

APPROCHES

POUR ÉLABORER UN RAPPORT ALTERNATIF
AU COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES

FICHE PRATIQUE N°1





APPROCHES

POUR ÉLABORER UN **RAPPORT ALTERNATIF** AU COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES

FICHE PRATIQUE N°1

Avec le soutien de



Couverture : José David Barbesi

Mise en page : Grand M

Paris - Genève 2022

ISBN : 979-10-96608-26-3

www.bice.org

INTRODUCTION

L'examen des rapports périodiques soumis par les États aux organes de traités ou Comités est un exercice clé pour s'assurer du niveau de respect du texte juridique rattaché. La participation des organisations de la société civile (OSC) est tout aussi importante pour que l'examen de la situation dans un État partie soit la plus complète et objective possible. Cette participation dans le processus d'examen se fait sur la base d'un rapport alternatif qui offre aux experts des Comités une source d'informations complémentaires.

Il n'est pas nécessaire pour une OSC de bénéficier du statut consultatif auprès de du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations unies avant de soumettre un rapport alternatif aux Comités. La présente fiche pratique est dédiée au Comité des droits de l'enfant (CRC). Le Secrétariat du Comité met à la disposition de toute ONG les informations nécessaires pour s'engager dans le processus d'examen de la situation des droits de l'homme dans un État donné. Le Secrétariat est un service d'appui et de conseils. En outre, la page internet du Comité (<https://www.ohchr.org/fr/treaty-bodies/crc>) dispose d'informations pratiques, notamment sur la composition du Comité, son mandat, le calendrier des examens des États, les délais de soumissions des rapports alternatifs ainsi que les dates des pré-sessions et sessions. Les rapports alternatifs soumis sont aussi disponible sur cette page aux côtés des rapports périodiques étatiques, les réponses à la liste de questions, les Observations finales assorties de recommandations. Les ONG peuvent soumettre des rapports de suivi de ces recommandations et mener des actions de suivi sur le terrain.

Un rapport alternatif peut être rédigé dans l'une des six langues officielles de l'ONU : anglais, français, espagnol, arabe, chinois

et russe suivant trois approches. Une fois élaboré, le rapport suit un parcours avec les différents points d'entrée. Plus les points d'entrée sont correctement utilisés, plus l'impact sera significatif.

Les objectifs d'un rapport alternatif peuvent être, notamment :

- Participer à travers des informations pratiques, factuelles et juridiques au processus d'examen d'un État par le CRC ;
- Œuvrer avec les experts du Comité et son secrétariat pour que les informations fournies soient prises en compte ;
- Travailler avec les autres acteurs impliqués ;
- Agir pour que les recommandations finales soient réalistes, spécifiques, réalisables dans le temps et qu'elles reflètent la situation du moment.

La présente fiche explique les procédures simplifiée et classique d'examen des rapports étatiques par le Comité des droits de l'enfant, les différentes manières d'élaboration d'un rapport alternatif et les points d'entrée dans le processus d'examen.

Elle vient enrichir le *manuel Techniques de Plaidoyer* élaboré dans le cadre du projet Écoles sans Murs et elle est accompagnée par deux autres fiches portant respectivement sur les *Plaidoyer local, quelques techniques et procédés* (Fiche n°2) et sur le *Suivi au niveau national des recommandations des mécanismes internationaux de supervision des droits de l'enfant* (Fiche n°3).

