

Mission permanente de la France

auprès de l'Office des Nations unies à Genève
et des autres organisations internationales en Suisse

IJ/ta/2019-0279477

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui transmettre la réponse du Gouvernement Français au Questionnaire sur la mise en œuvre de la résolution 68/268 de l'Assemblée générale des Nations unies sur le « Renforcement et amélioration du fonctionnement des organes conventionnels des droits de l'Homme ».

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.

FG



Genève, le 6 mai 2019

Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
Palais des Nations
1211 GENEVE 10

Réponse du Gouvernement Français au Questionnaire sur la mise en œuvre de la résolution 68/268 de l'Assemblée générale des Nations unies sur le « Renforcement et amélioration du fonctionnement des organes conventionnels des droits de l'Homme »

A titre liminaire, la France rappelle son soutien au double objectif de renforcement de l'efficacité des comités conventionnels, à cadre juridique constant, et de réaffirmation de l'engagement des Etats parties à assumer leurs obligations conventionnelles. La France incite ainsi les Etats à ratifier les traités relatifs aux droits de l'Homme.

1. Commentaires des Etats sur la mise en œuvre de la résolution 68/268 de l'AGNU

La France souhaite faire part des observations suivantes:

a) Adhésion à la procédure simplifiée :

La France a annoncé son souhait d'appliquer cette procédure simplifiée lors de son prochain rapport du CERD, du CDH et du CAT. Elle souhaiterait qu'elle puisse s'étendre à tous les comités conventionnels. La liste de points à traiter permet de limiter le nombre de documents échangés pendant la procédure et de concentrer le rapport sur les sujets qui intéressent le comité. Elle permet enfin de respecter la limitation du nombre de mots, conformément aux dispositions de la résolution 68/268. La procédure simplifiée permet également souvent la formulation de recommandations courtes et ciblées, assorties de priorités clairement établies permet un suivi des recommandations par les Etats parties plus efficace.

b) Mise à jour régulière du document de base commun :

Le document de base commun, mis à jour par la France en septembre 2016 et consultable pour les Etats parties sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, permet de présenter les principales caractéristiques de la France sur le plan de ses institutions et de son organisation juridique. Il constitue également pour les Comités un outil de référence et permet d'éviter les questions redondantes sur certains sujets.

c) La mise en place d'instances ou de mécanismes de coordinations interministériels chargés notamment du suivi des recommandations des comités.

En France, le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance, et de l'Age a reçu comme mission par la Ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des Femmes d'assurer un suivi de la mise en œuvre des observations du Comité international des droits de l'enfant (CIDE).

Par ailleurs, afin d'améliorer le suivi des recommandations des différents comités conventionnels, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, organise chaque année une réunion rassemblant l'ensemble des administrations compétentes chargées de la préparation des rapports périodiques et de la mise en œuvre des recommandations, suivie d'une autre réunion annuelle rassemblant ces mêmes interlocuteurs et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), afin d'approfondir le dialogue avec la société civile sur ces sujets.

d) Réflexion engagée avec la société civile sur la réforme :

Conformément à la résolution 68/268, un processus de réflexion sur l'avenir du système de protection des droits de l'homme des Nations unies a été engagé par la France afin de formuler des propositions pour améliorer le suivi des recommandations des Comités. Dans ce cadre, le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui pilote cette réflexion, consulte régulièrement et s'appuie sur les réflexions de la société civile et des acteurs universitaires et de la recherche en droit international des droits de l'Homme tel que le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire de l'Université Paris 2 ou l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève.

2. Commentaires sur la situation de l'ensemble des organes conventionnels des droits de l'Homme tenant compte du fait que l'examen de cette question aura lieu avant le 9 avril 2020, afin d'évaluer l'efficacité des mesures prises pour garantir leur viabilité et, le cas échéant, de décider de prendre nouvelles mesures visant à en renforcer et à en améliorer le fonctionnement.

La nécessité d'une réforme des organes des traités ne fait guère débat, dans la mesure où le statu quo menace directement la viabilité à long terme des organes des traités. En effet, les comités souffrent d'une surcharge de travail de plus en plus importante, compte tenu de l'augmentation du nombre de ratifications des traités par les Etats et du nombre de communications individuelles, acceptées par 8 des 10 comités.

