le Comité et son manque d'efficacité résultent principalement de la non-coopération des États parties. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les aspects suivants.

1. La présentation tardive des rapports étatiques

L'envoi tardif des rapports par les États affecte sérieusement le bon fonctionnement du Comité et fragilise sa fonction de contrôle. Il constitue, d'un côté, une violation de leurs obligations juridiques au titre de la Convention, de l'autre, porte atteinte au dialogue constructif que le Comité souhaite instaurer avec les États parties. À cela, il convient d'ajouter l'absence de délégations, lors des sessions consacrées à l'examen des rapports étatiques, et l'envoi de délégations d'un rang moins élevé se trouvant dans l'incapacité de répondre aux questions posées ou de fournir sur le champ des informations complémentaires. Bien qu'aucune disposition des instruments internationaux relatifs aux Droits de l'homme n'oblige les États à envoyer des représentants au cours de ces sessions, il est dans leur intérêt de se faire représenter par une délégation de haut niveau, en particulier lorsqu'il s'agit d'assistance technique.

Le nombre de rapports en retard¹⁴ est considérable : à sa 48^e session (2008), par exemple, le Comité comptait dans l'ensemble 20 rapports en retard et plus de 80 rapports étaient en attente d'examen, alors que le délai moyen s'écoulant entre la présentation d'un rapport et son examen est de près de trois ans. En 2010 (53^e et 55^e sessions), le Comité était saisi de 35 rapports en retard. Pour faire face à cette situation, le Comité avait décidé, à propos

10. Voir aussi les articles 3, 4, 6, 8, 9 et 10 du protocole facultatif sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ainsi que les articles 1, 2, 3, 4, alinéa 2, 6, alinéas 3 et 7 du protocole facultatif sur l'implication d'enfants dans des conflits armés.

11. Voir J. Combacau, « Obligations de résultat et obligations de comportement. Quelques questions et pas de réponse », in *Mélanges offerts à Paul Reuter. Le droit international : unité et diversité*, Paris, Pedone, 1981, p. 181-204.

12. Article 2, alinéa 1.

13. Article 4, alinéa 2. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels comprend également l'expression « au maximum des ressources disponibles ».

14. Voir les documents CRC/C/48/1, du 13 mars 2008, et A/63/160, du 21 juillet 2008, p. 3 (annexe). Également les documents CRC/C/53/1, p. 3-4, et CRC/C/55/1, p. 3.

des États en retard dans la présentation des rapports initiaux attendus en 1992 et 1993, d'envoyer des lettres de rappel pour les prier de soumettre leurs rapports dans les 12 mois. Si aucun rapport n'est présenté, le Comité procédera à l'examen de la situation des droits de l'enfant dans le pays concerné en l'absence de rapport initial. À titre exceptionnel, il a autorisé certains États¹⁵ à combiner le second rapport périodique en retard avec le troisième rapport périodique, et les deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques en un rapport consolidé. Le recours au système combiné des rapports pratiqué par l'ensemble des organes de contrôle est une voie pernicieuse et lacunaire qui n'a pas atténué le nombre de rapports en retard et ne constitue pas une véritable panacée pour assister les organes conventionnels à évaluer les progrès réalisés dans l'application des dispositions d'un traité par les États parties.

2. L'inapplication des observations et recommandations du Comité

L'efficacité du contrôle de l'effectivité des normes opéré par le Comité des droits de l'enfant repose essentiellement sur l'application par les États parties de ses recommandations et observations. Celles-ci sont certes dénuées de toute valeur juridique, mais elles constituent un moyen utile pour guider les États vers la voie de la progression dans la mise en œuvre de la Convention. Au demeurant, le suivi des rapports des États a permis au Comité de constater un certain progrès dans la prise en compte de ses recommandations, toutefois ce progrès est timide : en 2010, à la suite de l'examen du deuxième rapport périodique du Burundi, le Comité a constaté que certaines des recommandations qu'il a formulées précédemment ont été appliquées, mais il déplore que beaucoup d'autres n'aient pas été suffisamment prises en considération, notamment celles qui concernent les mécanismes de surveillance, l'enregistrement des naissances, la discrimination à l'égard de la minorité batwa et la justice pour mineurs¹⁶. En ce qui concerne le quatrième rapport périodique de l'Équateur, le Comité a noté que : « plusieurs préoccupations et recommandations formulées à l'issue de l'examen des deuxième et troisième rapports périodiques de l'État partie présentés en un seul document n'ont pas été suffisamment prises en considération, notamment celles ayant trait à la collecte de données, à l'âge minimum du mariage, aux

châtiments corporels, au travail des enfants et à la justice des mineurs »¹⁷.

