

**LES ORGANES DE TRAITES DES NATIONS UNIES DANS UNE  
PERIODE DE TRANSITION, UN BILAN D'ETAPE.**

**Olivier de Frouville**

*Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas. Directeur du C.R.D.H.  
Vice-Président du Comité des disparitions forcées.*

---

*Pour citer cet article :*

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

---

## Olivier de FROUVILLE

Les organes de traités des Nations Unies dans une période de transition : un bilan d'étape.

**L**e système des organes de traités des Nations Unies est diagnostiqué comme étant « en crise » depuis au moins trente ans et le thème de sa réforme est tout aussi ancien.

Un premier cycle de réflexion a eu lieu avec le mandat confié à Philip Alston [qui estimait déjà en 1997 que le système tel qu'il existait alors n'était pas viable](#)<sup>1</sup>. Depuis, ce constat n'a cessé d'être rappelé et les [propositions ambitieuses se sont succédées](#)<sup>2</sup>. Mais les parties prenantes se sont jusqu'ici contentées de réparations de fortune, pour empêcher le navire de prendre complètement l'eau. Aujourd'hui, être membre d'un organe de traité donne l'impression d'être un passager du *Titanic* : le bateau coule, mais l'orchestre continue de jouer !

2020 sera-t-elle l'année de la remise à flot ?

En 2009, la Haute Commissaire aux Droits de l'Homme d'alors, Madame Navi Pillay, lançait le « processus de Dublin », du nom de la ville où se tenait la première d'une vingtaine de consultations informelles, pour aboutir à un rapport<sup>3</sup>, dont l'une des mesures phares était l'idée d'un « calendrier exhaustif de présentation des rapports ». Mais à la suite de la publication de ce rapport, l'Assemblée générale a repris la main sur le processus, à l'initiative de quelques États, et adopté la résolution 68/268 sur le « Renforcement et l'amélioration de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'Homme »<sup>4</sup>. A moyen constant, la résolution visait avant tout à essayer de résoudre le problème de

<sup>1</sup> <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/FirstBiennialReportbySG.aspx#> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>2</sup> <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx> (consulté le 20 juin 2020).

<sup>3</sup> N. Pillay, « Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for Human Rights », juin 2012, disponible en ligne.

<sup>4</sup> Assemblée générale des Nations Unies, « Renforcement et l'amélioration de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'Homme », résolution 68/268, 9 avril 2014, A/RES/68/268 ; Voir I. Salama, « Présentation du processus de renforcement des organes conventionnels », in E. Decaux, O. de Frouville (dir.), *La dynamique du système des traités de l'ONU*, Paris, Pedone, coll. « Publications du C.R.D.H. », 2015, pp. 161-164.

l'arriéré des rapports soumis aux organes de traités : il s'agissait surtout de donner plus de temps de session, en échange d'économies sur les traductions et les services de conférences<sup>5</sup>. La résolution prévoyait par ailleurs un rendez-vous « six ans au plus tard [...] 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 ». Peu après 2014, les acteurs ont donc commencé à se mobiliser autour de ce qui a peu à peu pris la forme d'un « processus 2020 », en visant la date la plus tardive fixée par la résolution. Dans ce cadre, les organes de traité ont eux-mêmes pris conscience de la nécessité de verser leur contribution collective, en tant que « système ».

Mais avant de présenter cette contribution et de faire un point d'étape sur ce processus (II), il convient – circonstances exceptionnelles obligent – d'examiner la manière dont les organes de traités ont réagi à la pandémie du COVID-19 (I). On dira aussi quelques mots d'un processus parallèle de réflexion qui porte plus spécifiquement sur le système de traitement des communications individuelles (III).

## **I. Les organes de traités face à la crise COVID-19**

### **1°) Les réactions sur le fond**

Le système des Nations Unies a réagi rapidement et surtout massivement à la crise. Alors que le site du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) est en général assez peu réactif, on a vu se mettre en place des pages et sous-pages sur la thématique [COVID-19 et les droits de l'Homme](#)<sup>6</sup> – en particulier une [sous-page consacrée à la réaction des organes de traités](#)<sup>7</sup> et une autre [sur les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme](#)<sup>8</sup>. Si l'on se concentre

<sup>5</sup> Voir sur le processus qui suit l'adoption de la résolution 68/268, E. Whyte Gomez, « The UN Treaty System, beyond 2020 » ; I. Salama, « Strengthening the UN Human Rights Treaty Body System : Prospects of a Work in Progress » et E. Decaux, « Pistes de réflexion et perspectives de travail pour 2020 », in O. de Frouville (dir.), *Le système de protection des droits de l'Homme des Nations Unies. Présent et avenir*, Paris, Pedone, coll. « Publications du C.R.D.H. », 2018, respectivement pp. 73-78, 95-111 et 113-131.

