

**La résilience du système de protection des droits de l'homme de l'ONU
face à la pandémie de COVID-19**

Claire Callejon

Docteur en droit
chercheuse associée au CRDH et à la Geneva academy

Pour citer cet article :

Claire Callejon, « La résilience du système de protection des droits de l'homme de l'ONU face à la pandémie de COVID-19 », *Droits Fondamentaux*, n° 18, 2020, 14p.

Claire Callejon

La résilience du système de protection des droits de l'homme de l'ONU face à la pandémie de COVID-19

Qualifiée de « choc mondial » par la Haute-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies¹, la pandémie de COVID-19 a mis le système de protection des droits de l'homme de l'ONU – entre autres – à rude épreuve.

L'impact négatif de la pandémie sur les droits de l'homme s'est en effet rapidement fait ressentir à travers le monde, à commencer par le droit à la santé et notamment l'égal accès aux soins pour tous, sans discrimination.² Les risques de violations de nombreux autres droits se sont trouvés exacerbés, notamment du fait de gouvernements adoptant des mesures répressives sous prétexte de lutter contre la pandémie : atteintes à la liberté d'expression et d'information, montée du discours de haine et du racisme, accès limité ou inexistant à la protection sociale, aux soins, ou encore à l'éducation pour ne mentionner que ces quelques exemples. La crise sanitaire a également exposé la vulnérabilité de certains groupes et communautés, parmi lesquels les femmes, les minorités, les migrants, les personnes handicapées, les personnes placées en détention, les personnes âgées et les personnes en situation d'extrême pauvreté, notamment les personnes sans domicile fixe. Ainsi, les multiples « retombées néfastes »³ sur l'exercice des droits de l'homme ont rendu la résilience du système onusien d'autant plus nécessaire, alors même que les conséquences de la crise compliquaient la tâche de ses composantes. En effet, la pandémie a également eu des répercussions sur les activités des organes concernés, exposant les possibilités mais aussi les limites du virage numérique et du travail à distance.

Confronté à cette situation sans précédent, il était essentiel que le système dans son ensemble fasse preuve de réactivité et joue son rôle de promotion et de protection des droits de l'homme. Face aux nouveaux défis imposés par la pandémie, quelle a été la réaction des différents organes ? Sont-ils parvenus à surmonter la crise ? Comment se sont-ils adaptés ?

¹ Déclaration de Michelle Bachelet à la 45^{ème} session du Conseil des droits de l'homme, Exposé sur l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les droits de l'homme, 14 septembre 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26232&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

² Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, E/C.12/2000/4, adoptée le 11 août 2000, §§ 18-19. Plus récemment, le Comité a adopté la Déclaration sur la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et les droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/2020/1, 17 avril 2020, dans laquelle il affirme que « [l]a pandémie a des effets profondément négatifs sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier le droit à la santé des groupes les plus vulnérables de la société », §2.

³ Résolution de l'Assemblée générale adoptée le 10 septembre 2020, Action globale et coordonnée face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), A/74/L.92, §1, <https://undocs.org/fr/A/74/L.92>, (consulté le 27 octobre 2020).

Qu'il s'agisse du Secrétaire général, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, des organes politiques (Assemblée générale et Conseil des droits de l'homme) ou des organes composés d'experts indépendants (procédures spéciales et organes conventionnels), les multiples composantes du système onusien ont apporté des réponses sur le plan normatif (I) en multipliant les rappels aux États de leurs obligations pour éviter un déficit de protection (« protection gap »). Sur le plan procédural, il a aussi fallu adapter les méthodes de travail pour que le système continue de fonctionner tant bien que mal malgré la crise (II).

I. La « vigoureuse » réaction institutionnelle

La réaction s'est avérée « vigoureuse »⁴ et massive sur le plan institutionnel tout d'abord, étant donné le nombre et la diversité des organes du système onusien s'étant saisis du sujet (1). Sur le fond également, le système a multiplié les rappels du cadre normatif relatif aux droits de l'homme et attiré l'attention sur la vulnérabilité de certains groupes plus durement touchés par la crise (2).

1. Une réaction multiple et massive

Ce qui frappe concernant la réaction du système de protection des droits de l'homme des Nations Unies, c'est la multiplicité des organes à s'être mobilisés et des documents publiés pour guider l'action des États dans leur réponse à la crise. Du Secrétaire général aux organes composés d'experts, en passant par l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, tous ont réagi pour rappeler aux États leurs obligations et engagements en matière de droits de l'homme.

En premier lieu, le Secrétaire général, plus haut fonctionnaire de l'Organisation⁵, joue depuis le début de la pandémie un rôle de « chef de file »⁶ en offrant une vue d'ensemble pour guider et coordonner la riposte du système. Après une première note d'orientation globale, dans laquelle le Secrétaire général rappelait que les droits de l'homme doivent se trouver au cœur de la riposte à la pandémie⁷, il a ensuite publié une vue d'ensemble en juin 2020, mise à jour au mois de septembre⁸. Ce document

⁴ O. de Frouville, « Les organes de traités des Nations Unies dans une période de transition, un bilan d'étape », *Droits Fondamentaux*, n° 18, 2020, 13p, p. 4.

⁵ Article 97 de la Charte des Nations Unies.

