



Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

Distr. générale
23 mars 2018
Français
Original : anglais
Anglais, espagnol et français
seulement

Trentième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

New York, 29 mai-1^{er} juin 2018

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Suite donnée à la résolution 68/268 de l'Assemblée générale
sur le renforcement et l'amélioration du fonctionnement
de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme**

Recensement des progrès réalisés dans l'harmonisation des méthodes de travail et des pratiques des organes conventionnels

Note du secrétariat

Résumé

À leur vingt-neuvième réunion, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont demandé au Haut-Commissariat aux droits de l'homme d'établir, pour examen à leur trentième réunion, un document rendant compte des progrès accomplis dans l'harmonisation des méthodes de travail et des pratiques des organes conventionnels dans les divers domaines mentionnés dans la résolution 68/268 de l'Assemblée générale, et indiquant les domaines dans lesquels les présidents continueront de travailler pour renforcer l'harmonisation.



I. Introduction

1. À leur vingt-neuvième réunion annuelle, en 2017, les présidents, tout en étant conscients des particularités de la pratique des différents organes conventionnels, qui découlent de leurs traités et mandats respectifs, ont prié le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) d'établir, pour examen à leur trentième réunion annuelle, un document rendant compte des progrès accomplis dans l'harmonisation des méthodes de travail et des pratiques des organes conventionnels dans les divers domaines mentionnés dans la résolution 68/268 de l'Assemblée générale, et indiquant les domaines dans lesquels les présidents continueront de travailler pour renforcer l'harmonisation¹.
2. En ce qui concerne le suivi des observations finales et les constatations, il convient de se reporter au document HRI/MC/2018/4, qui sera également examiné à la trentième réunion annuelle des présidents.
3. La présente note présente un examen comparatif des règlements intérieurs et des méthodes de travail des organes conventionnels réalisé entre octobre et décembre 2017. L'examen a été mené par une consultante externe² sur la base de documents et de renseignements mis à la disposition du public sur le site Web du HCDH.

II. Procédure simplifiée de soumission des rapports

4. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale encourage les organes conventionnels à proposer aux États parties la procédure simplifiée de soumission des rapports pour qu'ils l'examinent et à fixer une limite au nombre de questions qui y sont traitées (dans la liste de points établie avant l'élaboration du rapport) (par. 1). Dans cette même résolution, l'Assemblée générale encourage aussi les États parties à étudier la possibilité d'utiliser la procédure simplifiée (par. 2).
5. La procédure simplifiée de soumission des rapports consiste en l'établissement et en l'adoption d'une liste de points qui est transmise aux États parties avant que ceux-ci ne soumettent leurs rapports périodiques respectifs. Elle a pour but d'aider les États parties à établir et à soumettre des rapports plus ciblés. Tous les principaux organes conventionnels des droits de l'homme proposent la procédure simplifiée de soumission des rapports à l'exception du Comité des disparitions forcées, qui n'a pas de procédure de soumission de rapports périodiques, et du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui n'a aucune procédure de soumission de rapports.
6. Le Comité contre la torture a commencé à utiliser la procédure simplifiée de soumission des rapports en 2007 sous le nom de « liste de points établie avant la soumission du rapport » et il la propose désormais à tous les États parties, y compris ceux dont le rapport initial est très en retard. Le Comité des droits de l'homme a commencé à proposer cette procédure en 2009, suivi par le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille en 2011, le Comité des droits des personnes handicapées en 2013, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2013³ et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale en 2015. Cette même année, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a proposé, à titre expérimental, la procédure simplifiée de soumission des rapports à un nombre limité d'États⁴. Le Comité des droits de l'enfant a commencé à proposer la procédure simplifiée en 2018.

¹ A/72/177, par. 26.

² Le HCDH salue le travail de Caroline Dommen.

³ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a interrompu l'utilisation de la procédure simplifiée en 2014 afin de pouvoir en évaluer les effets.

⁴ E/2015/22-E/C.12/2014/3.

7. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale applique progressivement la procédure simplifiée en la proposant aux États parties dont les rapports périodiques sont en retard de plus de cinq ans et en donnant la priorité à ceux des États parties dont les rapports périodiques sont en retard de plus de dix ans. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a proposé la procédure simplifiée à titre expérimental à plusieurs États à partir de leur troisième rapport périodique, et certains de ces rapports seront examinés en 2018. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes propose aux États d'utiliser la procédure simplifiée à titre expérimental pour les rapports périodiques qui sont en retard, sous réserve qu'un document de base commun ait été soumis au cours des cinq dernières années, ou moins s'il y a eu des changements importants sur les plans politique ou socioéconomique. En ce qui concerne les rapports initiaux, le Comité contre la torture propose la procédure simplifiée quand les rapports sont très en retard, tout en tenant compte de la capacité du secrétariat (deux États par an). Le Comité des droits de l'enfant, par le biais d'invitations trimestrielles, a proposé la procédure simplifiée aux États dont les rapports périodiques sont attendus le 1^{er} septembre 2019 ou après cette date. Le Comité des travailleurs migrants peut utiliser la procédure simplifiée pour les rapports initiaux en retard, que l'État partie ait accepté cette procédure ou non, et se donne la possibilité d'examiner la situation d'un État partie en l'absence de rapport.

8. On trouvera dans le tableau ci-après certaines caractéristiques de l'application par les différents organes conventionnels des procédures simplifiées de soumission des rapports.

<i>Organe conventionnel</i>	<i>Propose la procédure simplifiée pour les rapports initiaux</i>	<i>Propose la procédure simplifiée pour les rapports périodiques</i>	<i>Propose la procédure (pour les rapports périodiques) avec certaines restrictions/modalités d'application</i>	<i>Nombre d'États parties informés de la possibilité d'utiliser la procédure simplifiée, au 31 décembre 2017</i>	<i>Nombre d'États parties qui ont utilisé la procédure simplifiée après y avoir été invités, au 31 décembre 2017</i>
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	Non	Oui	Oui	44	6
Comité des droits de l'homme	Non	Oui	Non	146	43
Comité des droits économiques, sociaux et culturels	Non	Oui	Oui	9	3
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	Non	Oui	Oui	189	7
Comité contre la torture	Oui	Oui	Non	130	96
Comité des droits de l'enfant	Non	Oui	Oui	27	3
Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	Oui	Oui	Non	51	14
Comité des droits des personnes handicapées	Non	Oui	Non	61	31
Comité des disparitions forcées	Non	-	-	-	-
Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants	-	-	-	-	-
Total	2	8	4	657	203

9. Les présidents pourraient analyser les avantages de la procédure simplifiée de présentation des rapports et envisager d'harmoniser leurs méthodes de travail sur ce sujet.

III. Dialogue constructif avec les États parties

10. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale encourage les organes conventionnels à harmoniser leurs méthodologies pour favoriser un dialogue constructif entre les États parties, afin de rendre le dialogue plus fructueux, de faire le meilleur usage du temps disponible et de permettre la tenue d'un dialogue plus actif et productif avec les États parties (par. 5).