Cette situation affecte nettement la qualité des constatations rendues par les organes des traités dans le cadre des procédures de communications individuelles.. Certaines constatations rendues par les comités méconnaissent les jugements rendus par certaines juridictions régionales, et notamment la Cour européenne des droits de l'Homme, à l'occasion d'examen de communications individuelles, ce qui est source de confusion, alors même que les comités ne sont pas des organes juridictionnels.

Pour leur part, les Etats ont également des difficultés à faire face à la charge de travail requise par les organes des traités dans le cadre des rapports et auditions. Ces difficultés sont accentuées par le fait que chacun des organes de traités a développé ses propres méthodes de travail et procédures. Il importe donc de saisir l'occasion de la réforme prévue en 2020 pour réduire la complexité des procédures et d'améliorer la coordination entre les organes de traités afin de garantir une meilleure efficacité de leurs travaux.

Enfin, il semble indispensable de réfléchir aux voies et moyens de s'assurer de l'indépendance et de la compétence des membres des comités.

2.1- Dans ce contexte, la France réitère les propositions suivantes, dans le prolongement des propositions qu'elle avait formulées en 2011 et en 2018¹ :

a) L'établissement d'un calendrier exhaustif de présentation des rapports :

L'augmentation du nombre d'organes conventionnels et des Etats ayant ratifié les traités relatifs aux droits de l'homme a eu notamment pour conséquence une augmentation du nombre total de rapports devant être soumis aux organes conventionnels, accroissant la charge de travail tant pour les Etats que pour les comités conventionnels. En raison de la périodicité

¹ Soumissions des Etats parties dans le contexte du processus de renforcement des traités de droits de l'Homme : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD/Pages/StatesPartiesSubmissions.aspx>

des rapports, variant entre 4 et 5 ans après le rapport initial, les Etats sont parfois dans l'obligation de remettre plusieurs rapports ou d'être auditionnés sur une même période, ce qui représente un travail particulièrement lourd et répétitif. L'expansion du système de suivi des traités menace ainsi son fonctionnement même. La création d'un calendrier exhaustif de présentation des rapports (à l'image du calendrier qui existe, par exemple, pour chaque cycle de l'Examen périodique universel) permettrait aux Etats comme aux Comités de planifier à l'avance les différentes échéances et ainsi de mieux répartir dans le temps la charge de travail. Ce calendrier offrirait aux organes conventionnels régularité, prévisibilité et stabilité dans la présentation des rapports (*cf.* A/68/832 point 29). Les comités doivent néanmoins continuer à avoir la possibilité d'examiner la situation d'un pays même si celui-ci n'a pas remis son rapport périodique.

b) L'harmonisation des méthodes de travail des différents comités concernant les rapports et auditions :

L'harmonisation des procédures serait rendue possible grâce à la mise en place d'un dialogue régulier entre les comités et entre leurs présidents. Une telle harmonisation faciliterait le travail des Etats et améliorerait ainsi la qualité des auditions. A cet égard, lors des récentes auditions de la France, la délégation française a été confrontée à des fonctionnements internes très différents des Comités s'agissant notamment de la répartition du temps de parole entre les membres du Comité et l'Etat partie. Ainsi, par exemple, lors de l'audition devant le Comité des droits de l'homme en juillet 2015, le temps de parole laissé à la France pour répondre aux questions des membres du Comité a été très restreint et bien inférieur à celui qui est normalement prévu dans le cadre du fonctionnement habituel du Comité.

Parmi les bonnes pratiques identifiées par la France et qui pourraient contribuer à une amélioration de l'efficacité des comités figurent notamment:

- **L'établissement d'une périodicité identique de remise des rapports :** cette exigence est nécessaire à l'instauration d'un calendrier exhaustif et précis. Un calendrier quinquennal global pourrait être établi en ce sens. A noter néanmoins que dans certains cas, la périodicité des rapports est inscrite dans les conventions ; il conviendrait donc de préciser comment harmoniser la périodicité des rapports à droit constant.

- **La scission des comités en deux groupes de travail** (ou « *système bicaméral* ») : le Comité des droits de l'enfant (CIDE) et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ont déjà expérimenté ce système avec succès, conduisant à résorber l'arriéré de rapports en attente d'examen. Nous encourageons ce travail en chambres parallèles qui permet de renforcer la capacité des organes conventionnels, à budget constant (*cf.* A/68/832 point 28).

