

Les enjeux fondamentaux du système des organes conventionnels de la protection des droits de l'homme de l'ONU

15 Octobre 2015 préparé pour la réunion d'experts du 14-15 décembre
2015

Depuis l'établissement du premier organe créé en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme¹ en 1970 (le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale), les organes conventionnels ont été confrontés, pour diverses raisons, à différents types de défis importants et complexes. Depuis les années quatre-vingts dix, de nombreux processus de réforme se sont succédés avec peu de succès jusqu'à présent. Ce document identifie les plus importants défis auxquels sont confrontés aujourd'hui les dix organes conventionnels des droits de l'homme.

Le défi de la croissance. Le système des organes conventionnels a doublé en taille lors de la dernière décennie et se développe continuellement (par le nombre de traités, le nombre croissant des ratifications, le nombre de rapports soumis aux comités, les nouvelles procédures de plaintes, d'enquêtes et de suivi, le nombre de dépôts de plaintes individuelles, etcetera).

- Pour la plupart des États, les exigences en matière de présentation de rapports aux organes conventionnels, pour l'examen périodique universel et les procédures spéciales, sont considérables, sans compter celles concernant les engagements pris envers les mécanismes régionaux, incluant également des rapports au niveau régional pour l'Afrique, l'Europe et les Amériques. Neuf des dix traités internationaux des droits de l'homme requièrent la présentation régulière de rapports. Cette exigence provoque des retards de présentation, voire même une absence totale de rapport: seulement 25 à 30 États s'avèrent capables de soumettre tous leurs rapports à temps aux différents traités auxquels ils sont partie (soit à peu près 15% des États). Environ 85% des États parties n'arrivent ainsi pas à se conformer à leurs obligations en termes de soumission de rapports.
- Malgré cette faible conformité à l'obligation de soumission périodique de rapports formulée par les traités, certains des neuf organes conventionnels comprenant une telle procédure ont un **retard structurel dans l'examen des rapports malgré l'octroi de temps de réunion supplémentaires en 2015**. Les **retards dans l'examen des communications individuelles et des actions urgentes** continuent d'augmenter, alors que de nouveaux mécanismes et procédures de communications individuelles viennent de se mettre en place. Le nombre de communications individuelles et d'actions urgentes devraient augmenter de manière exponentielle, particulièrement depuis l'adoption des Protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant, celle relative aux droits des personnes handicapées et celle pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, du fait que ces mécanismes sont de plus en plus connus du grand public.
- L'Assemblée Générale attribue du temps aux sessions des organes conventionnels de

façon linéaire, en se basant sur l'évaluation de la charge de travail et les retards dans l'examen des Etats parties et des communications individuelles. En 2015, l'Assemblée

Générale a accordé aux organes de traités 30% de temps de réunion supplémentaire par la résolution 68/268. Avec 95 semaines de réunions par an, le système des organes de traités est le plus condensé du système onusien et a atteint sa limite fonctionnelle. Il ne peut plus s'étendre davantage, de même que les exigences vis-à-vis des États parties, des membres des organes conventionnels, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ou de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) (qui soutient les réunions sur le plan technique), même si on lui attribuait de nouvelles ressources.

- Avec l'examen de plus de 160 pays et la prise de 194 décisions ou avis sur les communications individuelles par année, les organes conventionnels adoptent en général entre 200 et 400 recommandations pour chaque pays par cycle de soumission des rapports (qui pour la plupart des traités est de cinq ans). Le nombre important des recommandations des organes de traités soulève la question de leur pertinence, de leur répétition et de leur exactitude. Il soulève aussi des inquiétudes quant à la capacité des États à les suivre et à les mettre en œuvre (auxquelles viennent s'ajouter les recommandations de l'EPU, des procédures spéciales et des mécanismes régionaux).
- Les organes de traités ont développé des activités et des procédures qui, tout en restant dans leur domaine de compétences, pour lesquelles les Nations Unies n'ont pas de budget, comme les Procédures de suivi. Les préparations pour les Journées de Débat Général et les Observations Générales sont également des activités non spécifiquement financées.
- Du fait de l'entrée en vigueur des nouvelles procédures (CRPD, CEDAW, CRC, CESC), les organes conventionnels demandent plus d'enquêtes sur la situation dans un pays que par le passé, alors qu'elles ne sont financées qu'en partie (une mission par an et aucune dotation pour le recrutement de personnel) et nécessitent une préparation importante de la part du HCDH.
- De nouveaux traités des droits de l'homme sont en phase de négociation et les organes de traités correspondants sont en train d'être élaborés. Actuellement il existe trois processus de rédaction : 1) Les droits des personnes âgées ; 2) Les droits des paysans et de toutes personnes travaillant dans un milieu rural ; 3) Les droits de l'homme et les sociétés transnationales. Il est donc très probable que le système des organes conventionnels va continuer à s'étendre.