⁶ Ce rôle a été reconnu par les États Membres de l'Organisation dans la résolution de l'Assemblée générale adoptée le 10 septembre 2020, Action globale et coordonnées face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), A/74/L.92, §1, <https://undocs.org/fr/A/74/L.92>, (consulté le 27 octobre 2020), p. 4.

⁷ « COVID-19 et droits humains, Réagissons ensemble ! », avril 2020, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_et_droits_humains.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

⁸ « Riposte globale du Système des Nations Unies face à la COVID-19, Sauver des vies, protéger les sociétés, reconstruire en mieux », juin 2020, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_french.pdf, et mise à jour en septembre 2020, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un-comprehensive-response-to-covid-19.pdf>, consultés le 27 octobre 2020.

présente un panorama des principes et leçons à tirer des six premiers mois de la crise sanitaire pour lutter contre la pandémie et sortir de la crise. La riposte du système onusien y est présentée en trois volets : un premier pilier sanitaire, un deuxième volet concernant les aspects socioéconomiques, humanitaires et relatifs aux droits de l'homme, et enfin un processus de relance et de sortie de crise. D'autre part, le Secrétaire général a publié de nombreuses autres notes de synthèses relatives à des aspects spécifiques de la lutte contre la pandémie et adressé un grand nombre de déclarations aux États Membres, à la presse et aux membres du personnel de l'Organisation⁹.

Pour sa part, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) a multiplié les déclarations et compilations, à l'instar des principes directeurs publiés le 8 mai 2020¹⁰. Outre ces principes généraux, des « conseils spécifiques » concernant certains aspects et groupes vulnérables sont également disponibles pour orienter l'action des États Membres¹¹. La page du site Internet du HCDH consacrée à la COVID-19 et aux droits de l'homme¹² répertorie également les nombreux discours, déclarations, communiqués de presse, articles, vidéos et autres documents de la Haute-Commissaire et du HCDH sur le sujet.

En deuxième lieu, les organes politiques (composés d'États Membres) se sont aussi saisis de la question. Tout d'abord, l'Assemblée générale a adopté plusieurs résolutions depuis le début de la crise sanitaire. Alors que les deux premières résolutions adoptées en avril 2020 se limitaient à des engagements généraux,¹³ la résolution omnibus adoptée en septembre 2020 et longue de 16 pages, est beaucoup plus spécifique concernant l'action attendue des États Membres pour coordonner leurs réactions, notamment dans le domaine de la recherche scientifique, et renforcer leurs systèmes de santé et de protection sociale¹⁴.

⁹ Voir la longue liste de documents disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/fr/coronavirus/un-secretary-general>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹⁰ HCDH, Principes directeurs concernant la COVID-19, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹¹ Des compilations concernant les sujets suivants sont disponibles : mesures d'urgence, espace civique, détention, enfants en détention, migrants, minorités, femmes, personnes LGBT, personnes handicapées, discrimination raciale, peuples autochtones, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹² <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹³ Résolution 74/270 adoptée le 2 avril 2020, Solidarité mondiale dans la lutte contre la maladie à coronavirus (COVID-19), A/RES/74/270, <https://undocs.org/fr/A/RES/74/270>; Résolution 74/274 adoptée le 20 avril 2020, Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical pour faire face à la COVID-19, A/RES/74/274, <https://undocs.org/fr/A/RES/74/274>, (consultées le 27 octobre 2020).

¹⁴ Résolution 74/306 adoptée le 11 septembre 2020, Action globale et coordonnée face à la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), A/RES/74/306, <https://undocs.org/fr/A/RES/74/306>, (consulté le 27 octobre 2020). Une autre résolution présentée par l'Arabie Saoudite a été adoptée le même jour, appelant à intensifier la coopération internationale pour faire face aux épidémies, notamment par l'échange d'informations et de matériel nécessaire à la recherche. Résolution 74/307, Une réponse unie face aux menaces sanitaires mondiales : lutter contre la COVID-19, A/RES/74/307, <https://undocs.org/fr/A/RES/74/307>, (consulté le 27 octobre 2020).

Ensuite, le Conseil des droits de l'homme, par une déclaration de sa Présidente du 29 mai 2020,¹⁵ a demandé à la Haute-Commissaire de l'informer des incidences de la pandémie sur les droits de l'homme, oralement à sa 45^{ème} session (14 septembre-6 octobre 2020)¹⁶ et de lui présenter un rapport présentant les bonnes pratiques et les sujets de préoccupation à la session suivante (22 février-19 mars 2021).

Enfin, les organes composés d'experts indépendants, que ce soit les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme ou les organes conventionnels, se sont également mobilisés, aussi bien individuellement que collectivement. D'une part, les procédures spéciales ont fait preuve de réactivité et de vigilance en rappelant l'importance d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour surmonter la crise. Parmi les actions collectives, le Rapporteur spécial sur le droit à la santé a pris l'initiative d'un appel lancé le 26 mars 2020, rassemblant 60 experts sur les quelques 80 titulaires de mandats.¹⁷ La page du site Internet du HCDH consacré à la réponse des procédures spéciales¹⁸ indique qu'au 30 septembre, les procédures spéciales ont publié 103 communiqués de presse, 13 documents présentant des lignes directrices et autres outils, alors que 17 rapports officiels et un rapport non-officiel sont en préparation ou ont été présentés au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale¹⁹. En outre, au titre de la procédure de plainte individuelle, au 25 août, les procédures spéciales ont examiné des allégations de violations des droits de l'homme directement liées à des mesures adoptées dans le cadre de la pandémie et envoyé 164 lettres à des gouvernements pour leur demander des explications concernant ces allégations²⁰.