<sup>6</sup> V. en ce sens <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>7</sup> Disponible sur <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>8</sup> Disponible sur <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/COVID-19-and-Special-Procedures.aspx> (consulté le 30 juin 2020).

sur les organes de traités, la première réaction répertoriée est une déclaration conjointe des 10 présidents d'organes de traités en date du 24 mars 2020. La page classe ensuite les interventions en Notes d'orientation (Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Comité des travailleurs migrants (CMW)), Avis (2 du Sous-comité pour la prévention de la torture (SPT)), Déclarations (5 de la part du Comité des droits des personnes handicapées (CRPD), Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), Comité des droits de l'enfant (CRC), CEDAW, Comité des droits de l'homme (CDH)), communiqués de presse (4 des présidents, du CESCR, du CEDAW, du CMW) et « stories » (1 du CRPD).

Pratiquement, ce sont 7 des 10 organes de traités qui ont publié quelque chose : les deux comités des deux pactes (CESCR et CDH), le CEDAW, le CRC, le CMW, le SPT, le CRPD. Le CDH s'est concentré sur la question des dérogations en situation de crise, le CESCR sur les conséquences de la pandémie sur les droits économiques, sociaux et culturels. En dehors de ces deux réactions « généralistes », on voit que ce sont les catégories de personnes qui sont visées – personnes marginalisées, discriminées en temps « ordinaire », qui sont encore plus à risque lors de circonstances exceptionnelles comme celles d'états d'urgence sanitaire : les femmes, les minorités raciales ou ethniques, les migrants, les personnes privées de leurs libertés et les personnes en situation de handicap. Le Haut-commissaire aux droits de l'Homme a produit assez rapidement un document de compilation que l'on trouve sur la page dédiée et qui recense quatorze documents toutes catégories confondues.

Première conclusion à tirer : ne boudons pas notre plaisir. Ce que cette période a montré c'est d'abord et avant tout que nous avons un cadre normatif puissant en place et des organes indépendants réactifs pour les servir, qui rapidement et en l'absence même de possibilité de réunion physique, sont capables de prendre position et d'intervenir auprès des États pour leur rappeler le cadre normatif dans lequel doivent nécessairement s'inscrire les mesures prises.

Pour justifier *a minima* l'existence du système international de protection des droits de l'Homme on peut toujours arguer que « ce serait pire s'il n'existait pas ». Cette situation donne, je trouve, une force renouvelée à cet argument. D'une manière générale, sur le plan national et international, la vigoureuse réaction des acteurs et des institutions dont le mandat est de protéger les droits de l'Homme a sans doute évité des dérives, ou des dérives encore plus graves que celles auxquelles on a assisté.

On peut toutefois s'interroger sur ce que [certains ont considéré comme une](#)

[«prolifération» des réactions](#)<sup>9</sup>. Par l'addition des réactions des organes régionaux, puis des organes nationaux, puis de toutes les organisations internationales, on a pu en effet assister à une avalanche de lignes directrices, déclarations, avis, etc., ce qui fait qu'à la fin, il devient difficile de s'y retrouver et surtout matériellement impossible de digérer toute cette littérature. Le trop-plein nuit à la compréhension et à la visibilité. L'organisation International Justice Resource Center (IJRC) s'est livrée à une tentative de « cartographie », une sorte de guide des guides [sur son site](#)<sup>10</sup>, avec [une tentative](#) de synthèse thématique trans-institutionnelle très utile.

Ce que révèle cette « prolifération », c'est sans doute l'extrême fragmentation institutionnelle du système international de protection des droits de l'Homme : aux systèmes régionaux s'ajoute un système universel composite, avec plus de 250 experts répartis entre le système non conventionnel (80 titulaires de mandat) du Conseil des droits de l'Homme et le système conventionnel (172 experts), le Comité consultatif, auquel il faut ajouter le Haut-Commissariat lui-même gros producteur de rapports d'expertise, sans compter évidemment la masse de résolutions et de décisions produites par le Conseil des droits de l'Homme. Sans céder à une tentation dangereuse de la pureté ni à une passion malsaine de l'ordre, on ne peut s'empêcher de penser qu'une certaine simplification serait peut-être bienvenue<sup>11</sup>.