Le défi de la cohérence Avec dix organes conventionnels travaillant sur des questions qui se chevauchent et sont interdépendantes, la cohérence du système des organes de traités est une préoccupation constante.

- Il n'y a pas de lien entre la soumission de rapports aux organes de surveillance des traités internationaux et celle aux organismes de surveillance régionaux. De même, il n'existe pas de lien entre la soumission de deux rapports d'un même Etat à deux organes différents. Le document de base commun (DBC), qui représente une tentative d'établir un lien entre les rapports aux différents organes conventionnels est peu utilisé et a été un échec.
- Certaines dispositions des neuf traités et des neuf protocoles optionnels se chevauchent. Cela conduit à des questions répétées de la part des organes conventionnels aux Etats, sur

les mêmes thèmes ou des thèmes similaires, sous forme écrite ou orale. Ce phénomène génère des duplications dans les observations finales.

- La question du chevauchement des dispositions est aggravée lorsque les organes des traités ont des approches différentes dans leurs recommandations sur des problématiques de droits de l'homme identiques. Ceci se manifeste aussi dans les Observations Générales adoptées par les organes conventionnels.
- Comme le nombre de communications individuelles examinées par les organes conventionnels augmente, le risque de divergence en termes de jurisprudence augmente également. Le maintien de la cohérence dans la jurisprudence des organes de traités sur les communications individuelles est devenu un défi.
- Malgré le fait que neuf des dix organes conventionnels ont des fonctions similaires, ils emploient tous différentes méthodes de travail et règles de procédures nonobstant les efforts d'harmonisation entrepris depuis des années. Le manque de cohérence des organes a pour conséquences : 1) de pesants manques d'efficacité et des gaspillages en termes de ressources; 2) une réduction de la prédictibilité et d'accessibilité pour les États et les différentes parties prenantes; 3) un manque de synergie entre tous ceux qui interagissent dans les organes conventionnels (États, ONG, INDH, Equipe Pays de l'ONU, etcetera).
- Les mécanismes internationaux des droits de l'homme se sont développés de manière considérable avec l'établissement en 2006 de l'EPU et l'expansion du nombre des détenteurs de mandat au titre des procédures spéciales. Cette fragmentation du système de protection internationale, malgré ses bonnes intentions, a également accru son incohérence. Les dates butoirs pour la soumission des rapports et les dialogues interactifs (commentaires sur les pays) ne sont pas synchronisées entre les trois mécanismes internationaux des droits de l'homme et créent des goulots d'étranglement pour les États, les INDH et les ONG. En outre, des divergences ou des incohérences sur des thèmes ou des situations de pays apparaissent aussi entre les trois mécanismes majeurs des droits de l'homme des Nations Unies.

Le défi de la gouvernance. Les Présidents des organes de traités se sont rencontrés pour la première fois en 1983. Depuis 1989, les présidents se réunissent annuellement. Habilités par le processus de renforcement des organes des traités, les dix Présidents ont décidé de prendre en main les questions d'intérêt commun et de favoriser l'harmonisation des différentes méthodes de travail. Plus récemment, ils ont même organisé des réunions informelles et adopté des déclarations conjointes. Cependant, dans un grand nombre d'occasions - et ce, malgré des avancées notables - les organes conventionnels ont contesté, bloqué ou ignoré ce leadership. Ceci a eu pour résultat de laisser très souvent sans suite les décisions et conclusions approuvées par les dix Présidents.

Le défi de la composition des Comités. Actuellement les dix organes conventionnels sont composés de 172 experts indépendants. C'est le plus large groupe d'experts indépendants au sein d'une architecture unique à l'intérieur de l'ONU (le système des organes de traités), avec les exigences et complexités administratives et logistiques à grande échelle qui s'y rapportent incluant les arrangements de voyage, la communication et le soutien administratif.

- Les organes conventionnels n'ont pas tiré parti des bénéfices que pouvait procurer le renouvellement régulier de leurs membres, du fait notamment de l'absence de limite de durée des mandats (seulement trois traités possèdent une limite de durée pour les mandats). Cela a parfois permis à certains pays de monopoliser un siège pendant plusieurs

décennies.