¹⁵ Déclaration de la Présidente du Conseil des droits de l'homme, Incidence de la pandémie de COVID-19 sur les droits de l'homme, PRST 43/1, <https://undocs.org/fr/A/HRC/PRST/43/1>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹⁶ Voir l'exposé de la Haute-Commissaire sur l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les droits de l'homme, 14 septembre 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26232&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹⁷ « No exceptions with COVID-19: "Everyone has the right to life-saving interventions" – UN experts say », <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹⁸ « COVID-19 and Special Procedures », <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

¹⁹ Les deux premiers à avoir publié des rapports étaient le Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression (« Pandémies et liberté d'opinion et d'expression », A/HRC/44/49, 23 avril 2020) et le Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation (« Droit à l'éducation : effets de la pandémie de maladie à coronavirus sur le droit à l'éducation – préoccupations, enjeux et perspectives », A/HRC/44/39, 30 juin 2020).

²⁰ « COVID-19 and Special Procedures », <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

D'autre part, les organes de traités ont aussi répondu à la crise individuellement et collectivement²¹. Sur la page dédiée à la réaction de ces organes²², la compilation des documents publiés par les organes conventionnels datant de septembre 2020 est longue de 64 pages²³. Les dix organes de traités se sont exprimés individuellement, que ce soit sous la forme de lignes directrices, conseils, déclarations ou communiqués de presse. De manière collective, les Présidents des Comités ont publié un communiqué de presse dès le 24 mars pour appeler les dirigeants mondiaux à assurer le respect des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre la pandémie²⁴.

2. Le rappel du cadre normatif

Depuis le début de la crise, les organes du système onusien rappellent aux États Membres le cadre normatif dans lequel les mesures prises pour lutter contre la pandémie doivent s'insérer.

Très tôt, certains organes ont lancé l'alerte concernant le risque de « protection gap », alors que les États adoptaient des mesures limitant l'exercice de certains droits et que le risque de violations augmentait. Ainsi, dès le 6 mars 2020, la Haute-Commissaire déclarait que « les confinements, quarantaines et autres mesures semblables visant à contenir et combattre la propagation de la COVID-19 doivent toujours être menées en stricte conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme et de manière nécessaire et proportionnée au risque déterminé »²⁵. De même, un groupe de procédures spéciales avertissait dix jours plus tard que les restrictions introduites pour lutter contre le virus ne devaient pas servir de prétexte pour « réduire au silence le travail des défenseurs des droits de l'homme » ou « faire taire l'opposition »²⁶. Ces deux exemples parmi d'autres, démontrent la vigilance des acteurs du système onusien dès le début de la crise, qui n'ont dès lors eu de cesse de rappeler aux États Membres leurs obligations et engagements en matière de droits de l'homme.²⁷ La

²¹ Pour un examen détaillé de la réaction des organes de traités à la crise, voir O. de Frouville, « Les organes de traités des Nations Unies dans une période de transition, un bilan d'étape », *op. cit.*

²² « COVID-19 and Human Rights Treaty Bodies », <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

²³ OHCHR, Human Rights Treaties Branch, Compilation of statements by human rights treaty bodies in the context of COVID-19, August 2020, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

²⁴ « Human Rights Treaty Bodies call for human rights approach in fighting COVID-19 », 24 mars 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25742&LangID=E>, (consulté le 27 octobre 2020).

²⁵ Communiqué de presse, « Coronavirus : les droits de l'homme doivent être au cœur des décisions, déclare Michelle Bachelet », 6 mars 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

²⁶ Communiqué de presse, « COVID-19 : les États ne doivent pas abuser des mesures d'urgence pour réprimer les droits de l'homme – Experts de l'ONU », 16 Mars 2020, <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=f>, (consulté le 27 octobre 2020).

²⁷ Voir aussi, entre autres, les notes du Secrétaire général : « L'impact de la COVID-19 sur les femmes et les filles », 9 avril 2020, « L'impact de la COVID-19 sur les enfants », 16 avril 2020, « Les conséquences

Haute-Commissaire a également lancé un appel aux institutions nationales des droits de l'homme²⁸ et mis un aide-mémoire à leur disposition²⁹ dès le mois d'avril pour guider leur intervention selon les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Les réponses à la pandémie apportées par de nombreuses INDH sont répertoriées sur le site Internet du HCDH³⁰.

Les recommandations formulées par les différents organes sont pour certaines générales tandis que d'autres concernent des droits et des groupes de personnes particuliers. Le message général, adressé par le Secrétaire général dans sa note de synthèse publiée le 23 avril 2020, est que les droits de l'homme doivent être au cœur de la réponse à la pandémie³¹. On retrouve cette recommandation générale en tête des principes directeurs préparés par le HCDH³². Ce message a été repris par les organes politiques du système (l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme) qui ont à leur tour exhorté les États à faire en sorte que tous les droits de l'homme soient respectés, protégés et réalisés durant la lutte contre la pandémie et que les mesures prises dans ce contexte soient pleinement conformes à leurs obligations et engagements en matière de droits de l'homme³³. Les organes conventionnels, par la voix de leurs présidents³⁴, ainsi qu'un collectif de procédures spéciales³⁵, ont également recommandé que soit adoptée une approche fondée sur les droits de l'homme pour lutter contre la pandémie.