Dans une optique similaire, il a déclaré au sujet du quatrième rapport périodique du Nicaragua que « plusieurs des préoccupations qu'il a exprimées et des recommandations qu'il a formulées lors de l'examen du troisième rapport périodique de l'État partie n'ont pas été suffisamment prises en compte, notamment celles relatives à la mise en œuvre de la législation, au Plan d'action national et à la coordination, à la collecte de données, à l'âge minimum du mariage, à l'enregistrement des naissances, aux châtiments corporels, à la maltraitance et à la négligence, aux grossesses précoces »¹⁸.

En outre, le Comité a relevé, concernant les troisième et quatrième rapports périodiques de l'Espagne, les différentes mesures qui ont été prises pour assurer le suivi et la mise en œuvre de ses précédentes observations finales adoptées à l'issue de l'examen de son deuxième rapport périodique, mais il regrette que l'État partie ait insuffisamment réagi à certaines de ses préoccupations et recommandations, en particulier celles qui avaient trait « à la coordination, à la collecte de données, à la discrimination, aux enfants migrants, aux enfants étrangers non accompagnés et aux enfants privés de leur liberté »¹⁹.

Le manque d'intérêt porté aux recommandations du Comité concerne de nombreux États, et cet organe de contrôle se trouve en quelque sorte désarmé devant de telles attitudes ; en effet, à l'instar des autres mécanismes conventionnels de protection des Droits de l'homme, le Comité ne dispose d'aucun pouvoir de sanction ou d'injonction, hormis la sanction morale consistant à établir une liste des États défaillants dans son rapport adressé à l'Assemblée générale des Nations unies.

3. L'étendue des réserves

Aux termes de l'article 2, alinéa 1-d de la Convention²⁰ de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, l'expression réserve « s'entend d'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 »²¹. C'est un acte de souveraineté par lequel chaque État manifeste son droit d'exclure du champ de compétence de l'organe chargé du contrôle d'un traité certaines

15. C'est le cas, par exemple, en 2010 (53^e session) du Salvador, du Burkina Faso et de la Mongolie.

16. Voir CRC/C/BDI/CO/2, 20 octobre 2010, p. 2 (§ 8).

17. Voir CRC/C/ECU/CO/4, 2 mars 2010, p. 2 (§ 7-8).

18. Voir CRC/C/NIC/CO/4, 20 octobre 2010, p. 2 (§ 7).

19. Voir CRC/C/ESP/CO/3-4, 3 novembre 2010, p. 2 (§ 8).

20. Cet instrument traite la question des réserves dans ses articles 19 à 23 sans pour autant prohiber leur émission.

21. Le texte des projets de directives concernant les réserves aux traités adoptés provisoirement à ce jour par la Commission du droit international (CDI) donne une nouvelle définition : « L'expression "réserve" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci ou quand un État fait une notification de succession à un traité, par laquelle cet État ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ou à cette organisation ». Voir le rapport de la Commission, AG / documents officiels, 61^e session, supplément n° 10 (A/61/10), 2006, p. 317-318 (§ 158).

de ses dispositions. D'ailleurs, l'article 51, alinéa 1, de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant autorise chaque État partie au moment de la ratification ou de l'adhésion à formuler des réserves à l'encontre des dispositions de la Convention²². Toutefois, l'alinéa 2 de cet article interdit toute réserve incompatible avec l'objet et le but de la Convention²³, c'est-à-dire les « règles, droits et obligations essentiels, indispensables à l'économie générale du traité, qui en constituent la raison d'être et dont la modification ou l'exclusion porterait gravement atteinte à l'équilibre conventionnel »²⁴.

