



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GÉNÉRALE

HRI/ICM/2003/3
11 avril 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Deuxième réunion intercomités des organes
créés en vertu d'instruments internationaux
relatifs aux droits de l'homme
Genève, 18-20 juin 2003

**MÉTHODES DE TRAVAIL CONCERNANT LA PRÉSENTATION
DE RAPPORTS PAR LES ÉTATS**

Document d'information établi par le secrétariat

1. La deuxième réunion intercomités des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme se tiendra du 18 au 20 juin 2003.
2. Le présent document a été établi par le secrétariat en tant que document d'information pour la réunion intercomités sur les méthodes de travail concernant la présentation de rapports par les États.

Note d'information sur les propositions de réforme du système des organes conventionnels présentées par le Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
A. Objet	1	4
B. Les propositions du Secrétaire général.....	2 – 7	4
C. Premières réactions aux suggestions du Secrétaire général	8 – 9	5
D. La situation étudiée par le rapport du Secrétaire général	10 – 15	7
1. Acceptation des instruments relatifs aux droits de l'homme	10 – 11	7
2. Non-présentation des rapports	12 – 15	8
E. Bref aperçu des principaux faits nouveaux	16 – 26	10
1. Les différents organes conventionnels.....	17	10
2. La réunion intercomités	18	11
3. Réunions des présidents des organes conventionnels.....	19 – 23	11
4. Un expert indépendant	24	12
5. Autres sources de propositions	25 – 26	13
F. Propositions et pratiques actuelles visant à répondre aux préoccupations suscitées par la non-présentation de rapports et la charge que représente leur établissement	27 – 42	13
1. Une meilleure coordination.....	28 – 29	13
2. Directives harmonisées concernant l'établissement des rapports .	30 – 32	14
3. Liste des questions/points à traiter	33 – 36	15
4. Calendrier de présentation des rapports	37	15
5. Observations finales.....	38 – 39	16
6. Examen de la mise en œuvre des instruments en l'absence de rapport	40 – 42	16

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
G. Une approche globale de l'établissement des rapports.....	43 – 57	17
1. Le rapport unique, global ou synthétique.....	45 – 48	18
2. Le document de base.....	49 – 50	19
3. Rapports circonscrits.....	51 – 53	19
4. Périodicité	54 – 57	20
H. Options	58 – 59	21

A. Objet

1. On trouvera dans la présente note un rappel des faits utiles à connaître en vue de consultations sur la question de la réforme du système de présentation de rapports aux organes créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, examinée dans le rapport du Secrétaire général intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement»¹. Le Secrétaire général a prié le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de lui présenter des recommandations sur de nouvelles procédures plus rationnelles de présentation des rapports en septembre 2003 au plus tard². On trouvera dans le présent document:

- a) Un historique des propositions de réforme ayant trait aux questions soulevées par le Secrétaire général;
- b) Un aperçu des modifications introduites par les organes conventionnels eux-mêmes dans ces domaines;
- c) Différentes options concernant la mise en œuvre des propositions du Secrétaire général, s'inspirant notamment des réformes appliquées à ce jour.

B. Les propositions du Secrétaire général

2. Dans son rapport, le Secrétaire général rappelle que l'Organisation des Nations Unies offre un cadre institutionnel unique en son genre au développement et à la promotion des normes et pratiques relatives aux droits de l'homme et à l'avènement progressif d'instruments de contrôle juridiques et opérationnels permettant de préserver l'universalité des droits de l'homme. Selon lui, le problème qui se pose aujourd'hui est de s'appuyer sur les progrès déjà réalisés grâce, notamment, à la modernisation du système des instruments relatifs aux droits de l'homme. Notant que les mécanismes et procédures créés par les traités constituent un réseau étendu et de plus en plus complexe, le Secrétaire général insiste sur le fait que l'obligation d'établir des rapports pèse de plus en plus sur les ressources des États comme du Secrétariat. Il conclut que l'une des conséquences de ces lourdes exigences est que le non-respect de l'obligation de faire rapport par les États est devenu un phénomène «chronique», soit qu'ils présentent leurs rapports avec retard, soit qu'ils n'en présentent aucun³.

3. Le Secrétaire général a demandé aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme d'examiner deux mesures qui seraient susceptibles d'obvier aux inconvénients du système actuel:

- a) Élaborer une conception mieux coordonnée de leurs activités et harmoniser les règles très diverses qu'ils imposent en matière de présentation de rapports;
- b) Envisager de permettre à chaque État de produire un rapport unique résumant la façon dont il observe l'ensemble des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels il est partie.

4. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a été prié d'engager des consultations sur de nouvelles procédures rationalisées d'établissement des rapports et de présenter ses recommandations au Secrétaire général d'ici à septembre 2003. On sollicite à cet égard les vues

des organes conventionnels, des États parties, des organisations non gouvernementales et des autres partenaires du système des Nations Unies.

5. Les propositions du Secrétaire général se rapportent aux six organes créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme actuellement en activité, à savoir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'enfant. Un septième organe conventionnel (le Comité des travailleurs migrants), créé par la Convention internationale relative à la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, prendra ses fonctions en 2004, sous réserve de l'entrée en vigueur de la Convention le 1^{er} juillet 2003⁴.

6. Le Secrétaire général place ses propositions concernant les organes conventionnels dans le contexte plus général des réformes apportées au programme de l'ONU relatif aux droits de l'homme. Celles-ci mettent l'accent sur «la mise en place, dans chaque pays, d'un système national de protection des droits de l'homme reflétant les normes internationales [qui] devrait [...] être un des principaux objectifs de l'Organisation»⁵. Les propositions du Secrétaire général sont donc indissociablement liées à l'amélioration de la protection des droits de l'homme à l'échelon national⁶.

7. Peu après la publication du rapport du Secrétaire général, le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat a présenté son «Étude de la gestion du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme»⁷. On y trouve un certain nombre de recommandations visant à accroître l'efficacité et la productivité du HCDH, notamment celle-ci: «Le Haut-Commissaire devrait mener systématiquement des consultations avec les organes de suivi des traités concernant les modalités selon lesquelles les rapports exigés au titre de plusieurs traités pourraient être fusionnés, le but étant d'arriver progressivement à un seul rapport national.»⁸.

C. Premières réactions aux suggestions du Secrétaire général

8. Au cours de la cinquante-septième session de l'Assemblée générale, les États Membres ont accueilli favorablement les propositions du Secrétaire général relatives aux organes conventionnels et souligné combien il importait de recueillir les avis des États à cet égard. Dans sa résolution intitulée «Renforcer l'Organisation des Nations Unies: un programme pour aller plus loin dans le changement»⁹, l'Assemblée générale a encouragé les États à passer en revue les procédures régissant l'établissement des rapports «afin d'améliorer la coordination et de simplifier les obligations en matière d'établissement de rapports que prévoient [les] traités»; elle a prié le Haut-Commissaire «de faciliter ce travail, notamment en présentant des recommandations, selon qu'il conviendra» (par. 8); elle a également appelé l'attention sur le respect dû aux «mandats respectifs des divers organes créés en vertu de traités»; enfin, elle a rappelé que les États Membres étaient résolus à faire de l'Organisation un instrument plus efficace aux fins de la réalisation de toutes les tâches prioritaires énoncées dans la Déclaration du Millénaire.

9. Dans une lettre datée du 1^{er} novembre 2002 adressée aux présidents de chacun des organes conventionnels, le Haut-Commissaire a invité chaque comité à examiner en priorité

les propositions du Secrétaire général et à lui communiquer leurs observations éventuelles avant la fin du mois de mai 2003. Les premières réactions ci-après ont été reçues:

a) Dans une lettre datée du 8 novembre 2002, le Président du Comité des droits de l'homme a indiqué que dans un premier temps, les membres du Comité ne s'étaient pas montrés favorables à l'idée d'un rapport unique, mais que les propositions du Secrétaire général méritaient selon eux plus ample examen. Au cours de la soixante-seizième session, le Comité a convoqué sa deuxième réunion officielle avec les États parties au Pacte, au cours de laquelle plusieurs de ses membres ont fait part de leurs premières impressions sur les propositions du Secrétaire général. À cette session également, le Comité a créé un petit groupe de travail chargé d'examiner les différentes options et solutions possibles. Se fondant sur un rapport que lui avait présenté ce groupe de travail à sa soixante-dix-septième session, le Comité est convenu que l'idée d'un rapport synthétique ou unique ne rencontrait pas son agrément et qu'au lieu d'imposer des limites à la longueur des rapports requis en vertu de l'article 40 du Pacte, il inviterait les États parties à les établir en stricte conformité avec ses directives. Le Comité est également convenu qu'après la présentation d'un rapport initial et d'un rapport périodique, le système actuel devrait être modifié comme suit: huit mois avant la date fixée pour l'examen de son rapport, une liste de points à traiter serait adoptée et présentée à l'État partie intéressé; cette liste serait fondée sur les préoccupations exprimées dans les observations finales précédentes, la suite donnée à ces observations finales et les informations recueillies auprès de diverses sources (ONG, rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme, mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme, rapports de l'État partie intéressé au Comité contre le terrorisme, etc.) et comprendrait aussi une question ouverte invitant l'État partie à fournir toutes autres informations utiles sur la façon dont il s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Les réponses de l'État partie à ces questions constitueraient son rapport périodique subséquent et fourniraient au Comité la matière du débat public qu'il aurait ensuite avec la délégation de l'État partie intéressé;

