



Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme

Distr. générale
15 avril 2019
Français
Original : anglais
Anglais, espagnol et français
seulement

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

New York, 24-28 juin 2019

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

**Progrès accomplis dans l'harmonisation des méthodes de travail et des
pratiques des organes conventionnels, notamment en ce qui concerne
la procédure simplifiée de soumission des rapports**

Procédure simplifiée de soumission des rapports : éléments possibles d'une procédure commune harmonisée

Note du secrétariat

Résumé

À leur trentième réunion, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'établir, pour examen à leur trente et unième réunion, un document sur les éléments qui pourraient être retenus aux fins de la procédure harmonisée, commune et simplifiée de soumission des rapports, dans le but de poursuivre l'harmonisation de leurs méthodes de travail et de leurs pratiques. La présente note a été établie pour répondre à cette demande.



I. Introduction

1. À leur trentième réunion, tenue du 28 mai au 1^{er} juin 2018, les présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont pris connaissance avec satisfaction de la note du secrétariat sur les progrès accomplis dans l'harmonisation des méthodes de travail et des pratiques des organes conventionnels (HRI/MC/2018/3) et ont décidé de définir les éléments qui pourraient être retenus dans une procédure harmonisée, commune et simplifiée de soumission des rapports (A/73/140, par. 86 c)).
2. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale a encouragé les organes conventionnels des droits de l'homme à proposer aux États parties, pour qu'ils l'examinent, la procédure simplifiée de soumission des rapports et à fixer une limite au nombre de questions (traitées dans la liste des points établie avant l'élaboration du rapport). Dans cette même résolution, l'Assemblée générale a encouragé aussi les États parties à étudier la possibilité d'utiliser la procédure simplifiée.
3. 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. Elle a pour but d'aider les États parties à établir et à soumettre des rapports plus ciblés. Tous les 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.
4. Le rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le renforcement des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (A/66/860) contenait un projet de procédure simplifiée et harmonisée de soumission des rapports, maintenant couramment appelée la procédure simplifiée, dont la finalité est d'aider les États à s'acquitter de leur obligation d'adresser des rapports aux organes tout en améliorant la qualité du contenu des rapports (sect. 4.2.1). Le respect par les États parties de leur obligation de soumettre les rapports demandés par les dispositions des instruments internationaux constitue depuis longtemps une difficulté majeure pour le système des organes conventionnels. À leur trentième réunion annuelle, les présidents ont exprimé leur préoccupation devant le grand nombre d'États dont les rapports étaient attendus et le déficit de protection qui en résultait pour les titulaires de droits. À la même réunion, ils ont de nouveau lancé un appel à tous les États, les invitant à ratifier les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et à soumettre leurs rapports dans les délais prescrits (A/73/140, par. 69).
5. La procédure simplifiée est conçue pour contribuer à la réalisation de plusieurs objectifs. Dans sa résolution 68/268, l'Assemblée générale a encouragé les États parties à étudier la possibilité d'utiliser la procédure simplifiée, si elle leur était proposée, pour faciliter l'élaboration de leurs rapports et favoriser la tenue d'un dialogue sur le respect de leurs obligations conventionnelles. Le Comité contre la torture était d'avis que cette procédure aiderait les États parties à élaborer et à soumettre des rapports plus précis (CAT/C/47/2, par. 3). Le Comité des droits de l'homme a fait observer que l'objectif de la procédure simplifiée était de rendre la présentation des rapports plus ciblée (CCPR/C/123/3, par. 4) et a expliqué ce qu'il entendait par « ciblée ». Pour le Comité des droits de l'homme, le premier objectif était de réduire le volume de travail lié au système et de permettre ainsi aux États d'honorer plus facilement leurs obligations en matière d'établissement de rapports ; le deuxième objectif était d'assurer un meilleur suivi des progrès accomplis en ce qui concerne l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États.
6. Un atelier de deux jours organisé par la Division des traités relatifs aux droits de l'homme du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), en coopération avec l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève, s'est tenu les 10 et 11 décembre 2018. L'atelier a pu être organisé grâce au soutien