Le nombre des États qui ont formulé des réserves ou des déclarations à la Convention des droits de l'enfant est assez élevé, plus d'un tiers ; la plupart de ces réserves sont considérées comme incompatibles avec l'objet et le but de la Convention selon le Comité²⁵ des droits de l'enfant : de nombreux États parties invoquent²⁶ des dispositions de droit interne (Constitution ou législation en vigueur) pour justifier l'inapplication des principes de la Convention. En examinant les rapports des États, le Comité « 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 »²⁷. L'étendue de leurs réserves ou déclarations a suscité des objections²⁸ de la part de douze États²⁹ parties relatives à celles formulées par le Bangladesh, le Brunei, le Djibouti, l'Iran, l'Indonésie, la Jordanie, le Koweït, le Myanmar, le Qatar, le Singapour, la Tunisie (une loi a été adoptée par la chambre des députés le 3 juin 2008 relative au retrait de déclarations et réserves formulées lors de la ratification, en particulier la réserve relative à l'article 2), etc. D'autres États ont procédé à leur retrait³⁰ conformément à l'article 51, alinéa 3, de la Convention ; c'est le cas, par exemple, du Myanmar pour les articles 15 et 37, du Liechtenstein pour l'article 10, alinéa 2, et de la Suisse pour les articles 5 et 40, alinéa 2, b (vi).

En l'absence de critères permettant de déterminer la compatibilité d'une réserve avec le but et l'objet d'un traité, c'est l'appréciation des États qui prévaut. Dans son avis consultatif du 28 mai 1951, relatif aux réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Cour internationale de justice (CIJ) avait précisé que c'est « dans le degré de compatibilité entre la réserve et le but de la Convention qu'il faut rechercher le critère qui guidera tant l'attitude de l'État qui formule la réserve que celle de l'État qui y fait objection »³¹. La même instance a indiqué³², dans son arrêt du 3 février 2006 (affaire des activités armées sur le territoire du Congo, nouvelle requête : 2002, *République démocratique du Congo c. Rwanda*), qu'une réserve n'ayant pas rencontré d'objection des deux tiers des États parties devait être considérée comme compatible avec l'objet et le but de la Convention.

L'incompatibilité des réserves avec l'objet et le but d'un traité se répercute négativement sur l'ensemble de ses dispositions en le vidant de son contenu juridique, d'une part, et en limitant la fonction de contrôle de l'organe chargé de sa mise en œuvre, d'autre part. Par ces réserves, les États ne font plus de distinction entre un traité bilatéral et un traité multilatéral, alors que les traités relatifs aux Droits de l'homme sont des traités multilatéraux et concernent la société internationale tout entière : ils ne sont donc susceptibles d'aucune décomposition et le principe de réciprocité est exclu. De surcroît, les déclarations interprétatives par lesquelles un État entend déterminer le sens ou la portée juridique d'une disposition d'un traité dans son ordre juridique interne posent de sérieux problèmes d'interprétation aux mécanismes de contrôle. En effet, à travers ces déclarations, les États affichent des attitudes vagues et ambiguës pour se soustraire à leurs obligations juridiques. À titre d'exemple, en 1994, lors de l'examen du rapport de la France, un membre du Comité des droits de l'enfant a demandé à la délégation française si la France avait formulé une réserve ou une déclaration

22. À l'époque de la Société des Nations (SDN), il existait un système rigide qui nécessitait l'acquiescement de tous les États parties au traité pour qu'une réserve soit admise, sinon l'État auteur de la réserve était exclu du traité.

23. Voir aussi l'article 19, alinéa c, de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

24. Définition formulée par le professeur Alain Pellet, rapporteur spécial de la Commission du droit international (CDI) sur la question des réserves aux traités. La Commission examine actuellement seize projets de directives portant sur la définition de l'objet et du but du traité et la détermination de la validité des réserves. Voir AG / documents officiels, 61^e session, supplément n° 10 (A/61/10), 2006, p. 307 (§ 108 et § 158) ; *La Commission du droit international et son œuvre*, New York, Nations unies (Département des affaires juridiques), 2005.

25. Voir l'observation générale n° 5 (2003) sur les mesures d'application générales de la Convention, CRC/GC/2003/5, 27 novembre 2003, p. 6 (§ 15).