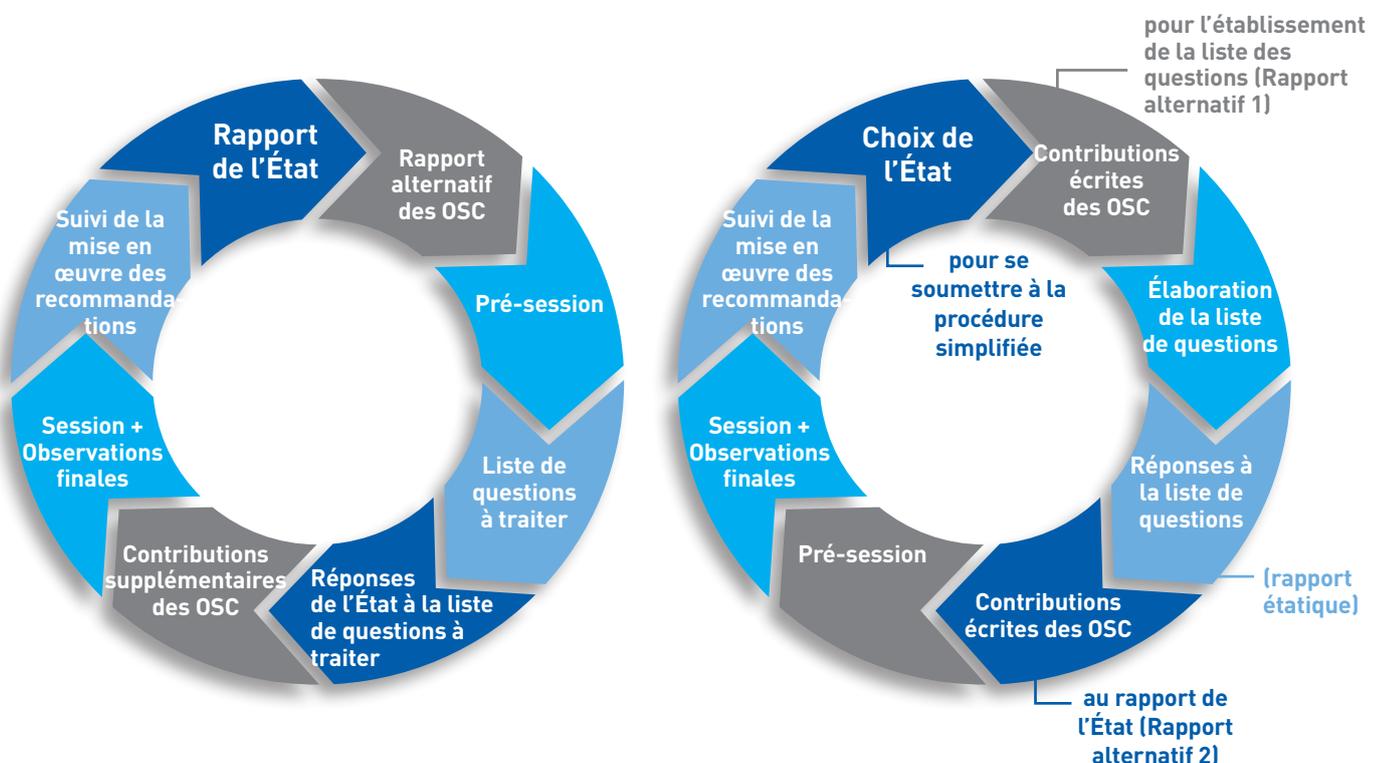


PROCÉDURES DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS

Fonctionnement

Sous le régime de la **procédure classique**, l'État partie soumet son rapport étatique à l'organe de traité/organe conventionnel suivant la périodicité prévue par la Convention ratifiée. Les OSC soumettent aussi leur rapport alternatif après. Puis l'organe de traité convoque une pré-session avec les OSC et les agences des Nations unies présentes dans le pays sous examen. À la suite des informations contenues dans le rapport étatique et celles transmises par les OSC lors de la pré-session, l'organe de traité établit une liste de points à traiter ou une liste de questions. L'État sous examen fournit les réponses aux questions. Les OSC ont également la possibilité de réagir aux réponses de l'État par une contribution complémentaire. Le document contenant les réponses de l'État représente un document complémentaire au rapport étatique soumis.