financier de la Mission permanente de l'Allemagne. Ont participé à la réunion, tenue en privé, deux membres de chacun des neuf organes conventionnels dont le mandat prévoit une procédure d'examen de rapports périodiques, le personnel du HCDH et un représentant de l'Académie de Genève. Plusieurs notes d'information avaient été établies afin de faciliter le débat, et contenaient des explications sur plusieurs aspects de la procédure simplifiée : les différences dans les modes d'approche suivis par les organes conventionnels lorsqu'ils proposent la procédure ; les pays qui ont été invités à suivre la procédure simplifiée, ceux qui l'ont acceptée et ceux qui l'ont refusée ; les documents et les sources utilisés par chaque organe conventionnel pour établir les listes de points préalables à la soumission des rapports ; la manière dont les organes conventionnels informent les États parties de la possibilité d'appliquer la procédure, comment ils s'y réfèrent, où et sous quelle forme ils peuvent obtenir des informations sur la procédure ; comment et par qui les listes de points préalables à la soumission des rapports sont établies et adoptées ; s'il existe des directives concernant le nombre de questions à faire figurer dans les listes de points préalables ainsi que dans les observations finales, et le nombre de mots à respecter ; les délais qui s'appliquent pour la procédure.

7. L'objectif général de l'atelier était de partager l'expérience des comités qui utilisent déjà la procédure simplifiée et de déterminer les bonnes pratiques et les éléments susceptibles d'être retenus pour une procédure commune harmonisée, ce qui servirait de base aux débats des présidents à leur prochaine réunion annuelle. Les participants à l'atelier, mené par les membres des comités, ont souligné que le dialogue et les contributions devaient être libres et constructifs, y compris pour les membres du secrétariat qui étaient présents. Les débats se sont déroulés selon les règles de Chatham House. Le secrétariat a établi un résumé informel des débats qui peut être consulté sur le site Web du Haut-Commissariat¹.

8. Trois grandes questions ont été traitées pendant l'atelier. En premier lieu se pose la question de savoir comment mener à bien la transition vers la procédure simplifiée, étant donné que l'établissement des listes de points préalables entraînait une augmentation considérable de la charge de travail des organes conventionnels et du secrétariat. Il semblait qu'une plus grande coordination entre les organes conventionnels et l'application d'une méthode commune permettraient à long terme de faciliter la tâche, dans l'intérêt des États parties et des parties intéressées. En deuxième lieu, la question de la coexistence de la procédure simplifiée et de la procédure ordinaire devait être étudiée attentivement au moment de fixer le calendrier d'examen des rapports des États parties, afin que les informations reçues ne soient pas dépassées à la date de l'examen, en raison de problèmes de programmation. En troisième lieu, actuellement les ressources, notamment en personnel, sont calculées sur la base du nombre de rapports reçus les années précédentes, ce qui détermine le temps de réunion alloué aux comités et le nombre d'États parties dont le rapport pourra être examiné les années suivantes. La « formule de calcul » figurant dans la résolution 68/268 de l'Assemblée générale ne tient pas compte des ressources nécessaires pour l'établissement des listes de questions préalables, puisque ces listes précèdent la soumission des rapports. Cette formule ne tient pas compte non plus des examens de la situation dans un État partie en l'absence de rapport, cas qui peuvent exister avec les deux procédures.

II. Antécédents

9. Certaines caractéristiques de l'application par les différents organes conventionnels des procédures simplifiées de soumission des rapports ont été récapitulées dans un document sur les progrès accomplis dans l'harmonisation des méthodes de travail et des pratiques des organes conventionnels, comme l'avaient demandé les présidents à leur vingt-neuvième réunion, en 2017. Elles ont été examinées à la trentième réunion, en 2018 (HRI/MC/2018/3, par. 8). À l'heure actuelle, les huit organes conventionnels qui proposent aux États parties la procédure simplifiée l'utilisent si un rapport initial a déjà été reçu. Il existe toutefois des différences dans les approches suivies par les organes conventionnels.

¹ Voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/Meetingchairpersons.aspx.

10. Le Comité contre la torture a été le premier à appliquer une procédure simplifiée, en 2007. Il a fait sa première évaluation de la procédure en 2015, mais n'a pas adopté officiellement le rapport rendant compte des résultats de l'évaluation. Par la suite tous les autres organes conventionnels ayant une procédure ordinaire ont adopté la procédure simplifiée à titre facultatif, avec quelques différences². Le Comité des droits de l'homme, qui a proposé la procédure à titre expérimental à partir de 2010, a été le premier à évaluer le fonctionnement. En 2017, il a constitué un groupe de travail chargé de déterminer si la procédure devait être adoptée à titre permanent. Le Comité a accepté³ la principale recommandation figurant dans le rapport de son groupe de travail, tendant à adopter la procédure simplifiée en tant qu'option permanente pour les États. Les organes conventionnels qui n'ont pas encore évalué la procédure simplifiée devraient suivre les incidences de son application, afin d'en tirer les enseignements et les faire connaître à tous les autres organes conventionnels.