b) Le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exposé les vues préliminaires de ce comité dans une lettre adressée au Haut-Commissaire le 29 novembre 2002. Il en ressortait que certains membres craignaient que le fait de résumer l'exécution de toute la gamme des obligations juridiques énoncées dans les différents traités relatifs aux droits de l'homme ne permette aux États parties d'éviter de rendre compte en détail de la façon dont ils s'acquittent de ces obligations. On craignait aussi qu'en cas de rapport unique, les États parties n'accordent plus autant d'importance aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Président a suggéré que le Haut-Commissaire organise un atelier pour débattre des propositions du Secrétaire général ainsi qu'une seconde réunion intercomités qui serait consacrée aux problèmes soulevés par ces propositions;

c) En décembre 2002, le Président du Comité des droits de l'enfant a fait distribuer un document de travail informel intitulé «Traité relatifs aux droits de l'homme: un rapport unique», qu'il a présenté à ce comité à sa trente-deuxième session en janvier 2003. Dans ce document, le Président doutait que le rapport unique proposé par le Secrétaire général n'améliore en fait les taux de présentation de rapports. Il craignait aussi qu'un rapport unique ne manque de la spécificité nécessaire à l'égard des dispositions de tel ou tel traité, ne présente des difficultés pour les ONG et les organismes des Nations Unies qui contribuent traditionnellement à l'élaboration des rapports et ne pose des problèmes concrets aux organes conventionnels et au Secrétariat. Il a souligné que le succès de ces propositions dépendrait de la mise en place de

directives synthétiques et qu'il faudrait établir un modèle de présentation des rapports. Le Président a fait des recommandations précises sur les mesures à prendre comme suite au rapport du Secrétaire général, notamment une étude de la faisabilité et de l'efficacité des mesures qui y étaient proposées, dont se chargerait une équipe spéciale représentant un large éventail de parties prenantes. Il a néanmoins manifesté son intérêt pour un système dans lequel les mêmes parties d'un rapport portant sur la mise en œuvre d'obligations superposables de divers traités pourraient être présentées à différents comités. Le Comité a également eu le 29 janvier 2003 une consultation avec les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant, au cours de laquelle plusieurs d'entre eux ont fait part de leurs vues sur les propositions du Secrétaire général;

d) La Présidente du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a répondu le 3 mars 2003 à la demande du Haut-Commissaire, appelant l'attention sur un certain nombre de «points à examiner» dont ce comité était convenu à sa vingt-huitième session en janvier 2003. Notant que l'un des objectifs de l'examen du système des traités relatifs aux droits de l'homme, notamment la révision des méthodes de travail des organes conventionnels, devait être de renforcer le système de défense des droits de l'homme à l'échelon national, le Comité s'est déclaré favorable à une coordination accrue des travaux des organes conventionnels et à une coopération plus étroite entre eux, grâce en particulier aux réunions des présidents et aux réunions intercomités. Dans le même temps, le Comité s'est déclaré préoccupé de ce qu'un rapport unique risquait de compromettre «l'objet et le but de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes». Il a aussi indiqué que chercher à regrouper les rapports présentés au titre des divers instruments ne signifiait pas nécessairement qu'un rapport unique au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme pouvait être la solution la plus souhaitable «à échéance prévisible»;