## 2°) Les réactions sur le plan procédural

La crise sanitaire a durement affecté les activités des organes de traités, comme de tous les autres organes de protection des droits de l'Homme, mais peut-être plus durement encore. Les procédures spéciales du Conseil ont vu leurs visites

<sup>9</sup> L. Reinsberg, « Mapping the Proliferation of Human Rights Bodies Guidance on Covid-19 Mitigation », *Just Security*, 22 mai 2020. Source : <https://www.justsecurity.org/70170/mapping-the-proliferation-of-human-rights-bodies-guidance-on-covid-19-mitigation/> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>10</sup> <https://ijrcenter.org/covid-19-guidance-from-supranational-human-rights-bodies/> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>11</sup> Voir O. de Frouville, « Building a universal system for the protection of human rights : the way forward », in C. Bassiouni, W. A. Schabas, *New Challenges for the UN Human Rights Machinery*, Cambridge, Intersentia, 2011, pp. 241-266. Et plus spécifiquement sur le projet de Cour des droits de l'Homme des Nations Unies pour traiter des communications individuelles actuellement reçues par les organes de traités : O. de Frouville, « Pourquoi nous avons besoin d'une Cour des droits de l'Homme des Nations Unies ? », in N. Aloupi, D. P. Fernandez Arroyo, C. Kleiner, L. A. Sicilianos, S. Touzé, *Les droits humains comparés. A la recherche de l'universalité des droits humains*, actes du colloque à la Cour européenne des droits de l'homme des 8 et 9 mars 2018, Paris, Pedone, 2019, pp. 129-161.

annulées, mais les autres activités, reposant sur des rapporteurs spéciaux ou un nombre limité d'experts sous la forme de « groupes de travail », ont pu se poursuivre pour l'essentiel<sup>12</sup>. Des organes comme la Cour européenne des droits de l'Homme ont dû prendre des mesures exceptionnelles impliquant le télé-travail de leurs personnels, le report d'audiences, mais finalement l'activité a été maintenue *a minima*. Aujourd'hui la Cour a mis en place un système d'audiences en ligne.

Les organes de traités, de leurs côtés, réunissent des experts provenant de tous les continents et ne travaillent en principe qu'en session, à Genève. Le travail inter-sessionnel est relativement limité et concerne surtout le traitement des communications individuelles (surtout pour le CDH, le Comité contre la torture (CAT) et le CEDAW) ou les appels urgents du Comité sur les disparitions forcées (CED).

La première conséquence de la crise sanitaire a été le « report » *sine die* des sessions, ce qui a eu pour conséquence pratique que toutes les activités programmées lors de ces sessions ont été retardées. Le Comité des droits de l'Homme a été la première victime de la crise, alors qu'il était en session. Il a été conduit à annuler la tenue de sa dernière semaine de session, au cours de laquelle devaient être adoptées les observations finales (conclusions et recommandations à l'issue des dialogues avec les États parties), les listes de points pour les dialogues futurs et un certain nombre de constatations sur des communications individuelles. En tout, et de manière cumulée, jusqu'à la fin du mois d'août, ce sont 12 sessions d'organes de traités qui ont été « affectées » par la crise, en ce sens qu'elles n'ont pas pu avoir lieu à Genève comme prévu, ou ont été raccourcies (pour la 128ème session du CDH). De même les visites des lieux de privation de liberté normalement menées par le SPT ont dû être reportées (missions en Bulgarie, Australie, Madagascar, Nauru), ainsi que la procédure d'enquête du CEDAW, avec une visite prévue en mars-avril, également reportée *sine die*.

Les organes de traités – et le secrétariat du Haut-commissariat aux droits de l'Homme – ont très vite perçu le risque de « protection gap » et de retard persistant dans un contexte déjà caractérisé par des arriérés importants (pour l'examen des rapports et des communications)<sup>13</sup>. La tenue d'au moins une partie des activités en ligne est très vite apparue comme la seule solution possible, du

<sup>12</sup> Par exemple, le groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires a pu tenir sa session de printemps du 11 au 15 mai, document entièrement en ligne : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25897&Lang=D=E> (Consulté le 30 juin 2020).

<sup>13</sup> Chiffres du rapport du Secrétaire général 2020, OHCHR, *UN human rights report 2020*, à paraître.

moins en théorie, mais en pratique les obstacles ne sont pas négligeables. En premier lieu sur le plan technique, on peut dire qu'aucune institution n'était tout à fait préparée à faire face aux conséquences de la crise et notamment aux exigences du travail en ligne. Heureusement, un certain nombre d'entreprises avaient déjà développé des solutions techniques relativement performantes, dont certaines ont connu un succès considérable. Mais il fallait aussi le temps aux acteurs de s'adapter, sans même parler du [Conseil de sécurité](#)<sup>14</sup>, dont la lenteur à l'allumage a été remarquée<sup>15</sup>. Le Conseil des droits de l'Homme a tenu [sa première réunion virtuelle](#)<sup>16</sup> (conversation avec la Haute-Commissaire) le 9 avril 2020. Mais alors que la plateforme Zoom était plébiscitée, les incidents de sécurité se sont multipliés, avec pour conséquence l'interdiction de son utilisation dans de nombreux pays et une directive dans ce sens du Secrétaire général des Nations Unies. Il a donc fallu recourir à d'autres technologies, plutôt moins performantes au printemps 2020. Mais dans ce domaine les évolutions sont rapides...