26. En vertu de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un État ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité. En ce sens, la Cour permanente de justice internationale (CPJI) a affirmé que : « Un État ne saurait invoquer [...] sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur » (avis consultatif du 4 février 1932, *Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, série A/B, n° 44, p. 24).

27. Voir l'observation générale n° 5 (2003), p. 6 (§ 13).

28. L'objection à une réserve doit être faite dans les 12 mois qui suivent la date de notification et peut être retirée à tout moment à moins que le traité n'en dispose autrement. Voir les articles 20 et 22 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

29. Australie, Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie, Suède.

30. Le paragraphe 5, section II, de la Déclaration et Programme d'action de Vienne (1993) encourage les États à examiner régulièrement les réserves qu'ils auraient formulées à l'égard des instruments de protection des Droits de l'homme en vue de les retirer. Le retrait des réserves est réglementé par l'article 22 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

31. Voir CIJ, *Recueil*, 1951, p. 15.

32. Voir l'arrêt du 3 février 2006, Rôle général n° 126, p. 29-30 (§ 77).

interprétative à l'article 30 de la Convention. Le rapport de cet État (CRC/C/3.Add.15) faisait état d'une réserve au dit article, alors que le document relatif aux réserves, déclarations et objections à la Convention donne l'impression qu'il s'agit d'une déclaration³³.

4. Le manque de diffusion de la Convention

La diffusion par les États parties des principes et dispositions de la Convention, ainsi que de leurs rapports, contribue de manière significative au processus de mise en œuvre de la Convention au niveau national. Bien que les articles 42 et 44, alinéa 6, de la Convention ne disent rien au sujet de la diffusion des observations et conclusions du Comité et ne précisent pas les procédés par lesquels cette diffusion doit s'opérer, il appartient aux États d'atteindre cet objectif par tout moyen approprié. En pratique, le Comité des droits de l'enfant relève souvent des lacunes au niveau de la diffusion. À titre d'exemple, en 2010, à propos du rapport du Paraguay, il s'est dit « préoccupé par la diffusion insuffisante de la Convention par les organismes gouvernementaux, en particulier dans les régions rurales et parmi les enfants autochtones »³⁴, et recommande à l'État partie à « redoubler d'efforts pour faire traduire en guarani et dans les principales langues autochtones les documents d'information et les diffuser ; à concevoir des méthodes plus originales pour faire mieux connaître la Convention, en utilisant notamment des moyens audiovisuels tels que des livres d'images et affiches, en particulier au niveau local ; à continuer à former et/ou sensibiliser de façon adéquate et systématique les groupes professionnels travaillant pour et avec des enfants, tels que juges, avocats, agents des forces de l'ordre, enseignants, administrateurs d'établissements scolaires, personnels de santé et travailleurs des médias ; à intégrer pleinement la Convention dans les programmes d'enseignement à tous les niveaux du système éducatif et la faire traduire dans toutes les langues du pays »³⁵.

De même en ce qui concerne le Burkina Faso, le Comité s'est inquiété de « l'ignorance par les enfants de leurs droits et de la formation insuffisante fournie, entre autres, aux magistrats, aux juristes, aux forces de police et aux forces armées ainsi qu'aux chefs traditionnels »³⁶. Il a recommandé à l'État partie « de diffuser largement la Convention dans toutes les langues vernaculaires pour veiller à ce que ses dispositions soient largement connues et comprises par les enfants et leur famille ; d'intégrer les Droits de l'homme et les droits de l'enfant dans les programmes scolaires à tous les niveaux ; de renforcer la formation systématique et appropriée de tous les groupes professionnels travaillant pour et avec des enfants ; d'évaluer périodiquement l'impact de ses activités de sensibilisation »³⁷.

Par ailleurs, s'agissant du rapport du Cameroun, le Comité a relevé avec inquiétude le « manque de diffusion assurée à la Convention dans l'État partie, y compris auprès de tous les groupes concernés, et la formation insuffisante aux principes et dispositions de la Convention »³⁸, et recommandé à l'État partie « de redoubler d'efforts pour faire en sorte que les communautés, les chefs religieux, les parents et les enfants connaissent et comprennent bien les principes et dispositions de la Convention, et que les enfants et la société civile participent activement à sa diffusion ; de poursuivre sa collaboration avec les médias, en veillant au respect des droits de tous les enfants ; de traduire la Convention dans les langues locales appropriées et à étendre la diffusion du texte à toutes les régions de manière à toucher l'ensemble de la population ; de mettre en place une éducation et une formation systématiques aux principes et dispositions de la Convention à l'intention de tous les groupes professionnels travaillant pour et avec les enfants, y compris le personnel des médias et les chefs traditionnels »³⁹.

