SOUMISSION AU BUREAU DU HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME

Appel a contributions relatif a la mise en oeuvre de la resolution 68/268 de l'Assemblee generale

Sixieme rapport biennal sur l'etat du systeme des organes de traites des droits de l'homme

Soumis par : Juan Pierre

Candidat en droit international, Universite Paris-Pantheon-Assas

Expert, Centre et Reseau de technologie climatique des Nations Unies (CTCN) | Genre, Inclusion et Technologie

Point focal PEID, Groupe des Nations Unies pour les enfants et la jeunesse (MGCY)

ohchr-tbs@un.org | Objet : Soumission relative a la resolution 68/268 de l'Assemblee generale

I. Note liminaire : posture analytique, ancrage institutionnel et objet de la soumission

La presente contribution est soumise en qualite de candidat en droit international a l'Universite Paris-Pantheon-Assas et d'expert aupres du Centre et Reseau de technologie climatique des Nations Unies (CTCN) dans le domaine Genre, Inclusion et Technologie, ainsi qu'en qualite de point focal pour les Petits Etats insulaires en developpement (PEID) au sein du Groupe principal des Nations Unies pour les enfants et la jeunesse (MGCY), representant a ce titre 39 Etats. L'angle analytique retenu pour cette soumission est deliberement distinct de celui adopte par les organisations non gouvernementales traditionnelles ou par les delegations etatiques : il s'agit d'apporter, depuis la position d'un praticien de droit international forme dans la tradition juridique romano-germanique et actif dans les mecanismes techniques onusiens, une perspective structurelle sur les dysfonctionnements systemiques du systeme des organes de traites, en accordant une attention particuliere aux contraintes qui pesent sur les Etats a faible capacite institutionnelle et, plus specifiquement, sur les PEID.

La resolution 68/268, adoptee par l'Assemblee generale le 9 avril 2014, constitue le cadre de reference normatif du renforcement du systeme des organes de traites. Elle a introduit des avancees significatives : la procedure de presentation simplifiee des rapports, l'octroi de temps de reunion supplementaires equivalant a vingt semaines par annee, et le programme de renforcement des capacites du HCDH. Depuis lors, cinq resolutions de suivi ont ete adoptees, la plus recente etant la resolution 79/165 du 17 decembre 2024. Le sixieme rapport biennal offre l'occasion, a mi-decennie du bilan de 2020, de proceder a une evaluation lucide des acquis et des insuffisances persistantes, notamment en ce qui concerne l'equation ressources-mandat et l'acces effectif des Etats les plus vulnerables au systeme de controle.

II. La crise de ressources comme menace existentielle : diagnostic et implications juridiques

La donnee la plus alarmante du cycle biennal ecoule est la suivante : au 31 mai 2024, le nombre de rapports en attente d'examen par les organes de traites s'elevait a 493. Au 31 decembre 2023, 143 des 197 Etats parties, soit 72,6 pour cent, accusaient au total 483 rapports en retard. Concernant les communications individuelles, le Comite des droits de l'homme a tenu, en juin 2025, une reunion d'urgence avec les Etats parties pour signaler un arriare de plus de 1 000 communications, avec une estimation de la Secretariat selon laquelle, au rythme actuel, il faudrait 6,65 annees pour resorber l'arriare de l'ensemble du systeme, abstraction faite des nouvelles communications recues. Le Comite des droits de l'enfant signalait, pour sa part, un arriare de 69 rapports d'Etats membres, avec une projection de trois annees supplementaires pour le resorber. Le Comite pour l'elimination de la discrimination a l'egard des femmes, ayant procede au basculement du modele opt-in au modele opt-out de la procedure simplifiee des sa 82e session en juin 2022, voit ses gains d'efficacite procedurales aneantis par la contrainte financiere.

La crise de liquidite de l'ONU, dont l'origine reside dans le non-paiement en temps et en heure des contributions obligatoires par un nombre significatif d'Etats membres, affecte le systeme des organes de traites de maniere disproportionnee dans la mesure ou ce systeme repose tres largement sur le budget ordinaire. La Secretaire generale adjointe a constate en 2025 que la crise avait evolue d'une crise de liquidite a une crise financiere structurelle, le budget du HCDH ayant ete directement reduit, les groupes de travail presessionnels annules, et les restrictions de recrutement imposees de maniere incompatible avec les exigences du mandat. Ces annulations ont une portee juridique directe : elles privent les organes de traites de la capacite materielle d'exercer les fonctions que les Etats parties leur ont confiees par voie conventionnelle. La formule de ressources contenue dans la resolution 68/268 s'est revelee sous-inclusive, ne couvrant pas l'ensemble des activites fondamentales des organes de traites, en particulier les visites du Sous-comite pour la prevention de la torture, les communications inter-etatiques, les enquetes et les procedures de suivi. C'est une lacune structurelle que le sixieme rapport devrait nommer sans ambiguite.