- **Le renforcement du rôle des présidents des organes conventionnels et de leur pouvoir de décision sur les questions de méthodes de travail :** la pratique du rapport établi par les présidents des organes conventionnels (A/69/285 (annexe 3)) doit être poursuivie. Les présidents sont les acteurs de premier plan de l'harmonisation des méthodes de travail des différents organes conventionnels. Il conviendrait également de renforcer la régularité et l'efficacité de leurs réunions et de leurs échanges avec les Etats parties (*cf.* A/68/832 point 32). - **Le nécessaire respect du périmètre de contrôle de chaque organe conventionnel :** il constitue la garantie face à des chevauchements ou à des dérives qui nuisent à la lisibilité et à

la crédibilité du travail de chaque organe et de ses recommandations. Si l'on peut comprendre que certains sujets fassent l'objet de l'attention de plusieurs comités, il paraît néanmoins important que ces derniers puissent se recentrer sur le cœur même de leur mandat et qu'ils ne traitent pas de domaines ne relevant pas strictement de leur compétence définie dans les traités.

c) Le respect du multilinguisme :

La France regrette les atteintes répétées au principe du multilinguisme portées par certains organes conventionnels dans le cadre de leurs échanges avec les Etats parties tout comme dans le cadre de leurs processus de travail internes. Ainsi, le gouvernement français a été contraint de travailler sur un projet d'observation générale du Comité de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, rédigé en anglais et non traduit en français, tandis que l'observation générale n°36 relative au droit à la vie, définitivement adoptée, n'a toujours pas été traduite en français. La France souhaite rappeler « *le multilinguisme [est une] valeur fondamentale de l'ONU, [qui] concourt à la réalisation des objectifs des Nations Unies énoncés à l'article 1 de la Charte des Nations Unies* » (A/RES/71/38) et que « *l'anglais et le français sont les langues de travail du Secrétariat* » (A/RES/2(I)). La résolution A/RES/68/268 consacre la parité des six langues officielles et évoque « *un maximum de trois langues de travail officielles de l'Organisation pour le bon fonctionnement des organes conventionnels des droits de l'homme* ». Ces trois langues de travail sont l'anglais, le français et l'espagnol, et doivent le demeurer. Dans le dernier rapport pour les questions budgétaires et administratives du biennium 2018-2019 (A/72/7), le Comité consultatif précise à plusieurs reprises la nécessité d'assurer le traitement égal des langues officielles (I.57), le principe de parité ainsi que le traitement équitable des langues officielles (VII.2.b) (i)).

L'objectif des observations générales consiste à interpréter certaines dispositions des instruments de protection des droits de l'homme. Cet exercice vise donc à clarifier la compréhension de ces dispositions, d'où l'importance de leur précision, que seule une traduction claire est en mesure d'apporter. Ainsi, lors des derniers travaux portant sur la révision de l'Observation générale sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention contre la torture (A/53/44, annexe IX) et la révision de l'Observation générale n° 36 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant le droit à la vie, les versions françaises, dont une n'a été obtenue qu'après une demande expresse de notre part, ont permis de mieux saisir la portée de nombreux commentaires que la seule version anglaise n'aurait pu clarifier.

2.2- Au-delà de ces propositions déjà formulées auparavant, et en vue de la révision des organes conventionnels prévue avant le 9 avril 2020, la France a engagé une réflexion sur d'autres pistes de réformes qui pourraient notamment porter sur les points suivants :

- **la réunion des présidents des comités pourrait disposer d'un pouvoir décisionnel sur les méthodes de travail** des comités, afin de pouvoir effectivement procéder à une harmonisation des procédures. Il est nécessaire à ce titre de bien définir les points de méthodologie pouvant faire l'objet d'une décision des présidents, pour veiller à ne pas empiéter sur l'indépendance des experts sur les questions de fond ;

- **il est essentiel que les comités veillent à la cohérence des constatations rendues dans le cadre de la procédure de communication individuelle.** A ce titre , il paraît fondamental de

favoriser le dialogue entre les différents comités et avec les systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme.