La **procédure simplifiée** requiert l'acceptation préalable de l'État sous examen. Ensuite, l'organe de traité établit la liste de questions avant la soumission du rapport étatique. En fait, ce sont les réponses à la liste de questions qui constituent le rapport étatique. L'intervention des OSC est primordiale à ce niveau pour influencer le processus d'élaboration de la liste de questions à traiter (Rapport alternatif n°1). Après la soumission par l'État sous examen des réponses à la liste de questions, les OSC ont encore la possibilité de soumettre des contributions écrites sur la base du contenu des réponses de l'État (Rapport alternatif n°2). Les rapports alternatifs 1 et 2 permettent aux OSC de participer ensuite à la pré-session, c'est-à-dire la consultation informelle entre les experts des organes de traité et les OSC, puis à la session qui suit après.



PROCÉDURES DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS

La procédure simplifiée a été introduite dès 2018. Le Comité a ensuite adopté la Décision n°15 du 7 février 2022 pour réitérer l'importance d'utiliser cette nouvelle procédure dans le but de :

- S'orienter vers un cycle d'examen prévisible de 8 ans afin de garantir la présentation régulière et en temps voulu des rapports par tous les États parties ;
- Entreprendre, 4 ans après l'examen, une procédure de suivi à mi-cycle axée sur les six thématiques principales identifiées dans les Observations finales, pour lesquelles des mesures urgentes doivent être prises ;
- Proposer la procédure simplifiée de présentation des rapports comme procédure standard avec la possibilité pour les États parties de se retirer s'ils préfèrent présenter leurs rapports selon la procédure classique.

Le Comité donnera prochainement des précisions sur les nouvelles échéances et le calendrier d'examen.

Quel est l'intérêt de la procédure simplifiée ?

Elle a pour avantage de :

- Éviter une trop longue attente entre la date de la soumission du rapport et l'examen de celui-ci. En effet, il peut s'écouler jusqu'à 3 ans entre la présentation du rapport étatique à la tenue de la session qui organise l'examen. Ce délai exige parfois, compte tenu des circonstances ou de l'évolution de la situation, une mise à jour en profondeur du rapport étatique. Souvent, les Comités renvoient une liste de questions pour permettre à l'État sous examen d'apporter des éléments actualisés.

- Trouver une solution au retard récurrent des États dans la soumission des rapports périodiques. L'envoi de la liste de questions et la nécessité d'y répondre a vocation à mobiliser les services de l'État en charge de la coordination et de l'élaboration du rapport. C'est une nouvelle dynamique qui est ainsi injectée dans le processus d'examen des États.

Tous les États se sont-ils soumis à la procédure simplifiée ?

Non. Son acceptation se fait sur une base volontaire. Un État peut choisir d'être examiné sous le régime classique ou sous le régime simplifié. A la date du 30 juin 2022 :

- au plus de 110 États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant à qui la procédure simplifiée a été proposée, seule un peu plus d'une quarantaine a répondu favorablement.
- 27 États parties dont la Géorgie, le Guatemala et le Pérou ont reçu la liste de questions préalable ayant servi de base au rapport étatique.
- 8 États parties en 2022 ont été examinés sous le régime de procédure simplifiée.

Le rythme d'adhésion des États à la procédure simplifiée est assez timide. Cela peut s'expliquer par la période de la pandémie de la Covid-19 (2020-2022) qui a déplacé les priorités des États, mais également par la possible crainte d'une nouvelle procédure dont les États ne maîtrisent pas encore tous les enjeux. Il urge donc d'engager une campagne de plaidoyer pour convaincre davantage les États à accepter la procédure simplifiée.



ÉLABORATION D'UN RAPPORT ALTERNATIF

Un rapport alternatif est une contribution des OSC dans le cadre de l'examen d'un État partie par un mécanisme de supervision des droits de l'homme. Il est dénommé ainsi car il provient d'une source autre que celle de l'État sous examen. Il offre un angle d'analyse différent, en général plus pragmatique, propose une autre perspective et suggère une orientation distincte sur la situation dans le pays par rapport aux informations fournies par l'État dans son rapport périodique (réponses à la liste de questions à traiter).