Un autre obstacle majeur était l'absence d'interprétation dans les langues de travail des comités. Pendant une première période, il s'agissait d'un obstacle purement technique, tenant à l'impossibilité de faire intervenir les interprètes sur les plateformes. Cet obstacle surmonté au début de l'été, d'autres contraintes sont apparues, telles que l'insuffisance du nombre de cabines équipées à Genève, et susceptible d'accueillir les interprètes selon les conditions sanitaires qui s'imposent.

En second lieu, d'autres obstacles se sont faits jour, mais cette fois sur le plan des méthodes de travail, lesquelles doivent être adaptées.

Les sessions doivent nécessairement être plus courtes, afin de prendre en compte le fait que les experts se trouvent dans des fuseaux horaires différents, et parfois radicalement éloignés les uns des autres : comment réunir ensemble une experte du Pérou et un expert chinois ? Cela est seulement possible de 13h (7h du soir à Pékin, 6 h du matin à Lima) à 16h (10h du soir à Pékin, 9h à Lima). Il en résulte que le travail en vidéo-conférence doit nécessairement être concentré, au profit d'un travail par courriel, sur document écrit. Cela ne pose pas trop de problèmes pour les divers documents à adopter et, de fait, un

<sup>14</sup> « New Security Council Working Methods in the Midst of Covid-19 », *What's in Blue*, 27 mars 2020, source : <https://www.whatsinblue.org/2020/03/new-council-working-methods-in-the-midst-of-covid-19.php> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>15</sup> R. Maurel, « L'(in)activité du Conseil de sécurité face au COVID-19 : où est confinée la « communauté » internationale ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020, chron. n°18.

<sup>16</sup> <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25789&LangID=E> (consulté le 30 juin 2020).

certain nombre de comités ont commencé à travailler par courriel. Ce fut le cas du CDH en tout premier, du fait de sa session raccourcie, avec l'adoption, aux termes d'une procédure d'acceptation implicite (*silence procedure*) pour les observations finales, les listes de points, quelques constatations simples à adopter par le biais d'une procédure par défaut, et des documents concernant les méthodes de travail. De même, le CRPD et le CAT ont adopté des listes de questions par courriel. Le CED était, immédiatement après le CDH, le premier comité affecté, puisque sa session devait initialement débiter le 30 mars à Genève. Après discussion entre les membres, il a été décidé que le CED ouvrirait sa 18<sup>ème</sup> session par vidéo-conférence, adopterait exclusivement deux listes de points pendantes, et aurait une discussion générale sur le contexte COVID-19 et sur le processus 2020. Pour l'adoption des listes de points, la procédure fut donc « mixte » : échanges de courriels et recueil des suggestions des membres, puis adoption paragraphe par paragraphe lors de la vidéo- conférence. Le Comité avait initialement prévu de faire intervenir en ouverture la mère d'une personne disparue : cela fut fait, avec une interprétation consécutive en espagnol et en anglais, fournie à titre exceptionnel uniquement pour cette intervention. La 18<sup>ème</sup> session est suspendue jusqu'au 7 septembre, où la 18<sup>ème</sup> session sera close et la 19<sup>ème</sup> session ouverte. Pendant la période de suspension, le Comité a également adopté son rapport annuel par échange de courriels et procédure d'acceptation implicite. Il a été convenu que la 19<sup>ème</sup> session bénéficierait d'une « rallonge » d'une semaine, pour compenser la perte des deux semaines de la 18<sup>ème</sup> session, moins le rattrapage limité effectué par le travail en ligne. La question est de savoir si cette semaine additionnelle permettra de rattraper le retard accumulé. Et, plus qu'accessoirement, si cette 19<sup>ème</sup> session pourra elle-même avoir lieu, compte tenu des risques de recrudescence de la pandémie à l'automne. A la suite de cette expérience, le CED a jugé bon d'élaborer, sous la forme d'une lettre du Président adressée à la Haute-Commissaire, un bilan de cette expérience, de manière à expliquer ce qui avait pu être accompli exactement<sup>17</sup> et à en tirer les leçons. La lettre souligne quatre difficultés rencontrées, dont la résolution constitue en quelque sorte un préalable à la tenue de véritables sessions en ligne, outre la question des fuseaux horaires, à savoir : a) la question de l'accès à une plateforme électronique fiable ; b) la disponibilité de l'interprétation dans les langues de travail ; c) l'accessibilité pour tous y compris les personnes en situation de handicap et les personnes qui

<sup>17</sup> La croyance selon laquelle le Comité avait pu tenir une session complète « en ligne », par vidéo-conférence, s'est en effet répandue parmi les observateurs, même les plus attentifs, à la suite du communiqué de presse publié sur le site du OHCHR, dont le libellé pouvait effectivement induire en erreur.

n'ont pas accès ou un accès difficile à internet ; d) la question du défraiement des experts, liée généralement à leur présence à Genève (système de *per diem*).