11. Quand un rapport est présenté selon la procédure ordinaire, les organes conventionnels procèdent à un examen préliminaire du rapport pour déterminer s'il est nécessaire de demander des renseignements complémentaires à l'État partie. Les organes conventionnels nomment des rapporteurs ou une équipe spéciale, qui sont chargés d'établir une liste de points concernant le rapport de l'État partie. Cette liste de points permet de demander à l'État partie un renseignement qui pourrait avoir été omis dans le rapport, qui pourrait nécessiter une mise à jour ou que les membres jugent nécessaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de l'instrument dans le pays en question. Elle indique à l'avance à l'État partie les points qui préoccupent l'organe conventionnel et permet à la délégation de se préparer pour le dialogue. La plupart des organes conventionnels articulent leurs débats autour de la liste de points ou de thèmes⁵.

12. Dans l'ensemble, la situation actuelle est similaire à celle exposée par le secrétariat en 2014 et en 2015 dans les notes sur le dialogue constructif entre les organes conventionnels et les États parties⁶.

13. Les présidents souhaiteront peut-être rappeler le contenu de la note d'orientation sur le dialogue constructif qu'ils avaient adoptée en 2014⁷ et qui a, depuis, été approuvée par certains organes conventionnels, et le communiquer aux États parties.

Examen d'un État en l'absence de rapport

14. La plupart des États ne respectent pas les délais de soumission de leurs rapports aux organes conventionnels. Certains organes conventionnels examinent la situation des États parties en l'absence de rapport. La Convention relative aux droits des personnes handicapées est le seul instrument des droits de l'homme qui prévoit que le Comité peut examiner la situation d'un État partie en l'absence de rapport (art. 36).

15. Certains organes conventionnels traitent de ce point dans leur règlement intérieur, d'autres le font dans leurs méthodes de travail. Les règlements intérieurs du Comité contre la torture, du Comité des droits de l'enfant, du Comité des travailleurs migrants, du Comité des droits des personnes handicapées et du Comité des disparitions forcées établissent, avec des niveaux de précision divers, s'ils examineront la situation des droits de l'homme dans un État partie qui n'a pas soumis de rapport et, le cas échéant, dans quelles conditions.

16. Les règlements intérieurs du Comité des travailleurs migrants et du Comité des droits des personnes handicapées précisent que le Comité invitera l'État partie à participer à la session pertinente et à prendre part au dialogue. Le Comité des travailleurs migrants ajoute qu'il peut examiner la mise en œuvre de la Convention, même en l'absence de délégation de l'État partie.

17. Les méthodes de travail du Comité des droits de l'homme prévoient l'examen de la situation d'États parties en l'absence de rapport et indiquent comment le Comité procédera. Le Comité des disparitions forcées précise son approche dans son règlement intérieur tout comme dans ses méthodes de travail, ces dernières fournissant plus de détails, et indiquant

⁵ HCDH, *Reporting to the United Nations Human Rights Treaty Bodies Training Guide: Part 1 – Manual* (2017), p. 51.

⁶ HRI/MC/2014/3 et HRI/MC/2015/2, par. 17 à 26.

⁷ A/69/285, annexe I.

notamment que la délégation de l'État partie sera invitée mais que le Comité pourra examiner la situation même en l'absence de délégation. Les méthodes de travail du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale indiquent que le Comité a adopté des procédures spéciales pour examiner la situation des États parties qui n'ont même pas soumis de rapport initial ou de ceux dont les rapports sont très en retard, mais ne précisent pas quelles sont ces procédures spéciales. Les méthodes de travail du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes indiquent que le Comité n'examine pas la mise en œuvre de la Convention dans un État partie en l'absence de rapport, mais, en 2004, le Comité a décidé que, en principe, il examinerait la situation d'un État partie en l'absence de rapport, mais seulement en dernier ressort et en présence d'une délégation.

18. Les présidents pourraient débattre du caractère opportun d'un examen de la situation d'États parties en l'absence de rapport et envisager d'harmoniser leurs pratiques en la matière.

IV. Adoptions d'observations finales plus ciblées, précises et applicables

19. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale encourage les organes conventionnels à faire en sorte que leurs observations finales soient concises, ciblées et concrètes (par. 6).

20. Les neuf organes conventionnels qui examinent des rapports d'États parties publient des observations finales⁸. Le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants n'examine pas de rapports d'États parties mais transmet à l'État partie visité et/ou au mécanisme national de prévention de cet État partie un rapport consacré à sa visite, dans lequel il formule des recommandations similaires à des observations finales. Les observations finales ont essentiellement pour objet de recenser les progrès accomplis par un État partie ainsi que les difficultés et les perspectives liées à la réalisation des droits de l'homme tels que définis dans chaque instrument, ainsi que d'aider l'État partie à remédier aux difficultés constatées en formulant des recommandations sur les mesures à prendre⁹.

21. La longueur, la présentation et le contenu des observations finales diffèrent d'un organe conventionnel à l'autre, comme on le verra ci-après.

Nature et adoption des observations finales

22. Les règlements intérieurs des organes conventionnels sont différents les uns des autres, mais aucun ne donne de précisions sur le processus d'adoption des observations finales ou sur leur contenu. Le règlement intérieur du Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique que le Comité formule des suggestions et des recommandations à caractère général fondées sur son examen des rapports soumis par les États parties. De la même manière, celui du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale prévoit que si, à la suite de l'examen des rapports et des renseignements soumis par un État partie, le Comité décide que cet État partie ne s'est pas acquitté de certaines des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention, il peut faire des suggestions et des recommandations d'ordre général. Le règlement intérieur du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dispose que, après avoir examiné le rapport d'un État partie, le Comité peut présenter des observations finales sur ce rapport afin d'aider l'État partie en question à s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention. Le Comité peut suggérer que le prochain rapport périodique de l'État partie mette l'accent sur certaines questions. Le règlement intérieur du Comité des disparitions forcées établit clairement que le Comité formule des commentaires, observations ou recommandations sur les rapports des États parties et les autres renseignements fournis et les dénomme observations finales.

⁸ Les instruments relatifs aux droits de l'homme et leurs règlements intérieurs utilisent diverses expressions pour les désigner, comme conclusions finales, observations, suggestions et recommandations. L'expression générique « observations finales » est désormais utilisée par tous les organes conventionnels.

⁹ HRI/MC/2014/2.

23. Le règlement intérieur du Comité des disparitions forcées donne quelques indications sur la manière dont les observations finales seront adoptées et rendues publiques. Comme c'est le cas d'autres organes conventionnels, les méthodes de travail de ce comité donnent plus de précisions sur le processus d'élaboration et d'adoption des observations finales. Elles indiquent que les observations finales sont examinées et adoptées par le Comité au cours d'une séance plénière privée après l'examen du rapport de l'État partie.