- Les processus de nomination et d'élection manquent de transparence et de compétitivité et devraient être repensés pour permettre le plein accomplissement de l'indépendance et de l'expertise requises par les organes de surveillance des traités internationaux des droits de l'homme. Au fil des années, la qualité et la participation des membres des comités ont été très inégales.
- Les conditions pour devenir membres d'un organe conventionnel ne sont définies qu'en termes vagues et généraux. Des pré-requis importants manquent, comme la connaissance d'une des six langues officielles des Nations Unies, la disponibilité et le temps. Les membres ayant une activité professionnelle à côté de leur travail bénévole au sein de leur comité, il semble impossible d'augmenter au-delà des trois mois actuels la période de session de chaque organe conventionnel.
- Le système des organes conventionnels ne possède pas de système de redevabilité pour ses membres qui, sous la forme d'un arrangement institutionnel approprié, ne menacerait pas leur indépendance.
- Tous les organes de traités souffrent du manque de parité homme/femme entre leurs membres.
- Les traités exigent une répartition géographique équitable entre membres lors de leur élection. La réalité démontre que cette répartition n'est pas respectée dans certains organes de traités.
- Un équilibre entre différentes expériences professionnelles est aussi nécessaire mais rien dans les organes de traités ne permet de d'assurer voir même de promouvoir cet équilibre.

Le défi des ressources. Le budget actuel du système des organes conventionnels est fixé à 52 millions de USD (couvrant les 95 semaines de réunions par an, les voyages et indemnités journalières des membres, le coût du personnel du HCDH, pour le service des conférences à l'ONUG et les services de l'information). La résolution 68/268 de l'Assemblée générale établit, qu'en cas de poursuite de la croissance du système des organes de traités, les Nations Unies sont tenues de fournir des ressources additionnelles connexes, y compris la dotation en personnel. Cependant, étant donné les restrictions budgétaires et le climat d'austérité, il est peu probable de voir l'Assemblée générale attribuer de nouvelles ressources, même si le système des organes de traités se développe, lors de sa 70^{ème} session en 2016.

- Le travail des organes conventionnels implique d'importantes dépenses, non seulement pour les Nations Unies à l'échelle internationale, mais également et peut-être surtout, à l'échelle nationale. Préparer des rapports pour les organes conventionnels (ainsi qu'aux autres mécanismes internationaux et régionaux) et mettre en œuvre les recommandations entraînent d'importants coûts pour les États parties. L'accent mis par les États sur la préparation des rapports diminue considérablement les ressources humaines et financières nécessaires aux États pour la mise en œuvre d'un agenda des droits de l'homme en premier lieu. En rationalisant le processus de présentation des rapports, les organes conventionnels pourraient permettre aux États d'économiser certaines ressources humaines et financières qui pourraient être utilisées dans la mise en œuvre des dispositions des traités à l'échelle nationale et locale.

- Le coût du système des organes des traités n'est pas immuable et augmente régulièrement en raison de la création de nouveaux organes, de l'augmentation des ratifications de traités par les États et des rapports soumis, de l'accroissement des enquêtes, des visites de terrain et des communications individuelles. Comment l'ONU pourrait-elle continuer d'augmenter sans cesse le financement des organes de traités ?

Le défi de la mise en œuvre. La présentation des rapports aux organes conventionnels est malheureusement devenue une fin en soi alors qu'elle n'avait pour but, initialement, d'être un outil à destination des États pour améliorer la situation des droits de l'homme. En raison des cinq principaux défis décrits ci-dessus, la mise en œuvre des traités internationaux des droits de l'homme et des recommandations onusiennes est gravement compromise et pratiquement éclipsée par la multiplication croissante des processus de *reporting*. Une réforme du système des organes de traités aurait un impact positif sur les droits de l'homme au niveau national.

Note: Des recherches supplémentaires sur les défis mentionnés ci-dessus (« Défi de la mise en œuvre ») ne sont pas nécessaires étant donné que les informations factuelles et analytiques existent déjà. En revanche, des recherches sur la manière de relever ces défis est indispensable, en se basant sur les leçons tirées des tentatives des réformes passées. Une nouvelle réflexion visionnaire est requise pour aller au-delà des plus petits dénominateurs communs, y compris et pour revisiter les anciennes idées.

➤ Se référer aux informations dans le rapport de 2012 du Haut-Commissaire (A/66/860), le document des coûts de base pour l'AG de 2013 (A/68/606).

ⁱ Les termes « organes conventionnels de protection des droits de l'homme », « organe créé en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme » et « organes de traités des droits de l'homme » ont la même signification et sont utilisés de manière interchangeable.