Outre les recommandations d'ordre général, les organes du système ont également attiré l'attention sur des aspects et des groupes particuliers. Ainsi, les organes d'experts ont logiquement cherché à orienter l'action des États en vertu de leurs

de la COVID-19 sur les personnes âgées », 1^{er} mai 2020, disponibles sur : <https://www.un.org/fr/coronavirus/un-secretary-general>, (consulté le 27 octobre 2020).

²⁸ High Commissioner letter to National Human Rights Institutions, 21 avril 2020. Voir <https://www.ohchr.org/Documents/Press/HCCOVID19lettertoNHRIs.pdf>, (consulté le 27 octobre 2020).

²⁹ Aide mémoire : NHRIs, Human Rights and COVID-19, 25 avril 2020.

³⁰ Voir <https://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIS-and-Covid-19.aspx> (consulté le 27 octobre 2020). Voir aussi les réponses mises en ligne par le réseau européen des INDH (<http://ennhri.org/covid-19/>) et le Forum des INDH du Commonwealth, (<https://cfnhri.org/updates/covid-19-nhris-respond/>), (consultés le 27 octobre 2020). En France, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a adopté le 15 octobre 2020 un avis substantiel sur le volet international de la crise sanitaire. Voir CNCDH, Avis sur la santé publique et la coopération internationale dans le contexte de la COVID-19, https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2020_-_13_-_sante_publicque_et_coop_inter_-_covid19.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

³¹ COVID-19 et droits humains – Réagissons ensemble !, avril 2020, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_et_droits_humains.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

³² Principes directeurs concernant la COVID-19, *op.cit.* Les principes directeurs adressent d'ailleurs cette recommandation générale aux entreprises également en leur rappelant leur « responsabilité inhérente de respecter les droits de l'homme, comme le stipulent les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, même en période de difficultés économiques et de crise de santé publique, que les gouvernements respectent ou non leurs propres obligations et quelle que soit la manière dont ils le font ».

³³ Résolution 74/306 de l'Assemblée Générale adoptée le 10 septembre 2020, *op.cit.*, §5 ; Déclaration de la Présidente du Conseil des droits de l'homme, PRST 43/1, 29 mai 2020, *op. cit.*, §3.

³⁴ « Human Rights Treaty Bodies call for human rights approach in fighting COVID-19 », *op. cit.*

³⁵ « No exceptions with COVID-19: "Everyone has the right to life-saving interventions" – UN experts say », *op. cit.*

mandats respectifs. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a préparé une note d'orientation concernant la sauvegarde des droits des femmes dans la lutte contre la pandémie, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait une déclaration sur la pandémie et cet ensemble de droits, etc.³⁶ Pour sa part, le Comité des droits de l'homme s'est concentré sur l'aspect spécifique des dérogations au Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁷. Les procédures spéciales ont également publié de nombreuses notes d'orientation et autres outils dans le cadre de leurs mandats respectifs³⁸.

En outre, les organes de traités ont désormais intégré l'impact de la pandémie à l'examen périodique des rapports des États parties, sur la base des principes directeurs du Haut-Commissariat, pour vérifier si les droits de l'homme se trouvent bien au centre de la réponse apportée par les États à la crise sanitaire et formuler des recommandations en conséquence. Si les dialogues avec les États parties à Genève sont toujours suspendus en raison de la pandémie³⁹, certains Comités ont adopté des listes de questions dans lesquelles figure l'impact de la pandémie sur les droits de l'homme au niveau national. C'est le cas, entre autres, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui demeure vigilant concernant l'impact de la pandémie sur les droits des femmes et l'égalité homme-femme⁴⁰ et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui cherche à vérifier si des programmes de sécurité sociale ont été institués pour limiter les effets négatifs de la pandémie sur la jouissance de ces droits, en particulier par les personnes désavantagées et marginalisées⁴¹.

Il convient d'ailleurs de noter l'effort de coordination de certains mécanismes concernant des thèmes ou groupes particuliers pour formuler des recommandations communes. C'est le cas des experts « anti-torture » des quatre mécanismes sur ce thème du système,⁴² qui se sont rassemblés à l'occasion de la journée internationale pour le soutien aux victimes de la torture pour rappeler le risque accru concernant les personnes en détention de subir des mauvais traitements et d'être infectées par le virus⁴³. De la même manière, le Comité pour les droits des personnes handicapées

³⁶ Voir la liste de recommandations adoptées par chaque organe de traité sur : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

³⁷ Déclaration sur les dérogations au Pacte dans le contexte de la pandémie de COVID-19, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/COVIDstatementFR.pdf>, (consulté le 27 octobre 2020).

³⁸ Voir la liste des documents sur : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx>, (consulté le 22 septembre 2020).

³⁹ Voir *infra*.

⁴⁰ Voir les listes de questions adoptées par le Comité CEDAW concernant la Norvège, la Slovaquie et la Slovaquie. Documents CEDAW/C/NOR/QPR/10, 27 juillet 2020, § 24 ; CEDAW/C/SVK/QPR/7, 27 juillet 2020, § 2 ; CEDAW/C/SVN/QPR/7, 27 juillet 2020, § 2.

⁴¹ Voir la liste de questions adoptée par le CDESC concernant la Suède. Document E/C.12./SWE/QPR/7, 23 octobre 2020, § A.3.