La réunion *informelle* des présidents qui s'est tenue du 2 au 5 juin comprenait deux points de l'ordre du jour consacrés à la question du COVID : fond et procédure. Sur le plan de la procédure, les organes de traités ont fait le bilan des mesures prises jusque-là, et la lettre du CED a généralement été endossée par les participants. Par ailleurs, un membre a fait la proposition de constituer un groupe de travail inter-comité sur le COVID-19 pour travailler sur les mesures de fond mais aussi sur les questions de procédure, et cette proposition a été accueillie favorablement par l'ensemble des participants. Le groupe de travail a donc tenu sa première réunion le 4 juillet et fera rapport à la réunion des présidents fin juillet.

Entretemps, les comités dont les sessions étaient prévues en juillet se sont organisés : le SPT<sup>18</sup>, le CEDAW<sup>19</sup> et le CDH<sup>20</sup> sont allés de l'avant, en tenant des sessions en ligne comprenant plusieurs activités à l'ordre du jour – hormis l'examen des rapports des Etats parties qui a semblé, à ce stade du moins, trop complexe à mettre en place. Le SPT a innové, en se réunissant sous la forme de groupes régionaux et en tenant des dialogues à distance avec les mécanismes nationaux de prévention de la torture (MNPT) de la région, une expérience que les membres ont généralement jugé très positive, et qui pourrait être reproduite à l'avenir, y compris en temps « ordinaires ». Les groupes de travail du CEDAW du CRC et du CDH se sont réunis pour adopter des constatations sur des communications individuelles. Le CDH a adopté sans débats les décisions d'irrecevabilité (selon le règlement intérieur du comité, en l'absence d'une demande en ce sens par un membre, ces décisions ne sont pas rediscutées en plénières) et a prévu d'examiner huit projets de constatations sur le fond lors de sa session plénière, en sélectionnant ceux qui paraissent poser le moins de difficultés.

<sup>18</sup> Tenue en ligne de la 41<sup>ème</sup> session : [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/Programme\\_of\\_work\\_SPT\\_41session.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/Programme_of_work_SPT_41session.pdf)

<sup>19</sup> Tenue de la 76<sup>ème</sup> session : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1388&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1388&Lang=en) Et pour le groupe de travail pré-sessionnel : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1391&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1391&Lang=en)

<sup>20</sup> Tenue de la 129<sup>ème</sup> session en ligne, précédée du groupe de travail sur les communications :

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1374&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1374&Lang=en)

## **II. La contribution des organes de traités au processus 2020 de révision de la résolution 68/268**

En juin 2019, les présidents d'organes de traités ont adopté, lors de leur réunion annuelle, un document présenté comme la « vision » des présidents sur le futur du système des organes de traités<sup>21</sup>. Ce document était le fruit d'un processus qui s'est étalé sur un peu plus d'une année, démarré par une réunion conjointe entre les comités des deux Pactes en mars 2018 et avec pour point d'orgue une réunion des présidents et des « points focaux 2020 »<sup>22</sup> tenue à Copenhague les 26 et 27 février 2019<sup>23</sup>.

Dès l'automne 2019, le Centre de recherche sur les droits de l'Homme (CRDH) et l'Académie de Genève ont avancé l'idée d'organiser un processus type « Copenhague II » en vue de promouvoir la mise en œuvre de la « vision » des présidents et de faire un premier bilan, ceci en amont du début du processus intergouvernemental de révision qui devait en principe débiter au printemps 2020 et se conclure soit à l'été, soit à l'automne 2020. Alors que l'automne apparaissait progressivement comme la solution privilégiée par les États, il fut finalement décidé d'organiser cette réunion les 15 et 16 avril 2020, à New York, avec l'aide et le soutien de Columbia Law School, afin que des contacts puissent en parallèle être pris avec les représentants des États à l'Assemblée générale. Avec la pandémie mondiale du COVID-19, tout déplacement à New York était devenu impossible, mais la réunion fut maintenue en ligne, par vidéo- conférence. La réunion était gouvernée par la « Chatham House Rule »<sup>24</sup>, mais ouverte dans sa participation, puisqu'étaient présents, outre les présidents et les « points focaux 2020 », des membres du Haut-Commissariat (le Secrétariat) appartenant à la « branches des traités », des représentants d'ONG (Amnesty International, Service International pour les Droits de l'Homme, CCPR-Center,

<sup>21</sup> Le texte se trouve sur la page dédiée à la réunion annuelle des présidentes et présidents des organes de traités : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx> (consulté le 30 juin 2020).