Les progrès réalisés par les États sont donc modestes, et la tâche reste par contre gigantesque : les États doivent encore redoubler d'efforts pour rendre le texte de la Convention accessible aux enfants, aux enseignants et aux professionnels travaillant avec les enfants, le traduire dans les langues des minorités nationales, instituer des structures nationales d'information de la jeunesse, inclure la Convention dans les programmes scolaires et organiser des débats sur les conclusions du Comité. Celui-ci doit, pour sa part, rappeler aux États l'importance que représente la diffusion des principes de la Convention et de ses observations au niveau de leur application.

III. Vers un contrôle renforcé des normes de la Convention par une procédure de plaintes individuelles

L'introduction d'une procédure de plaintes individuelles à la Convention des droits de l'enfant permet aux enfants d'acquérir un véritable droit procédural devant un organe de contrôle international, en l'occurrence le Comité des droits de l'enfant, chargé du respect de leurs droits. Cette question implique concrètement de savoir le fondement de la procédure (A) et son fonctionnement (B).

A. Le fondement de la procédure

Le fondement de la procédure repose sur deux nécessités : une nécessité institutionnelle (1) et une nécessité fonctionnelle (2).

33. Voir CRC/C/2/RCV.2 portant réserves, déclarations et objections concernant la Convention et CRC/C/SR.139, 15 avril 1994, p. 8-10.

34. CRC/C/PRY/CO/3, 10 février 2010, p. 6 (§ 20).

35. *Ibid.*, § 21.

36. CRC/C/BFA/CO/3-4, 9 février 2010, p. 5 (§ 20).

37. *Ibid.*, § 21.

38. CRC/C/CMR/CO/2, 18 février 2010, p. 6 (§ 21).

39. *Ibid.*, § 22.

1. Une nécessité institutionnelle

Le Comité des droits de l'enfant n'est pas habilité à recevoir des plaintes individuelles ou des plaintes étatiques comme les autres mécanismes conventionnels de mise en œuvre des Droits de l'homme. Cette situation « différentielle » risquerait de l'affaiblir et d'affecter sa fonction de contrôle. La marginalisation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels illustre bien nos propos : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne prévoyait pas dès le départ un organe de contrôle ; le Comité est issu d'une résolution du Conseil économique et social : c'est pourquoi, ce dernier a décidé de modifier le statut actuel du Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour l'aligner⁴⁰ sur celui des autres Comités. Un projet de protocole facultatif au Pacte prévoyant un système de plaintes individuelles est en cours d'élaboration.

L'introduction d'une procédure de plaintes individuelles à la Convention des droits de l'enfant renforcera à la fois le statut du Comité des droits de l'enfant et celui de l'enfant en tant que sujet de droit. Celui-ci se verrait reconnaître la capacité d'agir sur le plan international devant un organe de contrôle composé d'experts indépendants et non pas devant une juridiction internationale comme la Cour européenne des Droits de l'homme. En effet, les Comités conventionnels ne sont pas des juridictions au sens du droit international public ou des organes de sanction⁴¹ : leurs décisions dictées sous forme d'observations générales ou de recommandations ne sont pas revêtues de l'effet de la chose jugée et ne s'imposent en aucune manière aux États.

Contrairement à la Convention relative aux droits de l'enfant qui ne prévoit aucune procédure contentieuse ou quasi contentieuse de contrôle et de sanction des violations des droits de l'enfant contenus dans la Convention, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant envisage de manière originale une procédure de communications individuelles. En effet, le Comité⁴² africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant peut recevoir des communications⁴³ sur toute question traitée par

la Charte, de tout individu, groupe ou organisation non gouvernementale reconnue par l'Union⁴⁴ africaine, un État membre ou par l'Organisation des Nations unies. Toutefois, la Charte africaine ne contient aucune disposition indiquant les conditions de recevabilité et d'examen des communications individuelles, et le Comité africain d'experts reste limité fonctionnellement puisqu'il ne peut publier⁴⁵ son rapport qu'après examen par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement.