III. Éléments pouvant être retenus dans une procédure simplifiée de soumission des rapports commune et harmonisée

11. Le secrétariat a défini différents éléments qui pouvaient être retenus dans une procédure commune harmonisée, en se fondant sur les éléments communs et les points de consensus qui s'étaient dégagés des précédentes réunions des présidents et de l'atelier d'experts tenu récemment sur cette question.

12. La liste de propositions suivante est soumise à l'examen des présidents, qui voudront peut-être l'approuver (partiellement ou totalement) :

a) **Il serait utile de disposer d'une méthode harmonisée pour la procédure simplifiée de soumission des rapports, avec des délais prévisibles, ainsi que d'une page Web commune pour tous les comités ;**

b) **La procédure simplifiée devrait être proposée, au minimum, à tous les États parties qui ont soumis un rapport initial ;**

c) **Un calendrier précis devrait être fixé de façon à pouvoir prévoir le délai de réception des réponses à la liste de points établie avant la soumission des rapports, ainsi que la date à laquelle le rapport de l'État partie doit être examiné selon la procédure simplifiée ;**

d) **Toute la procédure simplifiée devrait être planifiée à l'avance et être bien organisée ; les délais devraient être respectés afin que tous les intéressés aient la possibilité de fournir les informations nécessaires avant l'élaboration de la liste de points établie avant la soumission des rapports. Il faudrait donner une deuxième possibilité d'apporter des informations, immédiatement avant le début du dialogue. Le processus devrait être clairement expliqué dans une note, accessible et bien visible ;**

e) **Il serait utile de disposer d'une base de données pour avoir une vue d'ensemble des comités et des États parties qui utilisent des listes de points avant la soumission des rapports et pour pouvoir prendre connaissance des délais fixés et du contenu ;**

f) **Les comités devraient réfléchir aux caractéristiques du document de base commun dont ils ont besoin dans le cadre de la procédure simplifiée, déterminer quels autres documents ou sources ils devraient utiliser, et réfléchir au type de modèle de liste qui permettrait d'obtenir des États parties les informations ciblées nécessaires ;**

² Le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'homme en 2009, le Comité des travailleurs migrants en 2011, le Comité des droits des personnes handicapées en 2013, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2014, et le Comité des droits de l'enfant en 2016. Voir CCPR/C/123/3, par. 33.

³ Cette décision sera reflétée dans le rapport annuel du Comité de droits de l'homme à l'Assemblée générale, qui paraîtra en 2019.

g) Les comités devraient rappeler dans leurs listes de points établie avant la soumission du rapport que les questions ne couvrent pas de manière exhaustive tous les sujets et que les membres ont la latitude d'en soulever d'autres pendant le dialogue, et ils devraient expliquer à l'État partie pourquoi une nouvelle question est traitée dans le cadre du dialogue ;

h) Les comités devraient étudier la question de l'examen de la situation d'un État partie en l'absence de rapport et envisager d'harmoniser leurs pratiques à cet égard ;

i) Les comités devraient coordonner leurs listes de points lorsqu'un État partie doit présenter un rapport devant plus d'un comité dans un court laps de temps, par exemple sur une période de deux ans. L'objectif est d'éviter les doublons ou les chevauchements inutiles et involontaires, et en même temps de permettre de confirmer ou de réitérer certains sujets de préoccupation, de façon nette et intentionnelle, dans le cas où il est nécessaire de relever quelque chose de manière répétée ;

j) Les comités devraient envisager de fixer comme objectif un nombre minimum et maximum de questions pour les listes de points avant la soumission des rapports et un nombre minimum et maximum de recommandations pour les observations finales ;

k) Des directives internes devraient être élaborées de manière coordonnée concernant la rédaction des listes de points avant la soumission des rapports et la rédaction des observations finales, communes à tous les comités ;

l) Un outil de formation en ligne devrait être mis au point pour familiariser les nouveaux membres des comités avec la méthode utilisée selon la procédure simplifiée et selon la procédure ordinaire ;

m) La compilation des directives générales concernant la présentation et le contenu des rapports initiaux et périodiques (HRI/GEN/2/Rev.6) devrait être révisée afin d'inclure la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, ainsi que tout autre élément nouveau concernant la procédure simplifiée.