e) Le Président du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a répondu au Haut-Commissaire au nom de ce comité par une lettre datée du 27 mars 2003. Il a souligné que le Comité était attaché à ce que la coordination avec les autres organes conventionnels s'améliore, et il a proposé que le Secrétariat mette en chantier une étude des directives sur l'établissement des rapports. Concernant la proposition relative à un rapport unique, le Comité a émis un certain nombre de préoccupations, notamment sur les modalités de mise à jour d'un tel rapport et la question de savoir s'il ne risquerait pas d'alourdir encore la charge de travail des États parties et de marginaliser l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de droits spécifiques ou sur certaines questions, comme la discrimination raciale. L'une des options proposées par le Comité consisterait en un rapport unique présentant un bref aperçu des obligations incombant à un État en vertu de tous les instruments auquel il est partie, suivi d'annexes distinctes fournissant des informations sur les faits nouveaux récents en droit ou en pratique correspondant à la mise en œuvre de chaque instrument auquel l'État est partie. Ce rapport unique serait mis à jour régulièrement et des annexes seraient adressées à chaque organe conventionnel selon la périodicité prévue par chaque instrument.

D. La situation étudiée par le rapport du Secrétaire général

1. Acceptation des instruments relatifs aux droits de l'homme

10. Le système des organes de suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme a été créé pour vérifier que les États parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de

ces divers instruments. La ratification universelle des grands instruments relatifs aux droits de l'homme a été encouragée par l'Organisation des Nations Unies: la Déclaration et le Programme d'action de Vienne recommandent vivement de mener une action concertée pour encourager la ratification, l'objectif visé consistant à les faire reconnaître universellement¹⁰. Au 1^{er} avril 2003, chaque État avait ratifié au moins un des sept instruments principaux dans ce domaine et 157 États, soit 81 %, en avaient ratifié quatre ou plus. Le nombre actuel de ratifications des sept principaux pactes et conventions relatifs aux droits de l'homme ouverts à la ratification¹¹ s'élève à 975. Pour atteindre à l'universalité, il en faudrait 1358. Chacun de ces instruments contient des dispositions faisant obligation aux États parties de présenter des rapports et certains prévoient des procédures facultatives de dépôt de plainte et d'enquête. En outre, les cinq protocoles facultatifs à ceux de ces instruments qui sont actuellement en vigueur – qui prévoient d'autres procédures de présentation de rapports, de dépôt de plainte et d'enquête¹² – alourdissent encore la charge de travail des organes conventionnels et élargissent le champ des questions dont doivent traiter les États parties.

11. Dans les 10 ans qui ont suivi la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en 1993, on a dénombré 232 nouvelles ratifications des six principaux instruments relatifs aux droits de l'homme qui étaient en vigueur à l'époque, soit une augmentation de 32 %. Vingt et un États sont également devenus parties à la Convention sur les travailleurs migrants. Le nombre des plaintes de particuliers déposées devant les organes conventionnels a également augmenté. Ainsi, alors que 50 affaires déferées aux organes conventionnels par le moyen des procédures de plainte individuelle (Comité des droits de l'homme, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et Comité contre la torture) avaient été enregistrées en 1993, 143 l'ont été en 2002. Il convient de noter que ceci ne représente qu'une fraction du nombre de plaintes adressées aux organes conventionnels qui sont filtrées par le Secrétariat, mais non enregistrées. En 2001, ceux-ci ont examiné les rapports de 82 États parties. Sur ce nombre, les rapports de 20 États parties ont été examinés par plusieurs organes (l'un de ces rapports l'a été par quatre comités différents). Le nombre total de pages des rapports examinés s'élevait à 7 000. Les organes conventionnels ont pris des décisions sur 59 communications individuelles. Au total, en 2001, plus de 600 documents distincts relatifs aux sessions des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont été traités par le Secrétariat, ce qui représente plus de 16 000 pages de documentation.

2. Non-présentation de rapports

12. Plus de 90 % des États parties aux instruments relatifs aux droits de l'homme ont fait examiner des rapports par au moins un organe conventionnel. Il ressort de la base de données du HCDH que sur les 232 États parties qui ont procédé à des ratifications après la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 113 n'ont toujours pas présenté leur rapport initial, ce qui signifie que 51 % seulement des ratifications intervenues après la Conférence de Vienne se sont traduites jusqu'à présent par la présentation de rapports supplémentaires aux organes conventionnels. Ces derniers n'ont donc pas encore subi dans toute sa mesure le contrecoup de l'augmentation du nombre de ratifications intervenue depuis 1993. En outre, les États parties commenceront à présenter des rapports au titre de la Convention sur les travailleurs migrants en 2004, et le Comité des droits de l'enfant va bientôt recevoir et examiner les rapports requis en vertu de ses deux Protocoles facultatifs entrés en vigueur en 2002.