Les rapports alternatifs sont généralement une source d'information appréciée par les organes de traités. Ils complètent les rapports étatiques, ceux des agences des Nations unies et des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

1. Approches

1.1. En partant des recommandations émises lors des précédents examens

Un rapport alternatif est avant tout un rapport de suivi une fois l'étape du rapport initial passée. Il évalue l'état de la mise en œuvre des recommandations jadis formulées par l'organe de traité devant lequel l'État sous examen revient une nouvelle fois.

À ce titre, il est indiqué de partir des Conclusions finales et les recommandations des examens antérieurs pour élaborer le rapport alternatif. L'analyse critique et objective de la mise en œuvre des recommandations formulées il y a 4 ou 5 ans à l'aune des développements intervenus dans le pays permet de constituer un rapport alternatif qui se situe dans la continuité des examens précédents.

Dans le cadre de la procédure simplifiée, le rapport alternatif 1 précède le rapport étatique. Seules les recommandations précédentes servent alors de repères. Dans ce contexte, l'élaboration du rapport alternatif est assez exigeante car il faut :

- d'abord procéder à l'analyse factuelle, statistique, pragmatique et juridique de la situation ;
- ensuite proposer ou suggérer des questions au Comité ;
- enfin convaincre par l'analyse de la pertinence des questions.

1.2. En partant du rapport étatique soumis pour l'examen (ou des réponses à la liste de questions)

L'un des objectifs du rapport alternatif est de présenter une problématique abordée par l'État dans son rapport sous un autre angle orienté vers des études basées sur les activités, des témoignages des victimes, ou des informations issues de la pratique des acteurs de la société civile.

Par exemple, lorsque l'État soutient, sans autres précisions, que l'adoption d'une loi donnée constitue une évolution normative et une avancée dans la jouissance des droits garantis, le rapport alternatif devrait davantage analyser :

- la connaissance de la loi, au moyen de la sensibilisation, par les destinataires de la loi et les acteurs censés appliquer la loi ;
- la prise ou non des mesures d'application de la loi ;
- la mise en place ou non des services et mécanismes pratiques prévus par la loi ;
- le recours à la loi par les tribunaux et la jurisprudence relative à la thématique couverte par la loi ;



- le niveau du respect ou le détournement ou le contournement à d'autres fins de la loi par les acteurs étatiques et non étatiques ;
- le caractère peut-être contre-productif de la loi ;
- l'évolution ou non de la pratique que la loi est censée changer ou transformer ;
- les mesures correctives à proposer pour améliorer la loi ;
- le bilan de la mise en œuvre de la loi.

A ce titre, fonder le rapport alternatif en procédant à une analyse méthodique des informations de l'État permet de mieux renseigner les experts qui, au final, disposeront d'assez d'éléments probants non seulement dans le cadre du dialogue interactif avec l'État sous examen le jour de l'examen, mais également dans le cadre de l'élaboration de leurs recommandations.

1.3 En combinant les deux précédentes approches

Chaque fois que possible, il est recommandé de combiner l'approche fondée sur les recommandations antérieures et l'approche basée sur le rapport étatique. Cette combinaison est gage de qualité car elle fait appel à une analyse croisée des :

- informations fournies par l'État à l'aune des recommandations précédentes ;
- développements intervenus depuis le dernier examen de l'État et les omissions ou inexactitudes que peut présenter le rapport étatique ;
- faits qui conduisent à un rapprochement des sujets abordés par l'État et les recommandations jadis formulées.

1.4 En élaborant un rapport assorti de questions argumentées

L'un des objectifs est de parvenir à influencer l'élaboration de la liste des points à traiter. Le rapport qui précède l'adoption par le Comité de la liste de question est donc une opportunité à saisir à cet effet.