⁴² Il s'agit du Comité contre la torture, du Sous-comité pour la prévention de la torture, du Rapporteur spécial sur la torture et du conseil d'administration du Fonds pour les victimes de la torture.

⁴³ Déclaration conjointe, « COVID-19 exacerbates the risk of ill-treatment and torture worldwide – UN experts », 26 juin 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/int-day-torture.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

et l'Envoyée spéciale du Secrétaire général sur le handicap et l'accessibilité ont fait une déclaration conjointe dans laquelle ils adressent une série de recommandations aux États pour garantir les droits des personnes handicapées dans le contexte de la lutte contre la pandémie⁴⁴. Les mécanismes concernant les disparitions forcées⁴⁵ et les migrants⁴⁶ ont également publié des recommandations communes.

Pour leur part, le Secrétaire général et la Haute-Commissaire ont rappelé l'importance de certains droits en cette période de crise : droit à la vie et devoir de la protéger, droits économiques et sociaux (accès à l'éducation, à la protection sociale, aux soins de santé, droit à l'alimentation, au logement), non-discrimination, égalité des genres, protection de la vie privée, liberté d'expression et d'information, liberté de circulation⁴⁷.

Par ailleurs, le Secrétariat a mis en exergue la situation de certains groupes, dont la vulnérabilité a été accentuée par la crise. Le Secrétaire général, dans ses messages-clés, distingue plusieurs catégories de personnes marginalisées et vulnérables, parmi lesquelles les migrants, réfugiés et personnes déplacées, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées⁴⁸. Sa note d'orientation d'avril 2020 mentionne également, outre ces catégories, le personnel sanitaire, les minorités raciales, ethniques et religieuses, les peuples autochtones, les personnes privées de liberté, les membres de la communauté LGBTI, les personnes vivant avec le VIH et les toxicomanes⁴⁹. La plupart de ces catégories figurent dans les principes directeurs du HCDH⁵⁰. Le HCDH a également mis en ligne des « conseils spécifiques » concernant les personnes placées en détention, y compris les enfants, les migrants, les minorités, les femmes, les personnes LGBT, les personnes handicapées et les peuples autochtones⁵¹. On retrouve la plupart de ces groupes dans la résolution omnibus 74/306 de l'Assemblée générale, dans laquelle il est demandé aux États Membres « d'assurer une protection aux personnes les plus touchées, aux femmes, aux enfants, aux jeunes, aux personnes handicapées, aux personnes vivant avec le

⁴⁴ Déclaration conjointe, « Les personnes handicapées et le COVID-19 », 1^{er} avril 2020, <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25765&LangID=f>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁴⁵ Lignes directrices « COVID-19 and Enforced Disappearances » adoptées conjointement le 18 septembre 2020 par le Comité sur les disparitions forcées et le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/Guidelines_COVID-19_and_Enforced_Disappearance.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

⁴⁶ Note conjointe d'orientation sur les impacts de la pandémie de COVID-19 sur les droits humains des migrants préparée par le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, 26 mai 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants_FR.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

⁴⁷ Secrétaire général, « COVID-19 et droits humains, Réagissons ensemble ! », *op. cit.* ; HCDH, Principes directeurs concernant la COVID-19, *op. cit.*

⁴⁸ « Riposte globale du Système des Nations Unies face à la COVID-19, Sauver des vies, protéger les sociétés, reconstruire en mieux », mise à jour de septembre 2020, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁹ « COVID-19 et droits humains, Réagissons ensemble ! », *op. cit.*, pp. 13-15.

⁵⁰ Principes directeurs concernant la COVID-19, *op. cit.*

⁵¹ Disponibles sur <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

VIIH/sida, aux personnes âgées, aux peuples autochtones, aux réfugiés, aux déplacés, aux migrants, aux pauvres, aux personnes vulnérables et aux couches marginalisées de la population »⁵².

Le système onusien s'est révélé prolifique en publiant pléthore de documents pour orienter l'action des États Membres, si bien qu'il peut être difficile de s'y trouver. L'on peut en effet s'interroger sur l'efficacité de cette multiplication de prises de parole cloisonnées, au lieu d'avoir un seul référent apportant une vue d'ensemble, transversale et synthétique. Il n'en demeure pas moins que la réactivité et la vigilance des différents organes était nécessaire pour rappeler le cadre normatif et éviter que les droits de l'homme ne passent au second plan dans le contexte de la lutte contre la pandémie. Au-delà du défi normatif, les organes du système ont dû s'adapter sur le plan procédural pour pouvoir continuer à remplir leur mandat en dépit des circonstances.

II. La nécessaire adaptation procédurale

Alors que les circonstances rendaient leur bon fonctionnement d'autant plus nécessaire, les organes de protection des droits de l'homme de l'ONU se sont trouvés confrontés à des difficultés procédurales sans précédent. La crise sanitaire a en effet directement affecté la poursuite de leurs activités en bouleversant leurs méthodes de travail (1). Des solutions temporaires visant à pallier les nouvelles contraintes ont permis d'éviter l'interruption totale d'activités essentielles, même si elles ne sont pas la panacée (2).

1. Des méthodes de travail bouleversées

Les organes du système onusien des droits de l'homme s'acquittent de leur mandat principalement lors de sessions réunissant les différents acteurs du système dans les mêmes locaux, mais aussi en effectuant des visites *in situ* pour évaluer la situation des droits de l'homme sur le terrain. Or, la crise sanitaire a rendu les réunions en présentiel et les déplacements à l'étranger compliqués, voire impossibles depuis plusieurs mois.