13. Ratification universelle et strict respect par les États parties des obligations auxquelles ils ont souscrit en matière de présentation de rapports signifieront pour les organes conventionnels une augmentation considérable de leur charge de travail. Le problème de l'arriéré de rapports attendant d'être examinés par les organes conventionnels a été abordé par de nombreux commentateurs. Mais les stratégies qui ont été appliquées, notamment l'affectation à cet effet d'un surcroît de ressources extrabudgétaires venant du Secrétariat, la convocation par deux organes (le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes) de sessions extraordinaires consacrées à l'examen de rapports pendants, ainsi que les innovations en matière de méthodes de travail introduites par les organes conventionnels eux-mêmes, leur ont tous permis d'absorber une partie considérable de cet arriéré. Les problèmes resteront néanmoins considérables. La Convention relative aux droits de l'enfant est presque universellement ratifiée. Si l'ensemble des 191 États parties à cette convention devaient présenter leurs rapports conformément à celle-ci, le Comité aurait à examiner un rapport de chaque État partie tous les cinq ans. Grâce à une augmentation de ses ressources et à des innovations dans ses méthodes de travail, le Comité, qui se réunit actuellement neuf semaines par an en trois sessions, a pu examiner tous les ans les rapports de 27 États parties, soit 135 rapports sur une période de cinq ans. Si le temps de réunion actuel de ce comité demeurait inchangé, les rapports de 56 États parties ne pourraient donc être examinés au cours du cycle quinquennal.

14. Les diverses et multiples prescriptions en matière de présentation des rapports ont également eu un effet marquant sur les États parties. Au cours des 10 dernières années, ceux-ci ont produit à intervalles de 1,1 an en moyenne des rapports à l'intention d'un organe conventionnel et dépêché des délégations auprès d'organes conventionnels à l'occasion de l'examen de rapports à intervalles de 1,2 an en moyenne¹³. Au mois de janvier 2003, les organes conventionnels prévoyaient d'examiner les rapports de 100 États parties au cours des deux prochaines années. Durant ce laps de temps, 33 États devront présenter un rapport à plusieurs organes conventionnels; au moins trois de ces États seront tenus d'en présenter un à quatre organes conventionnels.

15. On se plaint souvent de ce que les rapports qu'ils sont tenus de présenter grèvent les ressources financières et humaines des États en développement. Il convient toutefois de noter que sur les 200 rapports initiaux actuellement en retard, 46 doivent être présentés par des États parties classés par la Banque mondiale comme des pays à revenu élevé ou se situant dans la moyenne supérieure. Il semble donc qu'en fait, ce sont toutes les catégories de pays qui se heurtent à des difficultés dans l'établissement de leurs rapports, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

	Nombre d'États parties qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations en matière de présentation de rapports depuis plus de 5 ans	Nombre de rapports en retard de plus de 5 ans*	Pourcentage des États parties appartenant à la catégorie des pays à revenu élevé ou moyen supérieur
Comité des droits économiques, sociaux et culturels	57	78	25 %
Comité des droits civils et politiques	44	68	21 %
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	54	216	24 %
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	70	121	27 %
Comité contre la torture	34	51	18 %
Comité des droits de l'enfant	66	59	18 %

Source: Base de données du HCDH sur les organes conventionnels (mars 2003).

* N.B. Dans la deuxième colonne figure des cas dans lesquels le même État partie est en retard de plus d'un rapport à l'égard du même organe conventionnel.

E. Bref aperçu des principaux faits nouveaux

16. Le perfectionnement des méthodes de travail des organes conventionnels est un sujet de discussion depuis 1970, date à laquelle le plus ancien d'entre eux, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, a commencé à se réunir. Depuis la deuxième réunion des présidents d'organes conventionnels, tenue en 1988, et la nomination par le Secrétaire général de l'expert indépendant sur cette question en 1989, ces méthodes de travail font l'objet d'une attention soutenue de la part des organes conventionnels eux-mêmes, des États parties et d'autres commentateurs, et des propositions novatrices ont été faites par de nombreuses parties prenantes. On a également assisté à la mise en œuvre continue de réformes par chacun des six comités qui leur ont permis d'harmoniser et de simplifier davantage leurs méthodes de travail.