A cet égard on peut relever que le comité des droits de l'Homme a récemment constaté que la loi française sur la dissimulation du visage dans l'espace public était contraire au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, alors même que la CEDH avait jugé l'inverse. Cette affaire illustre la nécessité du dialogue entre les différents comités et avec les systèmes régionaux de protection des droits de l'Homme, pour assurer une meilleure cohérence des constatations des comités avec la jurisprudence des Cours. De telles divergences d'interprétations de droit similaires et la méconnaissance d'arrêts rendus par une juridiction entraînent un risque de fragmentation de l'ordre juridique international.

Face à un tel risque, les comités doivent communiquer régulièrement avec les juridictions internationales (CIJ notamment) et les juridictions régionales de protection des droits de l'Homme (CEDH ou CIADH). Des rencontres annuelles paraissent essentielles. Des séances de travail ou des déplacements de terrain communs pourraient être par ailleurs éventuellement envisagés. Par ailleurs, il est essentiel que les membres des comités puissent s'appuyer sur une jurisprudence comparée afin de s'assurer de la compatibilité de leurs décisions avec la jurisprudence des cours nationales et régionales.

Il apparaît en outre important que chacun des comités soit bien informé des décisions des autres comités. Cela peut passer par des réunions régulières entre les différents comités ainsi que des échanges plus réguliers d'informations. **Des procédures de consultations non contraignantes pour aborder en inter-comités des sujets de jurisprudence liés à des communications individuelles pourraient être prévues.** En particulier, le secrétariat pourrait alerter le comité concerné d'un cas jugé sensible avec des divergences possibles de jurisprudence et proposer une concertation inter-comités sur les questions épineuses, non contraignante pour le comité saisi. Il pourrait également proposer au comité saisi de la plainte d'engager un débat contradictoire avec l'État/le plaignant pour demander des précisions supplémentaires ou préciser une argumentation en cas de besoin. L'amélioration de la base de recherche internet des précédents des différents comités paraît essentielle pour permettre une meilleure information des Comités et des parties de nature à assurer un meilleur traitement des communications individuelles.

Par ailleurs, un renforcement et une professionnalisation du Secrétariat, dans le domaine du traitement des communications individuelles, paraît nécessaire en vue d'assurer un meilleur traitement de cette procédure.

A ce titre, il est possible de renforcer, dans le cadre de la revue, le rôle de coordination du secrétariat, assuré par le HCDH, notamment sur les questions jurisprudentielles. Des procédures de consultations non contraignantes peuvent être mises en place pour aborder en inter-comités des sujets de jurisprudence liés à des plaintes individuelles. Le secrétariat, s'il en a le mandat, pourrait alerter le comité concerné des divergences possibles de jurisprudence et proposer **une concertation inter-comités** sur les questions épineuses, **non contraignante** pour le comité saisi, il pourrait également produire des rapports faisant le point sur la cohérence des jurisprudences des comités conventionnels et des cours régionales des droits de l'Homme, s'il est doté de moyens humains dédiés.

Enfin, afin d'améliorer la qualité des motivations des constatations, il paraît important de revoir la règle de la limite du nombre de mots afin de la mutualiser et permettre, sur des affaires complexes, de dépasser la limite habituelle.

- **S'agissant du suivi périodique des Etats**, une idée avancée par certains acteurs pourrait être de **regrouper les rapports des Etats et les auditions des Etats par les organes des traités en deux clusters, tous les 4 ans**. La France expertise cette proposition ;

- enfin, tandis que les traités stipulent que les **membres des comités doivent être compétents et indépendants**, ces critères ne semblent pas toujours remplis. Pour remédier à cette situation, plusieurs pistes complémentaires peuvent être explorées, afin de rendre le processus de sélection des membres plus transparent, y compris l'idée d'une audition publique, devant un panel (dont la composition reste à définir) ; la mise en place d'un mécanisme de « filtrage » des candidatures ; la définition d'une liste d'incompatibilités, afin qu'il soit impossible pour un expert des comités conventionnels d'exercer en même temps des fonctions gouvernementales ou de représentation pour leur Etat d'origine, ou d'autres fonctions qui pourraient le placer en situation de conflit d'intérêt ; ou encore la publication par chaque candidat d'engagements volontaires sur le modèle de ceux présentés par les Etats membres candidats au CDH./.