<sup>22</sup> Au cours du processus, la plupart des comités ont décidé de nommer une personne référente – « focal point » – pour en assurer le suivi et travailler plus particulièrement sur la question de la révision de la résolution A/RES/68/268. Pour ma part, j'ai été nommé point focal du Comité des droits de l'Homme jusqu'à la fin de mon mandat en décembre 2018, puis point focal du Comité des disparitions forcées à partir de la 17<sup>ème</sup> session du Comité, en octobre 2019.

<sup>23</sup> La réunion de Copenhague, organisée à l'initiative du président du Comité contre la torture Jens Modvig, avait elle-même abouti à l'adoption d'un « outcome document » qui a servi de base aux présidents pour rédiger leur document de juin.

<sup>24</sup> « Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. » <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule/translations>

Open Society Justice Initiative...), les chercheurs de l'Académie de Genève (Felix Kirchmeier, Kamelia Kemileva et Claire Callejon), et Sarah Cleveland, en tant qu'ancienne membre du Comité des droits de l'Homme et professeur à la Columbia Law School. La discussion a été riche et résumée dans un document de travail à diffusion limitée, rédigé par l'Académie, faisant à la fois le bilan des progrès accompli et la liste des idées avancées pour l'avenir.

Quatre éléments fondamentaux sont en particulier ressortis des discussions :

- Quant à la procédure des rapports, les participants ont réitéré mais aussi précisé l'idée centrale de « prévisibilité », en privilégiant l'option d'un examen à date fixe et d'un calendrier non pas « exhaustif » (pour tous les organes de traités), mais propre à chaque organe de traité. Chaque comité serait donc maître de la date des examens des rapports, en généralisant la possibilité d'examiner la situation des États « en l'absence de rapport », de manière à respecter le calendrier fixé en amont. Mais cette autonomie devrait trouver sa contrepartie dans une étroite coordination, y compris pour fixer les dates d'examen, en laissant la possibilité d'examens consécutifs (« back-to-back »), ou organisés en série (par exemple un comité tous les deux ans), ce qui implique nécessairement une coordination sur le fond, depuis le stade de la rédaction des

« listes de points » jusqu'à l'adoption des observations finales. Au stade du suivi, l'idée d'un suivi coordonné, voire intégré (pris en charge par exemple par un organe *ad hoc* inter-comité) a également été avancée.

- Plus spécifiquement en lien avec la résolution de l'Assemblée générale, Yuval Shany, « point focal » pour le Comité des droits de l'Homme, a proposé de modifier la logique de financement des activités des organes de traités établie dans le cadre de la résolution 68/268 : alors que cette dernière prévoyait une formule rétrospective – établissant les financements pour les années à venir sur la base des activités passées – il s'agirait de mettre en place une formule « prospective », qui calculerait les ressources nécessaires à partir d'un plan d'activité fixé par chaque organe de traité tous les deux ou trois ans. Ceci permettrait de prendre en compte la croissance continue des activités des organes de traités – augmentation du nombre de rapports à organiser, mais surtout augmentation du nombre de communications individuelles reçues, alors que la précédente formule, fondée sur l'activité passée, laissait toujours les ressources en deçà des besoins réels.

- Troisième point, les participants se sont accordés sur le fait que la résolution 68/268 n'avait pas suffisamment pris en compte les spécificités de deux organes de traités : le SPT – dont l'activité se limite à des inspections de lieux de détentions dans les pays – et le CED, qui n'a pas de système de rapport périodique et comporte en plus, par rapport aux autres organes, une importante

fonction d'appels urgents visant à localiser des personnes disparues.

- Quatrième point, sur les communications individuelles, les organes de traités ont souligné la nécessité de mettre en place un portail digital performant et un système d'administration des cas comparable à celui dont sont dotés les juridictions internationales – sans faire l'impasse évidemment sur le nécessaire renforcement de la section des pétitions et des appels urgents, en sous-effectif.

Entretemps, le processus intergouvernemental s'était mis en branle : par lettre en date du 8 avril 2020, le Président de l'Assemblée générale a informé de sa décision de nommer deux co-facilitateurs du processus de révision de la résolution 68/268 : M. Omar Hilale, ambassadeur du Maroc et M. Jürg Lauber, ambassadeur de la Suisse. Dans la foulée, les deux co-facilitateurs ont programmé une réunion de lancement le 3 juin 2020, en présence de tous les acteurs, y compris les organes de traités, représentés par la présidente du CEDAW, Mme Hilary Gbedemah, en tant que présidente de la réunion annuelle des organes de traités, puis une réunion de « consultation technique » le 4 juin, avec la participation des « experts » des délégations gouvernementales à New York et Genève. Remarquons sur ce point que la tenue de ces réunions en visio-conférence a permis une participation plus large que les habituelles réunions en « présentiel » : si la réunion s'était tenue à New York, les diplomates « experts » genevois n'auraient sans doute pas pu participer, alors même qu'ils sont *a priori* plus au fait de ces dossiers que leurs collègues new-yorkais qui ne traitent pas de ces questions au quotidien, l'essentiel des activités

« droits de l'Homme » de l'ONU étant localisé à Genève.