La dimension juridique de cette crise merite d'etre soulevee avec precision. Les organes de traites exercent des fonctions quasi-juridictionnelles au regard du droit international. Leur incapacite a traiter les communications individuelles dans des delais raisonnables constitue une violation de l'obligation d'effectivite du recours que les Etats parties ont entendu garantir en ratifiant les protocoles facultatifs. La tradition continentale du droit public, attentive au principe de l'effet utile des normes juridiques, s'insurge contre un systeme dans lequel les droits formellement garantis sont dans les faits privees de protection en raison d'une defaillance administrative et budgetaire evitable. Le sixieme rapport devrait recommander a l'Assemblee generale de revoir la formule de ressources de la resolution 68/268 pour en faire un instrument adequat et contraignant, incluant l'ensemble des activites mandatees des organes.

III. La procedure simplifiee et le calendrier predictible : progres reel et limites structurelles pour les PEID

La generalisation de la procedure de presentation simplifiee des rapports constitue l'avancee procedurele la plus substantielle depuis l'adoption de la resolution 68/268. Lors de leur 34e reunion annuelle tenue du 30 mai au 3 juin 2022, les presidents des organes de traites ont conclu que la procedure simplifiee serait la procedure par defaut pour tous les comites disposant d'une procedure de presentation periodique. Cette decision a ete reaffirmee lors de la 35e reunion des 29 mai au 2 juin 2023. L'ensemble des organes de traites appliquent desormais, avec des modalites d'opt-out variables selon les comites, un systeme dans lequel c'est l'organe lui-meme qui adresse en premier lieu a l'Etat une liste de points avant le rapport, ce qui permet a la reponse de l'Etat de tenir lieu de rapport. Parallelement, le calendrier d'examen predictible de huit ans, adopte comme objectif commun par l'ensemble des comites lors de leur 34e reunion annuelle de 2022, vise a garantir a chaque Etat partie une previsibilite minimale quant a la date de son examen.

Pour les Etats en general, ces reformes sont bienvenues. Pour les PEID en particulier, leur impact est cependant ambivalent. Ces Etats sont caracterises par des administrations nationales de dimension reduite, des secretariats gouvernementaux qui operent souvent sans division juridique specialisee dans le droit international des droits de l'homme, et des ministeres de la justice qui doivent coordonner les rapports a adresser simultanement a une dizaine d'organes de traites en plus des obligations de rapportage decoulant d'autres conventions multilaterales telles que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversite biologique. La procedure simplifiee reduit le volume du travail redactionnel, mais elle exige une maitrise technique des listes de points qui est elle-meme conditionnee a des capacites institutionnelles de base que de nombreux PEID ne possedent pas encore.

La plateforme numerique de soumission des plaintes pour violations des droits de l'homme, lancee en 2023-2024, constitue un progres tangible vers l'accessibilite. Elle ne resout cependant pas le probleme de fond : les PEID ont un acces insuffisant aux ressources du programme de renforcement des capacites du HCDH cree par la resolution 68/268, et les formations disponibles sont souvent dispensees en anglais ou accessibles uniquement depuis Geneva ou New York, dans des conditions financierement prohibitives pour des delegations aux moyens limites. La presente soumission recommande que le sixieme rapport elabore une recommandation specifique sur le financement d'un programme de renforcement des capacites destine aux PEID, en partenariat avec les mecanismes technologiques existants tels que le CTCN, pour la delivrance de formations en modalite hybride et multilingue, y compris en francais pour les PEID francophones du Pacifique et de l'ocean Indien.

IV. L'harmonisation des methodes de travail : vers une architecture de coordination normativement coherente

La resolution 68/268 a confie aux presidents des organes de traites un role de coordination active en matiere d'harmonisation des methodes de travail. Les 34e et 35e reunions annuelles ont abouti a des conclusions operationnelles significatives : l'etablissement d'un mecanisme de coordination sur l'harmonisation des methodes de travail et la coordination substantielle sur les questions communes et intersectorielles, tout en respectant les specificites de chaque comite. Ce mandat est juridiquement fondamental : il trace la voie vers une architecture normative plus coherente dans laquelle les observations finales adressees a un Etat dans le domaine d'un traite sont systematiquement mises en regard avec les recommandations anterieures d'autres organes, evitant ainsi les contradictions inter-comites qui fragilisent la credibilite du systeme dans son ensemble.

La tradition du droit civil, avec sa culture de la systematisation et de la coherence normative verticale et horizontale, est particulierement sensible a cette question. L'un des griefs structurels les plus frequemment adresses par les Etats au systeme des organes de traites, notamment dans les dialogues constructifs, est l'absence de coordination substantielle entre les comites sur des questions qui sont pourtant communes : le droit au developpement, les droits economiques et sociaux dans les contextes de vulnerabilite climatique, le droit a un recours effectif en matiere de violations des droits de l'homme imputables a des acteurs pares-etatiques et a des entreprises multinationales. Pour les PEID, cette fragmentation est particulierement couteuse : lorsque le Comite des droits economiques, sociaux et culturels, le Comite des droits de l'enfant et le Comite pour l'elimination de la discrimination a l'egard des femmes adressent separement, sans coordination apparente, des recommandations sur l'impact climatique des droits de l'homme a un petit Etat insulaire, la charge administrative de suivi devient ingerable pour un secretariat national de faible capacite.