24. Les méthodes de travail des autres organes conventionnels diffèrent légèrement en ce qui concerne la manière dont les observations finales seront élaborées et adoptées, mais les grandes lignes sont les mêmes. En règle générale, le rapporteur du Comité pour le pays élabore un projet d'observations finales que le Comité examine et adopte au cours d'une séance privée. Les méthodes de travail de certains comités donnent plus de détails : celles du Comité des droits de l'enfant indiquent que le Comité consacre généralement deux ou trois heures, vers la fin de la session, à examiner, en séance privée, chaque série d'observations finales. Certaines méthodes de travail précisent à quel moment et de quelle manière les observations finales sont communiquées à l'État partie, et à quel moment elles sont rendues publiques. Les méthodes de travail du Comité des droits de l'enfant indiquent que, après le débat avec l'État partie, le Comité convient, en séance privée, d'observations finales écrites qui comprennent des suggestions et des recommandations. Les observations finales sont adoptées le dernier jour de la session puis, le lundi suivant, une version préliminaire est transmise à l'État partie concerné pour lui permettre de vérifier les observations factuelles ; l'État partie dispose alors de vingt-quatre heures pour présenter sa réponse. Les observations finales sont ensuite rendues publiques, généralement à l'issue d'une conférence de presse.

25. Étant donné que tous les organes conventionnels suivent, dans l'ensemble, le même processus d'adoption des observations finales, les présidents pourraient débattre de cette question à titre prioritaire en vue de l'harmonisation de leurs méthodes de travail.

Structure et contenu des observations finales

26. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale encourage les organes conventionnels à rendre compte fidèlement dans leurs observations finales du dialogue tenu avec l'État partie concerné (par. 6).

27. Les règlements intérieurs des organes conventionnels ne précisent pas quel devrait être le contenu des observations finales ni quelle devrait être leur structure, mais la plupart des méthodes de travail des organes donnent des indications générales à ce sujet.

28. Les méthodes de travail du Comité contre la torture indiquent, de manière analogue à celles d'autres organes conventionnels, que les observations finales « répondent à une présentation type : elles comportent une brève introduction, suivie par des sections consacrées aux aspects positifs, aux sujets de préoccupation et aux recommandations correspondantes. Le Comité indique aussi certains points qui feront l'objet d'un suivi et demande à l'État partie de fournir des renseignements complémentaires sur ces points dans un délai d'un an ».

29. Une note du secrétariat examinée par les présidents en 2014 présentait en détail les différences et les similitudes entre les observations finales des différents organes conventionnels¹⁰. Elle détaillait les avantages d'observations finales concises, ciblées et concrètes, suggérait d'établir des directives communes sur les observations finales en se fondant sur les bonnes pratiques existantes et proposait un projet de présentation harmonisée¹¹. Les présidents ont approuvé un cadre relatif aux observations finales et souligné que les organes conventionnels devraient conserver la possibilité d'adapter ce cadre pour tenir compte des particularités de chaque instrument¹².

¹⁰ HRI/MC/2014/2.

¹¹ Ibid., annexe.

¹² A/69/285, par. 54, et annexe II.

30. Sept des neuf organes conventionnels font figurer les questions soulevées au cours du dialogue constructif dans leurs observations finales. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant y évoquent des éléments qui n'ont pas été mentionnés oralement, mais qui figuraient dans les documents écrits communiqués par l'État.

31. À des degrés divers, tous les organes conventionnels tiennent compte des préoccupations et recommandations exprimées précédemment pour élaborer leurs nouvelles observations finales. Tous s'efforcent de formuler des recommandations qui soient aussi précises et concrètes que possible. La plupart précisent les articles du traité concernant lesquels l'État partie doit prendre des mesures. La majorité ont supprimé la rubrique consacrée aux facteurs et difficultés faisant obstacle à la mise en œuvre de l'instrument.

32. En 2014, le Comité des droits de l'enfant a décidé de se conformer au mode de présentation des observations finales proposé par les présidents des organes conventionnels cette même année à leur réunion annuelle¹³. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont adopté le cadre relatif aux observations finales recommandé par les présidents des organes conventionnels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes soulignant qu'il est entendu que la pratique du Comité veut qu'il ne puisse traiter dans ses observations finales que les questions examinées au cours du dialogue constructif avec l'État partie concerné¹⁴. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des travailleurs migrants ont également adopté ce cadre, certains membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ayant toutefois exprimé des réserves¹⁵. Le Comité des travailleurs migrants a observé que sa pratique était largement conforme aux directives¹⁶.

33. Un certain nombre observations finales d'organes conventionnels dépassent la limite de 3 300 mots suggérée par la Haut-Commissaire en 2012¹⁷. Le Comité contre la torture limite généralement ses observations finales à 5 000 mots. En 2017, les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont souvent dépassé 5 000 mots et celles du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ont continué de dépasser les 6 000 mots en dépit de la décision prise par le Comité en 2015 de ne pas excéder cette limite¹⁸. En revanche, les observations finales du Comité des droits de l'enfant deviennent plus succinctes. En 2017, elles faisaient en moyenne 6 500 mots, contre 9 000 en 2014, conformément à l'objectif fixé par le Comité cette année-là¹⁹.

34. Les présidents pourraient débattre des moyens concrets à mettre en œuvre pour harmoniser la structure, la longueur et le contenu des observations finales.

V. Modalités de la procédure de consultation aux fins de l'élaboration des observations générales

35. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale a invité les organes conventionnels à définir, pour l'élaboration des observations générales, des procédures de consultation harmonisées qui prévoient des consultations avec les États parties et tiennent compte des vues des autres parties prenantes (par. 14).

¹³ A/71/41.

¹⁴ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, décision 60/VII ; et A/71/18, par. 57.

¹⁵ E/2016/22-E/C.12/2015/3, par. 75.

¹⁶ A/70/48, par. 33.

¹⁷ Voir www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCReportTBSstrengthening.pdf.

¹⁸ Décision 62/IV.

¹⁹ A/71/41.

36. Les organes conventionnels adoptent des orientations faisant autorité concernant les dispositions des traités dont ils surveillent l'application, sous la forme d'observations générales ou de recommandations générales²⁰. Les observations générales sont des commentaires détaillés et très complets de certaines dispositions conventionnelles, ou de la manière dont les dispositions conventionnelles traitent des thèmes spécifiques.

37. À ce jour, huit des dix organes conventionnels ont adopté des observations générales. Le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité contre la torture indiquent dans leur règlement intérieur que le Comité peut adopter des observations générales et précisent leur finalité. Le règlement intérieur du Comité des disparitions forcées indique également que diverses parties prenantes peuvent être consultées au sujet d'un projet d'observation générale avant son adoption.

38. La plupart des Comités précisent l'objet et la structure des observations générales, ou certains aspects du processus d'élaboration, dans leurs méthodes de travail. C'est le cas du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et du Comité des droits de l'enfant, du Comité des droits des personnes handicapées (finalité et processus) et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (structure). Aucun n'expose toutefois de manière très détaillée la façon dont les consultations avec les parties prenantes doivent avoir lieu ; l'information est disséminée dans divers documents et s'avère difficile à trouver.