Alors que le Secrétariat a pu poursuivre son rôle de soutien aux procédures spéciales et aux organes conventionnels à distance, le maintien de certaines de leurs activités s'est avéré difficile⁵³. Concernant les procédures spéciales tout d'abord, leurs visites ont été annulées ou reportées à partir de fin mars 2020⁵⁴. La session du Groupe de

⁵² Résolution 74/306 adoptée le 11 septembre 2020, *op. cit.*, § 21.

⁵³ Pour une vue d'ensemble de la manière dont les activités des organes des droits de l'homme ont été perturbées, voir la page du site Internet de International Justice Resource Center, <https://ijrcenter.org/2020/06/29/human-rights-bodies-schedule-and-procedural-changes-amid-covid-19-pandemic-july-2020/>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁵⁴ Voir le calendrier des visites des experts concernés préparés par le HCDH sur : https://docs.google.com/document/d/195truq977Y5E_rmASg2rurZPagY1T7U4vukuEtfXafg/edit, (consulté le 27 octobre 2020).

travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, qui devait avoir lieu du 30 mars au 3 avril a été reportée à la fin de l'année 2020. Pour le reste, l'essentiel des autres activités des procédures spéciales a pu être maintenu, notamment les réponses à des plaintes individuelles, la préparation d'études et de rapports, ou encore les conseils apportés sur le terrain en termes de coopération technique. Le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a en outre tenu sa session en ligne du 11 au 15 mai 2020⁵⁵.

Parmi les organes composés d'experts indépendant, ce sont les organes conventionnels qui ont vu leurs activités le plus perturbées⁵⁶. Le Comité des droits de l'homme, alors qu'il était en pleine session, a dû l'interrompre avant la fin prévue le 27 mars⁵⁷. Le Sous-comité de prévention de la torture, dont l'activité principale réside dans la visite des lieux de privation de liberté, a dû suspendre sa visite en Argentine début mars 2020, reporter les autres visites prévues et tenir des sessions virtuelles⁵⁸. Les sessions des autres Comités ont dès lors été reportées. Depuis, il est prévu que les sessions des organes conventionnels aient lieu en ligne jusqu'à la fin de l'année⁵⁹. Le Comité des disparitions forcées a été le premier à tenir une session virtuelle au mois de mai⁶⁰. Celle-ci a cependant été suspendue le jour-même de son ouverture jusqu'au 7 septembre, date à laquelle le Comité a clos cette session et ouvert la nouvelle, toujours en ligne⁶¹. Entre temps, la session est restée ouverte pour permettre au Comité d'adopter plusieurs documents, y compris son rapport à l'Assemblée générale, lors de réunions virtuelles.⁶² Le Comité contre la torture a quant à lui décidé d'ajourner sa session de juillet après la séance d'ouverture pour des raisons techniques liées au travail en ligne : décalage horaire important entre l'Amérique et l'Asie d'où sont originaires certains membres, absence de plateforme numérique qui

⁵⁵ À l'origine, la session devait avoir lieu à San José au Costa Rica. Voir « Working Group on enforced or involuntary disappearances concludes review of 532 cases from 25 countries », 19 mai 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25897&LangI>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁵⁶ Sur les conséquences de la crise sanitaire sur l'activité de ces organes, voir aussi O. de Frouville, « Les organes de traités des Nations Unies dans une période de transition, un bilan d'étape », *op. cit.*

⁵⁷ « Le Comité des droits de l'homme suspend les travaux de sa vingt-huitième session », 13 mars 2020, <https://www.ohchr.org/fr/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25721&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁵⁸ « UN torture prevention body suspends Argentina visit over Covid-19 concerns – Postpones scheduled visits to Bulgaria, Australia and Nauru », 11 mars 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25710&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁵⁹ Voir les notes d'information du HCDH du 15 mai 2020, <https://drive.google.com/file/d/1-zkIPpS-lwvrFoXW-W109EEXZNMcp1az/view>, (consulté le 27 octobre 2020), et concernant les sessions virtuelles de septembre à décembre 2020 : « Forthcoming on-line treaty body meetings (CRPD, CED, CRC, CESC, SPT, CCPR, CEDAW and CERD) », disponible sur : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

⁶⁰ « Le Comité des disparitions forcées ouvre sa dix-huitième session », 4 mai 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25862&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁶¹ « Le Comité des disparitions forcées ouvre sa dix-neuvième session », 7 septembre 2020, <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26211&LangID=F>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁶² Voir Rapport du Comité des disparitions forcées à l'Assemblée générale, document A/75/56, 2020, § 6.

puisse garantir la sécurité et la confidentialité des échanges, absence de traduction dans toutes les langues de travail du Comité lors de certaines réunions virtuelles.⁶³ Par conséquent, pendant plusieurs semaines, le temps de trouver des solutions alternatives pour pallier les contraintes liées à la pandémie, les organes conventionnels ont vu leurs activités suspendues, y compris l'examen des communications individuelles alors que les délais peuvent engendrer des conséquences très graves pour les victimes, dans l'attente d'une décision.