Ce rapport doit être davantage orienté vers la suggestion de questions argumentées. Il est impératif de formuler les questions basées sur les faits et le droit en adéquation avec les thématiques (systématiques) [têtes de chapitre] inscrites dans les Observations finales.

1.5 Approche individuelle ou collective

Le rapport alternatif peut être élaboré par une seule organisation ou plusieurs ONG rassemblées, pour l'occasion ou non, en une coalition.

L'option individuelle dépend de l'ambition de l'organisation en question, de son influence ou encore de sa capacité à produire un rapport alternatif de qualité. Certaines organisations choisissent cette option si elles ne sont pas en capacité d'imposer leurs thématiques à la coalition en charge de l'élaboration du rapport collectif ou si ce dernier ne reflète pas suffisamment les problématiques sur lesquelles elles travaillent. Dans ces cas, élaborer et soumettre un rapport individuel permet de couvrir les sujets de préoccupation de son choix.

Sur le plan de la communication, étant l'unique auteur du rapport alternatif, il est plus aisé de porter le rapport auprès des médias, des autorités ou encore des experts du Comité. Sur le plan de l'impact, un rapport collectif est plus indiqué.



ÉLABORATION D'UN RAPPORT ALTERNATIF

L'approche collective a des atouts indéniables. Plus les sujets sont portés par plusieurs organisations, plus le rapport aura une portée plus efficace. Encore faut-il que chaque membre de la coalition ait l'opportunité de contribuer au rapport et que l'arbitrage sur les sujets à traiter n'entame pas la confiance de certains membres. Dans tous les cas, les rapports des coalitions reçoivent de la part des organes de traité un accueil plus attentif et soutenu.

Étant donné l'importance du suivi de la mise en œuvre des recommandations après l'examen, une coalition est censée offrir plus de gage de solidité pour mener des actions de suivi même si l'auteur d'un rapport individuel peut également engager, seul ou avec d'autres organisations, des actions de suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Le choix des invitations des organes de traité à participer à la pré-session ou à la session, porte davantage sur les rapports de coalition que sur les rapports individuels. Toutefois, la qualité du rapport reste le critère principal.

2. Participation des enfants à l'élaboration des rapports alternatifs

La participation des enfants à l'élaboration d'un rapport alternatif est la mise en pratique de la prise en compte de l'opinion de l'enfant (article 12, CDE). Pour éviter toute manipulation, il est recommandé que les adultes évitent de changer, transformer ou interpréter les phrases ou les mots utilisés par les enfants pour exprimer ou décrire une situation donnée. Ce rapport peut se faire avec les enfants dont l'association assure la prise en charge ou avec des enfants impliqués par exemple dans des Clubs d'enfants, des Comités locaux de protection juniors...

La participation des enfants peut aboutir à **deux résultats** :

- Aider les adultes à mieux comprendre les problèmes des enfants et à mieux les transcrire dans leur rapport alternatif ;
- Permettre l'élaboration d'un rapport spécifique par les enfants.

Dans tous les cas, la participation nécessite quelques préalables :

- Expliquer le rôle d'un organe de traité ;
- Expliquer l'intérêt à agir auprès d'un organe de traité, de préférence au moyen d'un rapport alternatif ;
- Expliquer l'importance d'un rapport alternatif et surtout d'un rapport alternatif rédigé par les enfants ;
- Créer un cadre adapté aux enfants pour faciliter leurs échanges, leurs réflexions et la production du rapport ;
- Favoriser la participation de représentants des enfants à la pré-session et à la session.

Le Comité des droits de l'enfant accorde une importance significative aux rapports élaborés par les enfants eux-mêmes, notamment dans la formulation de la liste de questions et lors de la pré-session.