39. En 2015, à leur vingt-septième réunion, les présidents des organes conventionnels ont approuvé une méthodologie de consultation commune et ont recommandé qu'elle soit généralisée à tous les organes conventionnels aux fins de l'élaboration des observations générales²¹.

40. Plusieurs organes conventionnels appliquaient déjà la méthodologie approuvée par les présidents des organes conventionnels en 2015, ou l'ont adoptée depuis. En 2016, le Comité des droits de l'homme a adopté des éléments concernant l'élaboration des observations générales et les consultations y relatives, qui avaient été approuvés à la vingt-septième réunion des présidents des organes conventionnels, notant qu'ils ne constituaient pas une rupture avec la pratique du Comité²². Le Comité des droits des personnes handicapées a approuvé le processus commun de consultations en vue de l'adoption d'observations générales. En 2015, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des disparitions forcées ont officiellement adopté la méthodologie commune²³. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels applique la méthodologie commune de consultation, même s'il ne l'a pas formellement adoptée. De même, le Comité contre la torture n'a pas pris de décision officielle, mais se conforme aux diverses étapes du processus commun d'élaboration des observations générales, comme il l'a montré en 2017²⁴.

41. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes appliquait déjà certains des éléments de la méthodologie avant 2015 et, après la vingt-septième réunion des présidents, il a approuvé l'un des éléments qu'il n'avait pas encore intégrés à ses pratiques : il s'est engagé à publier une note décrivant le processus de consultation pour les observations générales. Il a également annoncé qu'il examinerait la possibilité d'adopter d'autres éléments de la méthodologie, à savoir qu'il communiquerait les projets d'observations générales aux autres organes conventionnels pour recueillir leurs contributions, leurs commentaires ou leurs réactions, et prendrait en considération les contributions, les commentaires et les réactions des États parties, des autres organes conventionnels, des institutions nationales des droits de l'homme et des organisations de la

²⁰ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale continuent d'utiliser le terme « recommandation générale ». Dans le présent rapport, on utilisera le terme « observation générale ».

²¹ A/70/302, par. 25.

²² A/72/40.

²³ A/71/18, par. 58, et A/71/56.

²⁴ Voir http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=11.

société civile. Il a convenu que les versions préliminaires des projets d'observation générale pourraient être affichées sur le site Web du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, étant entendu toutefois que le moment de leur publication serait arrêté par le groupe de travail concerné du Comité²⁵.

42. La plupart des organes conventionnels publient, sur leur site Web, une invitation à faire des suggestions concernant les projets d'observations générales, en fixant une date limite pour les contributions et en donnant des indications à l'intention des parties intéressées, et publient ces contributions, qui restent consultables même après l'adoption de l'observation générale en question²⁶.

43. Les présidents pourraient débattre de la visibilité des consultations tenues en vue de l'élaboration d'observations générales, et notamment examiner les moyens de rendre le processus et son résultat accessibles au public via les sites Web de leurs comités respectifs, en particulier l'affichage, dans une rubrique « Observations générales », de la procédure générale d'élaboration, de consultation et d'adoption, de la liste des observations générales adoptées et du texte des contributions.

VI. Collaboration avec les institutions nationales des droits de l'homme

44. Dans le système des organes conventionnels, un certain nombre de règles procédurales, de méthodes de travail et de pratiques se sont mises en place au fil du temps pour encadrer la collaboration et les échanges de données d'expérience entre les institutions nationales des droits de l'homme et les organes conventionnels²⁷.

45. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (art. 11 c) et 18 (par. 4))²⁸ et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 33) font directement référence aux institutions nationales des droits de l'homme. Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention prévus par le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, les États parties doivent tenir dûment compte des Principes de Paris. Le Sous-Comité pour la prévention de la torture collabore donc systématiquement avec ces institutions, en particulier lorsqu'elles exercent les fonctions de mécanisme national de prévention. Au cours de ses visites, le Sous-Comité coopère avec ces institutions, notamment en entreprenant des visites conjointes dans les lieux de privation de liberté.

46. Tous les organes conventionnels relatifs aux droits de l'homme permettent aux institutions nationales des droits de l'homme de participer à la plupart des aspects de leurs travaux, notamment en soumettant des informations écrites et en participant à des réunions d'information publiques ou privées avec des membres des organes conventionnels. Le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture prennent en compte les contributions des institutions nationales des droits de l'homme à tous les stades du processus de soumission de rapports, notant que ces contributions comprennent la communication d'informations en vue de l'établissement de la liste des points (ou de la liste de points préalable à la soumission du rapport) et en ce qui concerne le suivi des observations finales, ainsi que la soumission de rapports parallèles lorsque l'État partie n'a pas soumis de rapport. Le Comité des droits de l'homme offre aux institutions nationales des droits de l'homme la possibilité de tenir avec lui des réunions formelles, en privé et à huis clos, pour lesquelles des services d'interprétation sont assurés²⁹.

47. Le Comité contre la torture donne aux institutions nationales des droits de l'homme la possibilité de s'entretenir avec lui à l'occasion de séances privées. Le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture et le Comité des disparitions forcées indiquent avoir recours à des technologies nouvelles telles que la vidéoconférence et la retransmission

²⁵ Décision 61/3.

²⁶ Voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/Discussion2017.aspx.

²⁷ HRI/MC/2017/3, par. 3.

²⁸ HRI/MC/2017/3, par. 45 à 47.

²⁹ CCPR/C/106/3.

sur le Web pour faciliter la participation des institutions nationales des droits de l'homme à leurs travaux. Certains Comités, comme le Comité des droits de l'homme, le Comité des travailleurs migrants et le Comité des disparitions forcées prévoient que les institutions nationales des droits de l'homme peuvent participer à l'élaboration des observations générales et aux journées de débat général. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des disparitions forcées notent que les institutions nationales des droits de l'homme peuvent aider les victimes présumées de violations des droits de l'homme à soumettre des communications. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale donne aux représentants des institutions nationales des droits de l'homme la possibilité de prendre la parole au début du dialogue avec l'État partie, tandis que le Comité des droits des personnes handicapées leur donne cette possibilité au début et à la fin du dialogue. On ne sait pas si les organes conventionnels qui restent muets au sujet de la participation des institutions nationales des droits de l'homme aux journées de débat général ou à la préparation des communications émanant de particuliers autorisent ou non ces institutions à prendre part à ces aspects de leurs travaux.

48. Les Comités diffèrent non seulement dans leur pratique concernant la participation des institutions nationales des droits de l'homme, mais aussi dans le choix du document dans lequel cette pratique est exposée. Les règlements intérieurs du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, du Comité des droits des personnes handicapées et du Comité des disparitions forcées précisent les modalités de participation des institutions nationales des droits de l'homme aux différentes étapes des travaux de la Commission. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté en 1998 une observation générale sur le rôle de ces institutions dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, et il collabore régulièrement avec elles.