L'intérêt d'une procédure de plaintes individuelles à la Convention se mesure, surtout, au niveau fonctionnel.

2. Une nécessité fonctionnelle

La fonction principale du Comité des droits de l'enfant consiste en vertu de l'article 43, alinéa 1, de la Convention à examiner les progrès réalisés par les États parties dans l'application des dispositions de la Convention. À cet effet, les États sont tenus⁴⁶ de présenter au Comité des rapports initiaux et périodiques sur les mesures prises au niveau national pour s'acquitter de leurs obligations juridiques au titre de la Convention. Le Comité examine également les rapports des États parties aux protocoles⁴⁷ facultatifs relatifs à la situation des enfants dans les conflits armés, la vente et la prostitution d'enfants, et la pornographie impliquant des enfants.

En vue de renforcer la fonction de contrôle du Comité, l'Assemblée générale des Nations unies a augmenté le nombre de membres du Comité de dix à dix-huit experts, autorisé le Comité à tenir trois sessions annuelles par an comme le Comité des Droits de l'homme et à se réunir⁴⁸ à titre exceptionnel et temporaire en deux chambres, chacune composée de neuf membres, pour examiner les rapports en retard des États parties. Pour sa part, le Comité a adopté des directives⁴⁹ précises pour aider les États parties à rédiger leurs rapports, et peut faire bénéficier, conformément à l'article 45 de la Convention, ceux qui en font la demande d'une assistance technique pour garantir les droits énoncés dans la Convention.

L'introduction d'une procédure de plaintes individuelles permettra au Comité de conforter sa fonction de

40. Voir le rapport du secrétaire général de l'ONU, doc. E/1996/101, 30 septembre 1996.

41. Sur cette question, voir L. Cavare, « L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public », *Revue générale de droit international public*, t. 44/1, 1937, p. 385-445 ; « Les sanctions dans le Pacte de la SDN et dans la Charte de l'ONU », *Revue générale de droit international public*, t. 54/1, 1950, p. 647-674.

42. Le Comité africain d'experts se compose de onze membres élus au scrutin secret par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Voir les articles 33 et 34 de la Charte.

43. Voir l'article 44 de la Charte. Les communications sont examinées de manière confidentielle, et le Comité africain d'experts peut également recourir aux procédures d'enquête et d'investigation en vertu de l'article 45 de la Charte.

44. Elle a été proclamée en mars 2001 et a pris officiellement la succession de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), le 9 juillet 2002, à Durban (Afrique du Sud).

45. Voir l'article 45, alinéa 3, de la Charte.

46. Voir l'article 44 de la Convention.

47. En 2010 (55^e session, 13 septembre-1^{er} octobre 2010), le Comité a examiné au titre des deux protocoles les rapports de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, du Nicaragua, de la Sierra Leone, du Sri Lanka et du Soudan. Au 20 décembre 2010, 139 États ont ratifié le protocole sur les conflits armés et 142 celui sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

48. A/RES/59/261, 24 février 2005.

49. En 2006, lors de la réunion des présidents d'organes conventionnels, des directives générales harmonisées pour la présentation des rapports ont été adoptées ; ces directives recommandent aux États parties aux différents instruments de protection des Droits de l'homme de s'acquitter de leurs obligations conventionnelles en présentant un document de base commun et un document relatif à l'instrument concerné.

contrôle en procédant à un contrôle effectif des dispositions de la Convention dans les ordres juridiques nationaux des États parties. Elle lui permet, en particulier, de mesurer l'exactitude des données recueillies par ces derniers en comparaison avec les violations alléguées. Le Comité saura alors en tirer profit en établissant une véritable jurisprudence qui lui fait défaut à ce jour. N'est-ce pas cette jurisprudence qui rend efficaces les activités du Comité des Droits de l'homme, outre que celui-ci interprète les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques à la lumière de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).

Si la procédure de plaintes individuelles représente un gain réel pour les travaux du Comité des droits de l'enfant, il faudra envisager le fonctionnement de la procédure.