Pour sa part, le Conseil des droits de l'homme, après avoir suspendu sa session le 13 mars, l'a reprise en juin dans les conditions de distanciation sociale imposées par la crise sanitaire. Depuis, le nombre de participants pouvant assister en personne aux réunions a été fortement réduit et les sessions du Groupe de travail en charge de l'examen périodique universel ont été reportées⁶⁴. Or l'accès restreint aux réunions publiques limite grandement les échanges informels, notamment avec les ONG, en dehors des séances. Les commissions d'enquête établies par le Conseil des droits de l'homme ont également dû s'adapter aux nouvelles contraintes pour poursuivre leurs activités. Les derniers rapports présentés au Conseil par les Commissions d'enquête sur le Burundi et la Syrie et le Groupe d'experts éminents sur le Yémen indiquent en effet que la crise sanitaire a rendu le déplacement et l'accès aux victimes et témoins plus compliqué et que par conséquent la plupart des entretiens ont dû être menés à distance⁶⁵.

2. Des solutions imparfaites

Afin d'éviter une interruption totale des travaux des organes onusiens de protection des droits de l'homme, la solution qui s'est imposée est celle du transfert de certaines activités en ligne. Concernant les organes politiques tout d'abord, grâce au « digital shift », le Conseil des droits de l'homme a suivi un modèle hybride de participation en personne et à distance. Les intervenants ne pouvant assister aux réunions en personne ont néanmoins pu participer aux sessions du Conseil par visioconférence et l'envoi de messages vidéo pré-enregistrés. Ces innovations technologiques laissent entrevoir de nouvelles possibilités concernant la participation à distance aux travaux du Conseil, sans avoir à se déplacer à Genève. Comme c'était déjà le cas avant la crise sanitaire, la publicité des sessions du Conseil et celles des organes conventionnels est

⁶³ Voir la déclaration du président du Comité à la Troisième Commission de l'Assemblée générale : Statement by Jens Modvig, 15 octobre 2020, p. 2, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CAT/StatementChair_UNGA75.pdf, (consulté le 27 octobre 2020).

⁶⁴ « Human Rights Council's Universal Periodic Review Working Group May 2020 Session Postponed », 20 mai 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25733&LangID=E>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁶⁵ Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi, A/HRC/45/32, 13 août 2020, § 6 ; Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne, A/HRC/45/31, 14 août 2020, § 1 ; Report of the Group of Eminent International and Regional Experts on Yemen, A/HRC/45/6, 28 septembre 2020, § 7.

par ailleurs garantie par la retransmission en direct et la rediffusion des réunions publiques sur la chaîne télévisée des Nations Unies⁶⁶. Cependant, les organes politiques sont victimes des limites de la diplomatie à distance qui rend les négociations plus compliquées compte tenu des préoccupations liées à la confidentialité. La 75^{ème} session de l'Assemblée générale qui s'est ouverte le 15 septembre est pour la première fois virtuelle et par conséquent peu propice au partage d'informations confidentielles et aux négociations⁶⁷, alors même que se trouve inscrit à l'ordre du jour le processus de révision de la situation des organes conventionnels visant à renforcer et améliorer leur fonctionnement⁶⁸.

Limiter le « protection gap » est aussi la principale préoccupation des organes conventionnels, compte tenu de l'arriéré déjà important⁶⁹. Alors qu'ils se réunissent en principe en session à Genève⁷⁰ et qu'ils sont composés d'experts venant de tous les continents, les organes de traités se réunissent virtuellement depuis le mois de mai. La réunion annuelle des présidents s'est également tenue en ligne fin juillet. Après une première phase de réaction au cours de laquelle les organes conventionnels ont multiplié les réponses de manière individuelle et donc fragmentée, un groupe de travail informel a été institué, dont l'objectif est d'évaluer l'impact de la crise sanitaire sur leurs travaux et de coordonner leur réponse collective aux défis posés par la situation actuelle. Le groupe de travail, auquel 28 membres des dix organes conventionnels ont participé, s'est réuni virtuellement les 3, 10 et 17 juillet 2020. Son premier « rapport » est riche d'enseignements⁷¹. Le travail virtuel des membres des organes de traités leur a permis d'accomplir de nombreuses activités, parmi lesquelles l'adoption de conseils et notes d'orientation sur les droits de l'homme et la crise sanitaire, l'adoption de listes de questions, de décisions au titre des procédures de requêtes individuelles et interétatiques, l'adoption de rapports de suivi d'observations

⁶⁶ <http://webtv.un.org/>.

⁶⁷ ONU Info, « Pour le chef de l'ONU, une diplomatie efficace passe par des contacts en personne », <https://news.un.org/fr/story/2020/09/1077432>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁶⁸ Par sa résolution 68/268 du 9 avril 2014, l'Assemblée générale a décidé « d'examiner la situation de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'homme six ans au plus tard à compter de la date de l'adoption de la présente résolution [soit en 2020], afin d'évaluer l'efficacité des mesures prises pour garantir leur viabilité et, le cas échéant, de décider de prendre de nouvelles mesures visant à en renforcer et à en améliorer le fonctionnement », § 41. Sur le processus de réforme des organes conventionnels, voir le rapport publié par l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève : C. Callejon, K. Kemileva, F. Kirchmeier, D. Zipoli, « Optimizing the UN Treaty Body System », Academic Platform Report of the 2020 Review, mai 2018, <https://www.geneva-academy.ch/research/publications/detail/356-optimizing-the-un-treaty-body-system>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁶⁹ Au 31 octobre 2019, l'arriéré concernant l'examen des rapports d'États parties était de 235 rapports, estimé à plus d'un an (Annexe V) et de 1587 communications individuelles, estimé à plus de six ans (Annexe VIII). Rapport du Secrétaire général, Status of the human rights body system, A/74/643, Annexes.