UTILISATION DU RAPPORT ALTERNATIF ÉLABORÉ : LES POINTS D'ENTRÉE DANS LE PROCESSUS D'EXAMEN

Il est possible, tout au long du processus d'examen de faire du plaidoyer en portant des informations à la connaissance des experts du Comité. Toutefois, trois étapes sont déterminantes pour influencer le processus d'examen avec le rapport alternatif :

1. Phase d'élaboration de la liste de questions à traiter

Dans le système simplifié, c'est la phase décisive car tout commence par la liste de questions. Plus les préoccupations sont reflétées dans la liste de questions, plus il y a de chances que :

- l'État sous examen fournisse des éléments de réponse s'y rapportant ;
- le Comité les intègre dans les questions adressées à la délégation de l'État sous examen lors du dialogue interactif pendant la session ;
- le Comité les prenne en compte dans les Observations finales sanctionnant l'examen en détaillant les problèmes et en formulant des recommandations spécifiques.

Pour y parvenir, il faudrait :

- se conformer à l'agenda du Comité pour la soumission du rapport alternatif élaboré et le soumettre dans les délais ;
- orienter le rapport alternatif sur des questions à prendre en compte dans la liste de questions du Comité ;
- se renseigner sur les membres du Comité ou la *Task Force** du Comité dédié à l'examen de l'Etat sous examen. Ce contact avec les experts offre des opportunités d'influence ;
- se mettre à la disposition du Secrétaire du Comité pour répondre à d'éventuelles sollicitations.

2. Phase de la pré-session

Il s'agit de la rencontre physique entre les membres du Comité et les OSC. Elle intervient après la 1^{ère} contribution des OSC lors de la procédure classique ou la 2^{ème} contribution des OSC sur la base de la réponse aux questions fournie par l'État sous examen. Pour réussir à influencer l'examen et à faire inclure les sujets de préoccupation, il faudrait :

- Préparer une **présentation synthétisée, structurée et factuelle** portant sur des problèmes spécifiquement identifiés ;
- Veiller à **comparer la situation avant et après le dernier examen** : statistiques, évolution (positive ou négative) de la situation ;
- **Décrire les faits, faire appel au droit applicable et analyser succinctement l'état du droit national et son application au problème identifié** ;
- Avancer tous les **arguments objectifs possibles pour convaincre** les experts du Comité de prendre en compte les préoccupations énoncées.

*Équipe d'experts mise en place par le Comité pour étudier en profondeur la situation d'un pays sous examen. Son travail consiste notamment à prendre le lead lors du dialogue interactif avec la délégation de l'État sous examen lors de la session. La Task Force est aussi à la disposition des ONG pour recueillir leurs informations sur la situation du pays sous examen.



UTILISATION DU RAPPORT ALTERNATIF ÉLABORÉ : LES POINTS D'ENTRÉE DANS LE PROCESSUS D'EXAMEN

3. Phase de la session

À ce niveau, le processus de l'examen est très avancé. Mais il est toujours possible de faire du plaidoyer 2 à 3 jours avant la session en organisant :

- un **briefing informel** pour certains membres du Comité ou la *Task Force* ;
- des **entretiens individuels** avec certains membres du Comité.
- un **side event** (événement parallèle) pour mettre la lumière sur certaines problématiques.

Toutefois, au regard du programme assez chargé du Comité et des activités parallèles prévues par les experts, il est préférable de planifier ces rencontres bien à l'avance.



La présente Fiche vise à expliquer le passage de la procédure standard à la procédure simplifiée d'examen des rapports des États partie à la Convention relative aux droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs. Elle démontre les différentes approches à utiliser pour élaborer un rapport alternatif ou faire des contributions par les OSC au Comité des droits de l'enfant.

La Fiche montre surtout les points d'entrée des OSC pour avoir de l'impact tout au long du processus d'examen. Plus les ONG sont promptes à saisir les opportunités d'intervention et de plaider, plus elles pourront influencer le résultat final de l'examen.



COORDONNÉES :

France

9 Rue du Delta
75009 Paris
Tél. (00 33 1) 53 35 01 00
Siège social

Suisse

11 Rue Butini
CH-1202 Genève
Tél. (00 41 22) 731 32 48