49. Le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'enfant ont énoncé des directives relatives aux relations avec les institutions nationales des droits de l'homme dans leurs méthodes de travail. Le Comité des droits de l'homme précise ses relations avec les institutions nationales des droits de l'homme dans un document de 2012 que l'on peut consulter sur son site Web. Le Comité des droits de l'enfant indique comment les institutions nationales des droits de l'homme peuvent participer à ses travaux dans une observation générale, tandis que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des travailleurs migrants et le Comité des disparitions forcées le font dans une déclaration. Si le Comité contre la torture fournit quelques indications dans ses méthodes de travail, l'essentiel figure dans son rapport annuel. Quant au Comité des disparitions forcées, il donne des indications détaillées sur les différents degrés de participation des institutions nationales des droits de l'homme à ses travaux dans un document portant expressément sur les relations entre le Comité et les institutions nationales des droits de l'homme³⁰.

50. Les présidents pourraient examiner les moyens d'assurer la mise en œuvre de l'approche commune des organes conventionnels en matière de collaboration avec les institutions nationales des droits de l'homme, telle qu'approuvée à leur vingt-neuvième réunion³¹. Ils pourraient peut-être aussi débattre de la poursuite de l'harmonisation de leurs méthodes de travail en ce qui concerne la manière dont les informations sur ces échanges sont rendues publiques.

³⁰ CED/C/6.

³¹ A/72/177, par. 46 à 50.

VII. Application des Principes directeurs relatifs à l'indépendance et à l'impartialité des membres des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme (Principes directeurs d'Addis-Abeba)

51. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale a réaffirmé l'importance de l'indépendance et de l'impartialité des membres des organes conventionnels et souligné qu'il importait que toutes les parties prenantes respectent pleinement l'indépendance des membres. Elle a pris note de l'adoption des principes directeurs d'Addis-Abeba à la vingt-quatrième réunion annuelle des présidents des organes conventionnels, en 2012, et a encouragé les organes conventionnels à les appliquer (par. 35 à 37).

52. Une caractéristique essentielle des organes conventionnels est l'indépendance de leurs membres. Différents éléments entrent en jeu lorsqu'il s'agit de garantir cette indépendance, notamment la nationalité, la profession des membres et leur appartenance à une organisation professionnelle, leur inamovibilité en tant que membre d'un comité et leur rôle dans l'examen des rapports et des communications relatifs au pays (ou aux pays) dont ils ont la nationalité.

53. Tous les comités rappellent les éléments nécessaires à l'indépendance et à l'impartialité dans leur règlement intérieur ou dans leurs méthodes de travail, quoique dans des termes qui varient légèrement selon les comités. À cet égard, les présidents des organes conventionnels ont approuvé en 2012 les Principes directeurs d'Addis-Abeba³². Ces Principes mettent en évidence un large éventail de questions relatives à l'indépendance des membres du Comité et font des recommandations concrètes à ce sujet. Plusieurs organes conventionnels ont déjà incorporé les principes directeurs d'Addis-Abeba dans leur règlement intérieur.

54. À leur vingt-neuvième réunion, les présidents ont réaffirmé que les États devraient s'abstenir de proposer comme candidats ou d'élire des personnes dont l'indépendance et l'impartialité étaient compromises du fait de la nature politique de leur affiliation au pouvoir exécutif de l'État. Les membres devraient éviter d'exercer des fonctions ou des activités qui pourraient être considérées comme incompatibles avec leurs obligations et responsabilités³³.

55. Le Comité des droits des personnes handicapées a adopté les Principes directeurs d'Addis-Abeba en 2012, en précisant qu'ils étaient partie intégrante de son règlement intérieur³⁴ ; le Comité des droits de l'enfant les a adoptés en 2015 et a modifié son règlement en conséquence³⁵. Désormais, le règlement intérieur du Comité contre la torture intègre également ces principes. Il en est de même pour celui du Comité des travailleurs migrants, moyennant quelques ajouts³⁶. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une décision à ce sujet, en s'appuyant sur son règlement intérieur et dans l'esprit des Principes directeurs d'Addis-Abeba³⁷.

56. Les présidents pourraient examiner les moyens de garantir la pleine mise en oeuvre des Principes directeurs d'Addis-Abeba.

³² HRI/MC/2015/6.

³³ A/72/177, par. 38 à 40.

³⁴ Art. 60 et 96.

³⁵ Art. 11 *bis*.

³⁶ Décision du 18 avril 2016, vingt-quatrième session.

³⁷ E/2015/22-E/C.12/2014/3, annexe III.

VIII. Procédures d'enquête

57. Certains organes conventionnels sont habilités à mener des enquêtes par les instruments pertinents. Ceux-ci autorisent la conduite de visites confidentielles dans des États parties où il existe des preuves de violations graves ou systématiques des droits de l'homme. Les Comités suivants peuvent mener des enquêtes confidentielles: le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (art. 11 du Protocole facultatif au Pacte)³⁸, le Comité contre la torture (art. 20 de la Convention), le Comité des droits de l'enfant (art. 13 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (art. 8 du Protocole facultatif à la Convention) et le Comité des droits des personnes handicapées (art. 6 du Protocole facultatif à la Convention). Deux autres Comités peuvent aussi effectuer des visites de pays: le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 11 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) et le Comité des disparitions forcées (art. 33 de la Convention). Le Sous-Comité n'a pas besoin de l'autorisation des États parties pour effectuer des visites, car ceux-ci se sont engagés à le recevoir sur leur territoire et à lui donner accès aux lieux de privation de liberté (art. 12 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants).

58. Même si elles ont des points communs, les pratiques des organes conventionnels en ce qui concerne les procédures d'enquête et les visites présentent aussi de légères différences. Dans son rapport de 2012 sur le renforcement des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme, la Haut-Commissaire a indiqué qu'une approche commune des procédures d'enquête aiderait grandement les organes conventionnels, les États parties et d'autres acteurs à traiter efficacement les questions délicates soulevées par ces procédures, et permettrait de préserver la cohérence et la sécurité juridique dans le cadre de la gestion par les organes conventionnels de questions procédurales liées aux enquêtes³⁹. Il ressortait du rapport de 2012 qu'il était souhaitable d'examiner ces pratiques, afin d'aider les organes conventionnels à préparer un projet de directives écrites communes en vue d'établir des procédures communes aux organes conventionnels ayant une procédure d'enquête⁴⁰.

59. Au cours de leur réunion de 2016, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont fait part de leur expérience et de leur pratique en ce qui concerne les enquêtes, en prêtant une attention particulière aux questions relatives à la confidentialité⁴¹. À leur réunion de 2017, ils ont poursuivi leurs échanges de vues à ce sujet et ont décidé de continuer le dialogue afin de promouvoir une plus grande harmonisation des méthodes de travail des organes conventionnels habilités à mener des enquêtes. Ils ont estimé que l'harmonisation serait facilitée si tous les organes conventionnels effectuant des visites de pays, y compris le Sous-Comité pour la prévention de la torture, participaient au processus⁴². Au moins deux organes conventionnels – le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité contre la torture – ont adopté des directives concernant les procédures d'enquête, mais celles-ci ne semblent pas avoir été rendues publiques.