B. Le fonctionnement de la procédure

La mise en jeu de la responsabilité internationale des États par des enfants au moyen d'une procédure de plainte constituerait une véritable révolution dans le cadre du système des Nations unies de protection des Droits de l'homme. Détenteur de « droits » sans « devoirs » au titre de la Convention de New York, l'« enfant-Roi » se verrait alors reconnaître la capacité d'agir par lui-même sur le plan international, et partant, renforcer son statut de véritable sujet de droit. Toutefois, l'inclusion d'une procédure de plaintes individuelles à la Convention suscite de multiples remarques et réflexions :

1. La saisine

Le Comité ne serait pas probablement saisi directement par les enfants ; en effet, l'examen des plaintes devra satisfaire aux mêmes conditions applicables pour l'ensemble des Comités. Les États n'autoriseront pas le Comité à recevoir de plaintes individuelles sans une reconnaissance explicite de sa compétence. La procédure de plainte devra concerner les enfants ayant la capacité d'exercice attestée par la faculté de discernement et une maturité suffisante ; bien entendu, l'intérêt de la procédure repose sur la saisine du Comité par les enfants eux-mêmes, d'autant plus que ces derniers ne peuvent introduire des plaintes devant les tribunaux nationaux sans l'aval des parents.

Dans le cas où les enfants n'auraient pas la possibilité d'agir d'eux-mêmes, des avocats d'enfants ou des organisations non gouvernementales pourront en leur nom saisir le Comité des droits de l'enfant, à condition que l'intérêt supérieur des enfants soit pris en compte par ces acteurs. Le déclenchement de la procédure par des parents agissant au nom de leurs enfants est également souhaitable pourvu qu'il n'y ait pas un conflit d'intérêt par rapport

à la saisine. De toute façon, le Comité devra traiter de manière prioritaire les plaintes concernant les enfants et décider, le cas échéant, des mesures provisoires à prendre afin de préserver leurs droits et protéger leur anonymat.

2. La règle de l'épuisement des voies de recours internes

L'obligation de l'épuisement⁵⁰ des voies de recours internes disponibles imposée aux requérants dans les différents systèmes de protection des Droits de l'homme doit être assouplie lorsqu'il s'agit principalement d'enfants. Il appartiendra donc au Comité des droits de l'enfant, le temps voulu, de procéder à la vérification de l'accessibilité des voies de recours internes aux enfants et de veiller à l'existence au niveau national d'un dispositif permettant aux enfants de s'informer sur ces possibilités de recours.

3. L'objet des plaintes

Les plaintes doivent porter sur l'ensemble des droits civils, sociaux, culturels, économiques et politiques énoncés dans la Convention et non pas sur une catégorie particulière de droits. Une approche globale est plus appropriée qu'une approche à la carte afin d'évacuer le problème de la hiérarchie des normes et renforcer l'indivisibilité et l'interdépendance de tous ces droits. De ce fait, l'objet des plaintes ne doit pas concerner les crimes commis contre les enfants à partir du moment où la Cour pénale internationale a une compétence exclusive et prioritaire sur ces crimes.

Certes, la question de la violence⁵¹ devenue pratique courante contre les enfants pourrait constituer un jalon pour expérimenter la procédure de plainte par la mise en marche de l'article 19, alinéa 1, de la Convention (protection contre les mauvais traitements). Ainsi, le Comité des droits de l'enfant dont la charge de travail a pris de l'ampleur depuis la réception des rapports des États au titre des deux protocoles facultatifs pourrait se consacrer uniquement à l'examen des plaintes concernant la violence contre les enfants. Celle-ci comprend, de manière large, la violence physique, la violence psychologique, la discrimination, la négligence, la maltraitance, les abus sexuels et les mauvais traitements. Cependant, pour les raisons invoquées ci-dessus, les plaintes doivent couvrir l'ensemble des droits énoncés dans la Convention.

4. Les options pour l'insertion d'une procédure de plainte

L'insertion d'une procédure de plaintes individuelles devrait se faire par deux moyens : soit un troisième

50. À ce sujet, le Comité des Droits de l'homme a précisé que cette règle n'est applicable que dans la mesure où ces recours seraient efficaces et disponibles. Voir l'affaire n° 4/1977, *Torres Ramirez c. Uruguay*.