La presente soumission recommande que le sixieme rapport formule une recommandation relative a la creation, au sein du mecanisme de coordination intercomites installe en 2023, d'un groupe de travail specifiquement charge d'elaborer une methode commune de traitement des observations finales relatives aux droits de l'homme et aux changements climatiques, en s'appuyant sur les travaux deja accomplis par le Rapporteur special sur les droits de l'homme et l'environnement ainsi que sur l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice de juillet 2024 sur les obligations des Etats en matiere de changements climatiques et de droits de l'homme.

V. L'independance des membres des organes de traites et la qualite de l'expertise : un enjeu de legitimite

La resolution 68/268 a engage les Etats a poursuivre leurs efforts pour presenter des candidats independants, divers et experts aux organes de traites, et a etablir des mecanismes nationaux de selection ouverts, transparents et fondes sur le merite. La persistance de mecanismes de selection national opaques, documentes des le deuxieme rapport biennal, continue de soulever des questions sur l'independance effective de certains experts. Cette question n'est pas purement formelle : elle touche a la legitimite du systeme dans son ensemble. Un organe de traite dont la composition suscite des doutes sur l'independance de ses membres voit ses observations finales et ses constatations sur les communications individuelles fragilisees dans leur autorite normative.

La formation juridique continentale romano-germanique, en particulier celle dispensee dans les facultes de droit francaises de la tradition assasienne, accorde une place centrale a la distinction entre la fonction normative et la fonction politique de l'Etat, et entre le juge independant et le fonctionnaire lie par les instructions de son gouvernement. Ces deux figures sont incompatibles au plan epistemologique. La question de savoir si un expert nomme a un organe de traite par un gouvernement dont il reste dependant pour sa carriere ou pour d'autres avantages peut rendre des constatations objectivement contraires aux positions de ce gouvernement est une question qui merite une reponse institutionnelle claire plutot qu'une posture de bienveillance formelle. Le sixieme rapport devrait recommander que l'Assemblee generale invite les Etats a rendre publics leurs processus nationaux de selection et a y associer des mecanismes de consultation avec la societe civile et les institutions nationales des droits de l'homme, conformement aux Principes de Paris.

VI. Recommandations au titre du sixieme rapport biennal

Sur la base de l'analyse qui precede, la presente soumission recommande que le sixieme rapport biennal formule les conclusions et recommandations suivantes a l'Assemblee generale : premierement, de proceder a une revision urgente de la formule de ressources etablie par la resolution 68/268, afin qu'elle couvre l'ensemble des activites mandatees des organes de traites, notamment les visites du Sous-comite pour la prevention de la torture, les communications individuelles et inter-etatiques, et les procedures de suivi des observations finales, et d'etablir un mecanisme de financement previsible et pluriannuel independant des cycles de liquidite de l'ONU ; deuxiemement, d'allouer au programme de renforcement des capacites du HCDH un financement dedie et additionnel destine aux PEID, avec mandat de delivrer des formations en modalite hybride et dans les langues officielles de travail de chaque region, en partenariat avec les mecanismes techniques existants tels que le CTCN ; troisiemement, d'encourager le mecanisme de coordination intercomites cree en 2023 a elaborer, dans les deux annees suivant l'adoption du sixieme rapport, un cadre methodologique commun de traitement des observations finales relatives a l'intersection des droits de l'homme et des changements climatiques, s'appuyant sur l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice de juillet 2024 ; quatriemement, d'inviter les Etats parties a rendre publics leurs processus nationaux de selection des experts des organes de traites et a y associer la societe civile et les institutions nationales des droits de l'homme ; cinquiemement, de recommander que l'Assemblee generale, dans sa resolution de suivi, formule un appel explicite a l'endroit de la Cinquieme Commission pour qu'elle dote le systeme des organes de traites des ressources effectives correspondant a son mandat conventionnel, et identifie la crise de capacite actuelle pour ce qu'elle est : une violation de l'obligation de bonne foi dans l'execution des traites.

References principales : A/RES/68/268 (9 avril 2014) ; A/RES/79/165 (17 decembre 2024) ; Cinquieme rapport biennal du Secretaire general sur le systeme des organes de traites (septembre 2024) ; ISHR, compte rendu de la 79e session de l'Assemblee generale sur les organes de traites (novembre 2024) ; ISHR, compte rendu de la 80e session (novembre 2025) ; HCDH, reunion d'urgence du Comite des droits de l'homme avec les Etats parties (juin-juillet 2025) ; Conclusions de la 34e reunion annuelle des presidents des organes de traites (A/77/228, juin 2022) ; Conclusions de la 35e reunion annuelle (mai-juin 2023) ; Document de travail du HCDH sur le renforcement des organes de traites (mai 2023, mis a jour avril

2024) ; CIJ, avis consultatif sur les obligations des Etats en matiere de changements climatiques (juillet 2024). La presente soumission peut etre rendue publique.