60. Les 4 et 5 octobre 2016, le Service des traités relatifs aux droits de l'homme du HCDH a organisé, en coopération avec l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, un atelier de deux jours consacré aux procédures d'enquêtes.

³⁸ Cela s'applique aux États qui ont fait une déclaration relative à l'article 11 et non à tous les États parties au Protocole.

³⁹ A/66/860.

⁴⁰ Ibid., p. 69 et 70.

⁴¹ A/71/270, par. 38 et 39.

⁴² A/72/177, par. 52.

Les présidents examineront le compte rendu des débats tenus lors de cet atelier et les recommandations formulées à cette occasion pendant la présente réunion⁴³.

61. On trouvera ci-après une étude comparative de divers aspects de la pratique suivie par les sept organes conventionnels susmentionnés en matière d'enquêtes et de visites de pays : a) le seuil à partir duquel on estime qu'il existe un ensemble de violations graves et systématiques justifiant d'ouvrir une enquête ou de demander une visite de pays ; b) l'application de règles de confidentialité dans le cadre des enquêtes et des visites de pays, et la publication ultérieure d'informations sur ces procédures ; c) les modalités d'interaction avec les organisations qui fournissent des informations ; d) les dispositions concernant le suivi.

Seuil de déclenchement d'une enquête

62. Les traités qui prévoient des procédures d'enquête et des visites de pays disposent que, si un Comité reçoit des informations fiables faisant état de violations graves ou systématiques, de la part d'un État partie, de droits consacrés par le traité dont ce comité contrôle l'application, il peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une enquête et de lui faire rapport d'urgence. Les règlements intérieurs des comités définissent plus précisément les procédures de déclenchement d'une enquête⁴⁴. La plupart adoptent peu ou prou la même approche de l'examen préliminaire des renseignements et prévoient que le comité peut vérifier la crédibilité des renseignements ou des sources des renseignements portés à son attention au titre de l'article qui autorise la conduite d'une enquête, et peut rechercher des renseignements supplémentaires corroborant les faits. Il peut alors déterminer si les renseignements qu'il a reçus contiennent des éléments dignes de foi indiquant que l'État partie commet de graves violations des dispositions du traité en question.

63. Le règlement intérieur du Comité contre la torture diffère légèrement de celui des autres comités en ce qu'il prévoit que, pour que le Comité passe à l'étape suivante, qui consiste à prendre contact avec l'État concerné, les renseignements reçus doivent lui sembler crédibles et contenir des indications fondées attestant que la torture est pratiquée. Les règlements intérieurs des autres comités prévoient que ceux-ci doivent avoir la conviction que les renseignements reçus sont dignes de foi et font apparaître des violations graves ou systématiques des droits consacrés par l'instrument concerné. Le règlement intérieur du Comité contre la torture diffère aussi des autres en ce qu'il précise que le Comité invite l'État partie concerné à participer à l'examen des informations et, à cette fin, à soumettre des observations à leur sujet, et qu'il fixe un délai dans lequel ces observations doivent être soumises, afin d'éviter des retards excessifs dans ses travaux. Les règlements intérieurs des autres comités prévoient simplement que le Comité invite l'État partie à présenter des observations dans un délai donné. Jusqu'à présent, les organes conventionnels ont généralement prié les États parties de répondre dans les deux mois et, dans certains cas, ont prolongé le délai⁴⁵.

64. Malgré de légères différences, tous les règlements concernés laissent aux comités le soin de juger, en se fondant sur les informations qu'ils recherchent et qu'ils reçoivent, s'il y a lieu d'ouvrir une enquête. De la même manière, les traités et les règlements intérieurs laissent aux comités le soin de décider s'il est nécessaire d'effectuer une visite dans un État partie où des violations auraient lieu.

⁴³ Le résumé sera disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx.

⁴⁴ Le Comité contre la torture et le Comité des disparitions forcées sont les deux seuls organes conventionnels dont les méthodes de travail renvoient, quoique succinctement, aux procédures d'enquête. Leurs règlements intérieurs fournissent également des informations, comme c'est le cas pour les autres organes conventionnels habilités à mener des enquêtes ou à effectuer des visites de pays.

⁴⁵ Voir A/70/38, par. 33.

Confidentialité

65. Une des caractéristiques essentielles des procédures d'enquête des organes conventionnels est leur confidentialité. Ce principe est affirmé dans les traités eux-mêmes, et réaffirmé dans les règlements intérieurs, par exemple dans celui du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

66. Toutefois, ainsi que l'ont souligné les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pendant leur réunion annuelle de 2016, il est difficile de garder confidentielle la décision d'ouvrir une enquête, car ces procédures ont tendance à être visibles et à attirer l'attention du public. Les présidents se sont, de manière générale, accordés à dire que, si tous les organes conventionnels devaient maintenir une confidentialité absolue tout au long de la procédure, il était essentiel, pour garantir une approche axée sur les victimes, de rendre publiques les conclusions de l'enquête, sous une forme ou une autre, à la fin de l'enquête (après le dialogue avec les États)⁴⁶.

67. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a choisi cette méthode, en décidant en 2014 de publier et de mettre en ligne sur le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme les rapports d'enquête complets, comprenant les conclusions, les observations et les recommandations du Comité⁴⁷.

68. La plupart des organes conventionnels peuvent, une fois la procédure d'enquête achevée et après consultations avec l'État partie intéressé, décider de faire figurer un compte rendu succinct des résultats de la procédure dans leur rapport annuel – comme le fait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁴⁸ – ou, s'ils en conviennent ainsi avec l'État partie, de rendre publique l'intégralité du rapport.

69. Le Sous-Comité pour la prévention de la torture a toutefois souligné que la publication de ses rapports de visite traduisait l'esprit de transparence qui inspire les visites de prévention et favorisait la mise en œuvre des recommandations ; il encourage donc les destinataires des rapports à autoriser leur publication⁴⁹.

Sources d'information

70. Tous les règlements intérieurs ne définissent pas avec le même degré de précision les sources auprès desquelles le comité concerné peut s'informer. Le règlement intérieur au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications prévoit que le Comité peut décider de rechercher des renseignements supplémentaires auprès de huit sources différentes. Les règlements intérieurs des autres comités prévoient moins de sources ; celui du Comité des droits des personnes handicapées dispose que le Comité peut tenir compte de tout renseignement digne de foi, ajoutant qu'il peut décider de rechercher des renseignements supplémentaires auprès de six sources différentes. Les dispositions des règlements intérieurs du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sont similaires, à cela près qu'elles prévoient respectivement six et quatre sources différentes. Les règlements intérieurs du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité contre la torture, du Comité des droits des personnes handicapées, du Comité des disparitions forcées et le règlement au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications disposent que le comité décide sous quelle forme et de quelle manière les renseignements supplémentaires seront obtenus.

⁴⁶ A/71/270, par. 38 et 39.

⁴⁷ A/70/38, annexe I, décision 59/VII.

⁴⁸ Protocole facultatif se rapportant au Pacte, art. 1, par. 7 ; E/C.12/49/3, art. 25.

⁴⁹ CAT/C/60/3, par. 20.