A l'occasion de la réunion de lancement, les co-facilitateurs ont communiqué leur calendrier prévisionnel : envoi d'un questionnaire avec demande de contributions écrites pour début juillet ; tenue de consultations informelles avec les États parties à New York début juillet, puis à Genève fin juillet ; dialogues pendant la même période avec les autres parties prenantes, y compris le Secrétariat, les organes de traités, la société civile et les institutions nationales ; session de présentation des principales conclusions fin juillet ; en août, rédaction d'un rapport à remettre en septembre au président nigérian de l'Assemblée générale, avant la clôture de la 74<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale et l'ouverture de sa 75<sup>ème</sup> session le 15 septembre, sous présidence turque.

Face à cette accélération du calendrier, le secrétariat a estimé opportun de convoquer une réunion informelle des présidents des organes de traités, avec la participation des « points focaux 2020 », à la date initialement prévue pour la

tenue à New York de la réunion formelle annuelle – celle-ci étant reportée pour partie à la fin au début du mois de juillet 2020. La réunion informelle s'est donc tenue du 2 au 5 juin 2020. Comprenant également à son ordre du jour la question des « mesures COVID » (voir ci-dessus), elle a permis, concernant le processus 2020, de préparer l'ébauche d'une position commune à transmettre aux co-facilitateurs, sur la base de la « vision » et du document de travail élaboré à la suite de la réunion des 15-16 avril. L'objectif est que cette position commune puisse être élaborée puis adoptée lors de la réunion partielle des présidents qui se tiendra début juillet.

### 3°) Le processus « communications individuelles »

Pour rappel, huit des dix organes de traités ont une fonction d'examen des communications individuelles activée<sup>25</sup>. Les organes de traités ont rempli les objectifs fixés par la résolution 68/268 en termes de nombre de communications examinées. Mais parallèlement, le nombre de communications soumises n'a cessé d'augmenter. Même si les chiffres restent modestes, l'augmentation est importante en proportion : le dernier rapport biennal fait état d'une augmentation de 80% quant au nombre de communications enregistrées par an en 2018-2019 par rapport à la période de référence précédente en 2017-2018 (de 300 communications à 540 communications)<sup>26</sup>. De plus, l'Assemblée générale a été inconséquente : suivant la formule de la résolution 68/268, elle a accordé du temps de session supplémentaire aux organes de traités pour examiner des communications individuelles, mais elle a en revanche approuvé moins de la moitié des ressources humaines correspondantes (l'examen des communications devant être préparé par des membres de la section des pétitions et des appels urgents du secrétariat, dont les effectifs sont restés pratiquement inchangés pendant toute la période)<sup>27</sup>. Le

<sup>25</sup> Seule la procédure du Comité pour les travailleurs migrants demeure encore inactive, faute d'un nombre suffisant d'acceptations de la part des États parties. Le SPT n'a pas de procédure de communications, son mandat étant centré sur les visites dans des lieux de privations de liberté dans les États parties.

<sup>26</sup> Assemblée Générale des Nations-Unies, rapport du Secrétaire général relatif à la situation du système des organes conventionnels des droits de l'homme, 23 janvier 2020, A/74/643, § 16.

<sup>27</sup> Voir les rapports du Secrétaire général relatif à la situation du système des organes conventionnels des droits de l'homme du 30 août 2018, A/73/309, § 72 et du 23 janvier 2020, A/74/643, § 42-43 : « Bien que l'augmentation demandée de temps total de réunion soit modeste, la réallocation de temps à l'examen des communications individuelles, plus exigeant en ressources humaines, a entraîné une augmentation beaucoup plus importante des besoins de personnel. Dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2018-2019, face à l'évolution de la charge de travail, le Secrétaire général a proposé la création de 11 nouveaux postes [10 spécialistes des droits de l'homme (P-3) et 1 membre du personnel d'appui [agent(e)]

bilan dressé par le dernier rapport biennal du Secrétaire général est tout à fait alarmant et mérite d'être cité intégralement :

« L'arriéré de communications reçues et en attente d'examen par les différents comités était de 1 587 au 31 octobre 2019, ce qui représente une augmentation de 62,4 % par rapport à l'arriéré de 977 communications au 31 décembre 2017 (annexe VIII). En moyenne, les comités ont adopté 250 décisions par an en 2018-2019, ce qui signifie qu'avec les ressources actuelles il faudrait aux comités plus de six ans pour résorber l'arriéré, pour autant qu'ils n'examinent aucune nouvelle communication individuelle ». <sup>28</sup>