51. En 2001 (28^e session), le Comité des droits de l'enfant avait consacré une journée de discussion générale à la question de la violence contre les enfants au sein de l'école et de la famille. Il avait recommandé au secrétaire général des Nations unies de mener une étude internationale sur le problème de la violence contre les enfants. Voir le rapport de monsieur Paulo Sérgio Pinheiro, expert indépendant chargé de l'étude des Nations unies sur la violence à l'encontre des enfants, A/61/299, 29 août 2006.

protocole facultatif à la Convention permettant aux États parties qui le souhaitent d'y adhérer – la Convention deviendrait ainsi l'unique traité qui comprend trois protocoles facultatifs. Soit par des amendements⁵² aux dispositions de la Convention, en particulier la seconde partie (articles 43, 44 et 45) concernant le Comité, dans le cadre d'une conférence des États parties – la procédure est assez lourde : l'accord d'un tiers des États parties pour la tenue de la conférence ; l'adoption de l'amendement par la majorité des États parties présents et votants ; la soumission de l'amendement à l'Assemblée générale des Nations unies pour approbation ; l'entrée en vigueur de l'amendement après adoption par l'organe plénier de l'ONU et acceptation par une majorité des deux tiers des États parties.

5. La question des chevauchements d'activité

La question des chevauchements d'activité avec les autres mécanismes conventionnels ne devra pas se poser à partir du moment où ces organes de contrôle n'ont pas été saisis par des enfants et examinent les droits de l'enfant à travers les instruments⁵³ dont ils sont issus. Dans le cas où l'idée d'une procédure de plaintes individuelles ne ferait pas son chemin, il faudra alors prévoir une banque de données inter-comités afin de recenser les droits procéduraux des enfants dans leur pratique et établir des statistiques fiables afin de juger de l'utilité d'une telle procédure.

La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant n'est pas encore un instrument vivant et effectif dans les ordres juridiques internes des États parties. Certes,

les progrès réalisés par certains d'entre eux dans la mise en œuvre de la Convention vont dans le bon sens, néanmoins de nombreuses insuffisances doivent encore être comblées en ce qui concerne la conformité des lois nationales avec les préceptes de la Convention, l'application des recommandations du Comité, la diffusion et l'adoption de plans d'action nationaux en faveur des enfants, afin de corriger l'application imparfaite dont souffre à ce jour la Convention.

L'efficacité du contrôle exercé par le Comité des droits de l'enfant dépend *in extenso* de la coopération des États et du degré d'application des dispositions de la Convention au niveau interne. Le Comité n'est pas un tribunal, mais il est essentiel qu'il mette l'accent sur la notion « d'obligation juridique internationale », car au final « une norme nue, réduite à une règle morale dépourvue de sanction »⁵⁴, ne nous paraît pas le moyen rêvé pour assurer l'application effective des normes. L'introduction d'une procédure de plaintes individuelles à la Convention⁵⁵ constitue indéniablement une valeur ajoutée à la fonction de contrôle du Comité, lui permettant d'examiner de manière rigoureuse, parallèlement au système des rapports, les obligations juridiques des États contractées au titre de la Convention. En outre, l'initiative en question cadre parfaitement avec la notion « d'intérêt supérieur » de l'enfant, même si celle-ci nécessite de déterminer ses contours à travers des critères précis et clairs. Il suffira ensuite d'informer les enfants de cette possibilité afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits devant une instance internationale et garantir les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

52. Voir l'article 50 de la Convention.

53. Voir, par exemple, les articles 10, alinéa 3 (protection contre l'exploitation économique et sociale), et 12 (jouissance du meilleur état de santé) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; l'article 24 (mesures de protection de l'enfant) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; et l'article 44 (droit de réunion des travailleurs migrants avec leurs enfants) de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

54. R.-J. Dupuy, *L'Humanité dans l'imaginaire des nations*, Paris, Julliard, 1991, p. 95.

55. Le 17 juin 2011, le Conseil des Droits de l'homme des Nations unies a adopté le projet de protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant prévoyant une procédure de plainte.