71. Les règlements intérieurs des comités permettent à ceux-ci de procéder à des auditions au cours des visites de pays ; la plupart précisent que ces auditions servent à établir des faits ou à préciser des questions intéressant l'enquête. Ils indiquent également que les États parties doivent apporter des garanties en ce qui concerne ces auditions, et notamment veiller à ce que les témoins et les autres personnes souhaitant s'entretenir avec les membres du Comité chargés de la visite ne se heurtent à aucun obstacle et qu'aucune mesure de représailles ne soit prise à leur encontre ou à l'encontre de leur famille.

Suite donnée aux enquêtes

72. Les traités et les règlements intérieurs prévoient que les comités s'enquêtent auprès de l'État partie des mesures prises à la suite de l'enquête. Par exemple, il peut être demandé à l'État partie de faire figurer dans son rapport suivant des informations sur les mesures adoptées, comme dans le cas du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité contre la torture est le seul comité dont le règlement ne prévoit pas expressément un suivi, même si le Comité mène bien des activités de suivi⁵⁰. En 2015, le Comité a adopté des lignes directrices internes sur les modalités pratiques et les critères à appliquer pour décider de la réalisation de visites de suivi après les missions d'enquête⁵¹.

73. Les présidents pourraient examiner les moyens de parvenir à une harmonisation effective des méthodes de travail en ce qui concerne les enquêtes et les visites de pays, et notamment se demander si les organes conventionnels dont le mandat prévoit ce type de procédure devraient réaffirmer dans leurs directives qu'il est souhaitable que les rapports d'enquête et de visite soient publiés dans leur intégralité lorsque cela est possible ou sous forme de résumé, et encourager les États parties à donner leur accord à une telle publication. Ils pourraient également débattre de la meilleure façon de préserver leur liberté de rechercher des renseignements auprès de sources très diverses, et des mesures spécifiques qui pourraient être prises pour garantir la confidentialité des déclarations des témoins ou pour offrir d'autres formes de protection si nécessaire.

IX. Représailles

74. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale a fermement condamné tous les actes d'intimidation et de représailles dirigés contre les individus ou les groupes qui contribuaient aux travaux des organes conventionnels des droits de l'homme, et a exhorté les États à prendre toutes mesures appropriées pour prévenir et éliminer ces violations des droits de l'homme (par. 8).

75. Plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme reconnaissent que les défenseurs des droits de l'homme risquent de subir des représailles ou des actes d'intimidation, et font obligation aux États parties de les en protéger⁵².

76. Les règlements intérieurs de plusieurs organes conventionnels tiennent compte de la nécessité de prendre de telles mesures, même s'ils ne font généralement référence qu'aux personnes qui ont des contacts avec l'organe conventionnel pendant une enquête ou qui lui soumettent des communications. Le règlement intérieur du Comité des disparitions forcées, par exemple, prévoit que, lorsque le Comité apprend d'une source digne de foi qu'un État partie a été impliqué dans des représailles exercées contre des personnes relevant de sa juridiction pour avoir apporté des renseignements ou participé à des auditions ou rencontré les membres du Comité dans le cadre d'une visite, il peut demander à l'État partie d'adopter d'urgence des mesures visant à assurer la protection des personnes en question et

⁵⁰ A/71/44.

⁵¹ Ibid.

⁵² Voir, par exemple, Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, art. 8 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 16.

de lui communiquer par écrit des explications ou des précisions à ce sujet⁵³. Le Comité des droits de l'enfant et le Comité des disparitions forcées sont les seuls à prévoir, dans leurs méthodes de travail, des mesures pour lutter contre les représailles, mais ils ne fournissent que peu de détails sur la nature de ces mesures ou leur mise en œuvre.

77. Le Comité contre la torture a été, en 2012, le premier organe conventionnel à mettre en place un mécanisme de prévention, de surveillance et de suivi des représailles visant les organisations de la société civile, les défenseurs des droits de l'homme, les victimes et les témoins ayant collaboré avec des organes conventionnels. Il a, depuis, pris des mesures dans un certain nombre d'affaires, et a également adopté des lignes directrices sur la réception et le traitement des allégations de représailles contre des personnes ou organisations ayant collaboré avec lui. Une section de son site Web est consacrée à la question des représailles, et on peut aisément y trouver toutes ses communications avec des États parties au sujet d'allégations de représailles.

78. En 2015, le Sous-Comité pour la prévention de la torture a adopté une politique concernant les représailles⁵⁴, qui est publique. Il a nommé un rapporteur pour la question des représailles et, pour chaque visite de pays, il désigne un coordonnateur chargé de mettre en œuvre sa politique. S'il existe un risque que des actes de représailles soient commis, s'il est fait état de tels actes ou si des représailles sont exercées, le Sous-Comité prend directement contact avec l'État partie concerné pour qu'il prévienne tout acte d'intimidation ou de représailles visant des individus ou des groupes qui cherchent à coopérer ou coopèrent avec le Sous-Comité, s'abstienne de commettre de tels actes et prévoit des réparations appropriées pour les victimes.

79. Le Comité des disparitions forcées est également actif dans ce domaine et publie chaque année, dans son rapport annuel, un résumé des mesures prises à la suite d'allégations de représailles, avec les noms des États concernés⁵⁵. Il prend aussi d'autres initiatives pour prévenir le risque de représailles, comme le recours à des communications dans les médias. En 2016, à l'occasion de la Journée internationale des victimes de disparition forcée, il a publié, conjointement avec le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, un communiqué de presse dans lequel il faisait part de sa préoccupation face aux allégations d'actes d'intimidation et de représailles visant des victimes de disparitions forcées et les personnes qui signalaient des disparitions⁵⁶.

80. Dans son rapport de 2012, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a proposé que chaque organe conventionnel nomme parmi ses membres un coordonnateur chargé d'appeler l'attention sur les cas de représailles, prévoit un mécanisme qui lui permette d'agir et fasse en sorte que les organisations de la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme ayant connaissance de cas de représailles puisse le saisir plus facilement. De telles mesures permettraient de préserver le dialogue des organes conventionnels avec la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme, et de protéger les défenseurs des droits de l'homme qui sont visés par des représailles pour avoir collaboré avec des organes conventionnels⁵⁷.

81. En 2014, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont décidé d'inscrire systématiquement cette question à l'ordre du jour de leur réunion annuelle⁵⁸. Ils ont à de nombreuses reprises recommandé que tous les organes conventionnels désignent un coordonnateur pour la question des représailles et, soulignant qu'il importait de mettre en place une approche de la lutte contre les représailles qui soit commune à tous les mécanismes de défense des droits de l'homme, ont adopté en 2015 une politique commune, les Principes directeurs relatifs à la lutte contre l'intimidation ou les représailles (Principes directeurs de San José)⁵⁹. Les présidents ont,

⁵³ Art. 99. Voir également E/C.12/49/3, art. 20.

⁵⁴ CAT/OP/6/Rev.1 ; voir également Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, art. 15.

⁵⁵ A/71/56.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Voir www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/HCTReportTBSstrengthening.pdf, p. 67.