Par ailleurs, il est apparu que le processus ayant conduit à l'adoption de la résolution 68/268 n'avait pas suffisamment pris en compte les problématiques liées à l'examen des communications individuelles, en centrant son attention sur la procédure d'examen des rapports – sans aucun doute parce qu'à ce moment, l'immense majorité des communications était adressée au seul Comité des droits de l'Homme et que la question apparaissait moins « systémique ». C'est pour cette raison que l'Académie de Genève, vers la fin du « processus académique » consacré à la procédure des rapports et ayant abouti à la rédaction d'un premier rapport <sup>29</sup>, a décidé de lancer une recherche indépendante sur la question des communications individuelles. La recherche bénéficia de plusieurs consultations informelles, y compris un séminaire privé organisé par le CRDH en janvier 2019, réunissant des membres d'organes de traités, des membres de la section des pétitions et des appels urgents du secrétariat, des représentants d'ONG, mais aussi des membres du greffe de la Cour européenne des droits de l'Homme et du greffe de la commission interaméricaine des droits de l'Homme. L'Académie publia donc un deuxième rapport en mai 2019, entièrement consacré au système des communications et une liste de recommandations portant sur des réformes à la fois procédurales et structurelles – notamment le

---

des services généraux (Autres classes)]. Cette proposition n'a toutefois pas obtenu l'agrément de l'Assemblée générale lors de son examen du projet de budget. Il a été décidé de ne créer que cinq emplois de spécialiste des droits de l'homme (P-3) en faisant appel à du personnel temporaire (autre que pour les réunions). [...] Au cours de l'exercice biennal 2018-2019, le système des organes conventionnels n'a pas pu utiliser tout le temps de réunion approuvé, car il ne disposait pas des ressources en personnel nécessaires, en particulier pour les communications individuelles [...]. En 2018-2019, pour l'examen des communications individuelles, les sept comités concernés n'ont pu se réunir que pendant 10,5 semaines au lieu de 16 [...] ».

<sup>28</sup> Assemblée Générale des Nations-Unies, rapport du Secrétaire général relatif à la situation du système des organes conventionnels des droits de l'homme, 23 janvier 2020, A/74/643, § 18.

<sup>29</sup> C. Callejon, K. Kemileva, F. Kirchmeier, D. Zipoli, « Optimizing the UN Treaty Body System », *Academic Platform Report of the 2020 Review*, mai 2018.

renforcement du secrétariat et la mise en place d'un authentique système d'administration des plaintes sur le modèle de ce qui existe dans le cadre des tribunaux internationaux comme la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>30</sup>. Sur cette base et dans la suite du séminaire de Paris, une visite a été organisée au Greffe de la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg, organisée par l'Académie et le CCPR-Center, avec la participation de la section des pétitions et des appels urgents. Cette visite a permis une étude approfondie du système de traitement des plaintes de la Cour, ainsi qu'un échange entre le Greffe et le secrétariat des Nations Unies sur les aspects les plus techniques de ce système. A partir de cette visite, l'Académie et le CRDH ont rédigé plusieurs documents de travail, qui devaient être discutés lors d'un deuxième séminaire à Paris en juin 2020, un séminaire qui, en raison de la pandémie, a finalement eu lieu partiellement à Genève et partiellement en ligne le 17 juin.

L'objectif est à la fois modeste et ambitieux : sachant que la situation de la Cour européenne et celle des organes de traités n'est comparable qu'en partie

– des dizaines de milliers de plaintes reçues par an contre une centaine, plusieurs centaines de membre du Greffe contre une vingtaine de membres du secrétariat  
– quelles sont néanmoins les solutions dégagées au fil de l'expérience par la Cour qui pourraient être transposées – entièrement ou partiellement – pour faciliter le traitement des communications individuelles à l'ONU ?

Il va de soi que si certaines solutions peuvent être transposées à moyen constant, la plupart des techniques mises en œuvre au sein du Greffe de la Cour nécessiteraient, pour être transposées aux Nations Unies, une augmentation des moyens. Il en est ainsi en particulier d'un « portail digital », dont le projet a été élaboré par le Haut-Commissariat, ou même d'un système informatisé de traitement de la documentation reçue dans le cadre de ces procédures. Plus généralement, les améliorations techniques et en termes de méthodes de travail ou d'organisation ne pourront pas venir combler un nécessaire renforcement des effectifs de la section des pétitions des appels urgents. Mais elles permettront certainement d'accompagner et de tirer pleinement profit d'une telle augmentation.

---

<sup>30</sup> C. Callejon, K. Kemileva, F. Kirchmeier, « Treaty Bodies' individual communication procedures : Providing Redress and Reparation to Victims of Human Rights Violations », *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights*, Genève, mai 2019.