⁷⁰ Les sessions foraines des Comités sont très rares.

⁷¹ « Discussion paper of the Informal Working Group on COVID-19 », disponible sur la page de la réunion annuelle des présidents de Comités : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/Meetingchairpersons.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

finales, l'organisation de consultations avec la société civile et des mécanismes nationaux de prévention de la torture, ou encore l'organisation de séminaires virtuels⁷². Pour autant, les pratiques ne sont pas uniformes d'un Comité à l'autre. Alors que certains organes n'ont pas hésité à adopter des constatations concernant des communications individuelles, tels les groupes de travail chargés de cette fonction du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité des droits de l'enfant et du Comité des droits de l'homme⁷³, d'autres se sont montrés plus réticents, notamment en raison de préoccupations liées à la sécurité des échanges numériques. De plus, certaines activités n'ont pas du tout été conduites depuis le début de la crise sanitaire. Il s'agit des dialogues avec les États parties⁷⁴ dans le cadre du contrôle sur rapport et des visites *in situ*.

Le document du groupe de travail informel mentionne que la poursuite d'activités en ligne est plus ou moins aisée selon les modalités de travail, que celles-ci concernent des réunions publiques ou à huis clos, que soient réunis des membres seulement ou des acteurs externes (États parties et autres parties intéressées), qu'il s'agisse d'activités de contrôle des obligations des États parties ou d'activités procédurales et internes. Les modalités techniques ont également une grande incidence sur les travaux menés, selon que la communication a lieu par courriel, que les documents sont téléchargés sur une plateforme numérique ou que des interprètes sont mis à disposition pour les réunions virtuelles. La question de l'interprétariat en particulier pose des problèmes en termes d'égalité d'accès et de participation aux travaux des organes conventionnels. Pour des raisons techniques liées aux plateformes utilisées, mais aussi à cause de l'hostilité des interprètes au travail en ligne, la traduction dans plusieurs langues de travail s'est avérée incompatible avec la visioconférence, ce qui a abouti à marginaliser les experts et autres acteurs, notamment les représentants d'ONG, ne parlant pas la langue dominante, en général l'anglais. À cela s'ajoutent le décalage horaire, les contraintes techniques et de sécurité liées aux différentes plateformes numériques, les problèmes de connexion et le coût du haut débit pour certains experts, la question de leur indemnisation pour le travail effectué à distance,⁷⁵ sans oublier les problèmes d'accessibilité pour les personnes handicapées.

⁷² *Ibid.*, p. 2.

⁷³ Voir la liste des activités effectuées en ligne par les Comités dans le tableau préparé par le groupe de travail, « Table – Activities carried out online/remotely and modalities (as of 27 July 2020) », disponible sur la page de la réunion annuelle des présidents de Comités : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/Meetingchairpersons.aspx>, (consulté le 27 octobre 2020).

⁷⁴ Lors de la réunion annuelle des présidents, certains experts ont mis en avant le fait que les dialogues avec des délégations des États parties étaient compliqués à organiser dans des conditions satisfaisantes compte tenu des limites des réunions virtuelles face au nombre de membres que comportent certaines délégations.

⁷⁵ Les experts du système onusien reçoivent une « indemnité journalière de subsistance » pour la durée du temps passé en session, le plus souvent à Genève, qui couvre les frais d'hébergement, les repas et autres dépenses liées à l'exercice de leur fonction sur place. Les membres des organes conventionnels ont fait valoir à juste titre qu'ils devraient également être indemnisés pour le travail effectué à distance pendant la crise sanitaire. Voir « Discussion paper of the Informal Working Group on COVID-19 », *op. cit.*, pp. 4-5.

Les experts et le Secrétariat se sont adaptés en écourtant la durée des réunions virtuelles pour s'accommoder du décalage horaire et en effectuant la plupart du travail en ligne, sur documents écrits. Le Sous-comité pour la prévention de la torture a, pour sa part, organisé des dialogues avec des mécanismes nationaux de prévention de la torture en se répartissant le travail par groupes régionaux, ce qui a permis de garder le contact avec les acteurs sur place, tout en surmontant les difficultés liées à la langue de travail. Par ailleurs, les membres des organes de traité (172 au total) ont également apprécié les possibilités qu'offrent les réunions et autres séminaires virtuels, au cours desquelles un grand nombre d'entre eux peuvent échanger sans avoir à se déplacer, à condition de tenir compte des contraintes susmentionnées (décalage horaire, langues parlées/interprétariat, accessibilité, absence de per diem⁷⁶, etc.).

Ainsi, les difficultés posées par la crise sanitaire ont poussé le système onusien à adapter ses méthodes de travail aux nouvelles contraintes. Cependant, les solutions trouvées n'ont jusqu'à présent pas permis de poursuivre l'ensemble des activités des organes concernés, ni dans des conditions optimales. Alors que la crise s'installe dans la durée, reste à savoir si le système onusien parviendra à surmonter ces difficultés pour assurer la continuité de son action de protection et de promotion des droits de l'homme.

⁷⁶ Voir note précédente.