⁵⁸ A/69/285.

⁵⁹ HRI/MC/2015/6 ; en ce qui concerne leur adoption, voir A/71/270.

depuis, appelé à traduire la condamnation des représailles dans la pratique en approuvant les Principes directeurs de San José et ont encouragé tous les organes conventionnels à adopter ces principes⁶⁰. En 2017, ils ont de nouveau recommandé aux rapporteurs ou coordonnateurs chargés des questions de représailles au sein des différents organes conventionnels de travailler ensemble à l'harmonisation des stratégies adoptées pour prévenir les actes d'intimidation et protéger les personnes et les groupes contre les représailles, afin de renforcer la cohérence entre les organes.

82. Au début de 2018, les Principes directeurs de San José avaient été adoptés ou approuvés par huit des dix organes conventionnels, qui avaient nommé des rapporteurs spécifiques, des coordonnateurs ou des groupes de travail chargés de la question des représailles et de l'intimidation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes n'ont pas adopté les Principes directeurs.

83. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dispose d'un coordonnateur chargé de la question des représailles et a adopté en 2016 une déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme et les droits économiques, sociaux et culturels, qui traite de cette question⁶¹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a pris acte des Principes directeurs de San José et a chargé son bureau de jouer le rôle de coordonnateur de la question de l'intimidation et des représailles. Le Bureau, qui peut aussi intervenir entre les sessions, détermine, par consensus et en consultation avec le Comité réuni en séance plénière, les mesures à prendre pour donner suite aux allégations étayées d'actes d'intimidation ou de représailles contre des personnes ou groupes qui cherchent à coopérer ou coopèrent avec le Comité. Il a déclaré qu'il examinerait plus avant les Principes directeurs de San José en vue de les adapter et de les étoffer afin qu'ils tiennent davantage compte du contexte particulier dans lequel le Comité intervient ainsi que de son mandat et de son expérience.⁶²

84. La plupart des organes conventionnels n'ont pas largement fait connaître la manière dont ils traitent les allégations de représailles ou le type de protection et de soutien dont peuvent bénéficier les défenseurs des droits de l'homme s'ils risquent de subir des actes d'intimidation ou des représailles.

85. Les présidents pourraient débattre des moyens d'assurer efficacement l'harmonisation des méthodes de travail des organes conventionnels en ce qui concerne les représailles, et notamment de la possibilité d'inviter les organes à inscrire systématiquement cette question à leur ordre du jour, et demander aux États parties, par écrit comme au cours des dialogues, de décrire les mesures prises pour donner suite à des allégations d'intimidation ou de représailles. Ils pourraient également se pencher sur la poursuite de la mise en œuvre des Principes directeurs de San José et sur les moyens d'améliorer la coordination de l'action des organes conventionnels dans ce domaine et la communication à ce sujet.

X. Réparations

86. Dans son rapport de 2012⁶³, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a souligné qu'il importait que, dans leurs décisions finales sur le fond des affaires, les organes conventionnels préconisent des réparations spécifiques et ciblées pour la victime concernée et formulent également des recommandations générales, portant par exemple sur les changements à apporter à la législation ou à la pratique et visant à prévenir la commission de nouvelles violations. Elle a recommandé que, dans la mesure du possible, les recommandations relatives aux réparations devraient être formulées de façon à permettre l'évaluation de leur mise en œuvre. Les réparations préconisées pourraient être l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction, la restitution et des garanties de

⁶⁰ A/70/302.

⁶¹ E/C.12/2016/2.

⁶² A/71/38, décision 61/II.

⁶³ A/66/860.

non-répétition, d'autres formes de satisfaction, notamment des réformes législatives et institutionnelles ou d'autres mesures selon le cas et, le cas échéant, l'indication claire de l'obligation d'enquêter et de poursuivre. La Haut-Commissaire a proposé que les organes conventionnels organisent les réparations proposées autour d'objectifs à court et à long terme, en précisant les mesures concrètes que les États devaient prendre.

87. Au cours de leur réunion annuelle de 2016, les présidents ont débattu des mesures de réparation dans le contexte des communications individuelles et ont rendu compte des jurisprudences respectives des organes conventionnels, qui faisaient apparaître des divergences à la fois dans la terminologie utilisée et dans les mesures recommandées. Ils ont convenu qu'il était nécessaire de procéder à une comparaison des jurisprudences afin de diffuser les bonnes pratiques et d'établir une liste de toutes les mesures de réparation possibles, sur laquelle les organes conventionnels pourraient s'appuyer pour prendre leurs décisions⁶⁴. Au cours de leur réunion annuelle de 2017, les présidents ont poursuivi leurs échanges sur cette question et ont décidé de recenser les points communs des pratiques dans le domaine des réparations, afin d'harmoniser davantage les pratiques des différents organes conventionnels.

88. Lorsqu'ils constatent une violation, tous les comités qui examinent des communications émanant de particuliers recommandent divers types de réparations, la plus courante étant l'indemnisation. Les comités peuvent aussi recommander à l'État partie de procéder à une remise en liberté, de diligenter une enquête, de tenir un nouveau procès, de présenter des excuses ou de modifier sa législation. La plupart des comités formulent à présent des recommandations concernant la victime, notamment en ce qui concerne l'indemnisation, ainsi que des recommandations plus générales visant à prévenir les violations ou à y remédier. C'est le cas du Comité des droits de l'homme, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité des droits des personnes handicapées et du Comité des disparitions forcées⁶⁵. Comme l'a récemment expliqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, lorsqu'une violation d'un droit énoncé dans le Pacte est constatée, les recommandations adressées à l'État partie peuvent également être générales lorsque cela est nécessaire pour garantir la non-répétition⁶⁶.

89. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité contre la torture ont tendance à ne faire porter leurs recommandations que sur les réparations à accorder à la victime même si, dans ce domaine, la pratique du Comité contre la torture évolue progressivement. Certains comités, comme le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, formulent souvent des recommandations détaillées, y compris sur les mesures générales à prendre en vue de prévenir la commission de nouvelles violations⁶⁷. Les recommandations du Comité des droits de l'homme et du Comité contre la torture sont en général moins détaillées et préconisent en termes plus larges d'offrir un recours utile ou approprié. D'une manière générale, le Comité contre la torture fait moins souvent référence que les autres organes conventionnels à l'obligation d'accorder pleine réparation à la victime.

90. Les présidents pourraient débattre des moyens d'harmoniser efficacement les méthodes de travail et les pratiques relatives aux réparations, notamment en ce qui concerne la terminologie utilisée et les mesures recommandées.

⁶⁴ A/71/270, par. 35 à 37.

⁶⁵ HRI/MC/2017/4, par. 53.

⁶⁶ E/2018/22-E/C.12/2017/3.

⁶⁷ Voir les changements législatifs proposés dans *O. G. c. Fédération de Russie* (CEDAW/C/68/D/91/2015), par. 9. Voir également la brève référence à des changements législatifs dans *G. c. Australie* (CCPR/C/119/D/2172/2012), par. 9.