1. Les différents organes conventionnels

17. Les différents organes conventionnels se sont penchés sur les innovations à apporter dans leurs méthodes de travail pour réduire le nombre de cas de non-présentation de rapports. Tous ont examiné leurs méthodes de travail au cours de leurs sessions et beaucoup de ces débats ont eu lieu comme suite aux recommandations de la réunion des présidents et (plus récemment) de la réunion intercomités. La plupart ont élaboré leurs propres méthodes de travail pour traiter le problème des rapports en retard, mais certains ont eu des discussions spécifiques hors du cadre des sessions officielles où ils ont examiné, entre autres, les problèmes de la non-présentation de rapports et du suivi. Ainsi, par exemple, le Comité des droits de l'homme a constitué un groupe de travail informel sur les procédures qui s'est réuni en dehors de ses sessions ordinaires à Genève en 1996. De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est réuni à Berlin et Lund (Suède) en 2000 et 2002, respectivement, pour examiner

ses méthodes de travail. Plus récemment, des organes conventionnels se sont mis à convoquer des réunions officielles avec les États parties pour débattre, entre autres, de leurs méthodes de travail. À ce jour, le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité des droits de l'enfant et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont tenu de telles réunions, tandis que le Comité contre la torture en aura une à sa trentième session, en mai 2003.

2. La réunion intercomités

18. La première réunion intercomités a été tenue en 2002, conformément à une recommandation de la treizième réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux en 2001. Cette réunion avait pour objet de mettre en avant des propositions concrètes d'harmonisation et de simplification des méthodes de travail de ces organes. Un document d'information établi par le Secrétariat sur les méthodes de travail, concernant la présentation de rapports par les États (HRI/ICM/2002/2), a été distribué lors de cette réunion, à laquelle ont participé les présidents de chacun des organes conventionnels, accompagnés de deux autres membres de leur comité. Ceci a permis de rehausser le niveau de participation de chacun des comités et d'examiner les recommandations portant sur des questions relatives aux méthodes de travail de manière plus approfondie que cela n'avait été possible à la réunion annuelle des présidents, faute de temps notamment. Il est prévu de tenir en 2003 une deuxième réunion intercomités qui aura pour but d'examiner les suites à donner au rapport du Secrétaire général.

3. Réunions des présidents des organes conventionnels

19. Les réunions des présidents des organes conventionnels, dont 14 ont été tenues depuis 1984, sont une importante source de propositions de réforme des méthodes de travail. Ce sont des instances où l'on discute des recommandations de chaque organe conventionnel et d'autres commentateurs. Chaque proposition digne d'intérêt concernant les méthodes de travail des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme a été examinée par la réunion des présidents à un moment ou à un autre.

20. Dès leurs toutes premières réunions, les présidents ont noté qu'ils se heurtaient principalement au problème de la «non-présentation de rapports par certains États parties» dans le fonctionnement des organes conventionnels¹⁴. Ils ont examiné les moyens d'améliorer les procédures et méthodes d'examen des rapports en vue d'aider les États parties à s'acquitter de l'obligation qui leur est faite de présenter des rapports en vertu de diverses conventions internationales ainsi qu'à faire face aux charges de plus en plus lourdes que représente l'établissement de ces rapports. De même, les présidents sont convenus qu'il fallait se pencher sur l'harmonisation des pratiques des organes conventionnels en matière d'examen, notamment la question de la périodicité des rapports, «chaque fois que possible».

21. Dans leurs discussions, les présidents ont souligné l'importance qu'il y avait à:

a) Définir l'objectif de la réforme comme étant de renforcer la capacité qu'ont les organes conventionnels d'exercer leurs diverses fonctions visant à promouvoir le respect par les États parties des obligations qui leur incombent dans le domaine des droits de l'homme;

b) Tenir compte des «traits caractéristiques de chacun des six organes conventionnels». À cet égard, les présidents ont constamment rejeté lors de leurs réunions les propositions tendant à fusionner ces comités en une seule instance.

22. En formulant leurs recommandations relatives à la non-présentation de rapports, les présidents ont:

a) Mis en garde contre des solutions qui se traduiraient par un examen excessivement rapide ou sommaire de la situation dans les différents pays;

b) Invité instamment les États parties dont les rapports sont en retard à solliciter l'aide technique du HCDH et demandé que des efforts soient faits pour nouer un dialogue avec les représentants à New York et à Genève des États parties intéressés dans le but de mettre l'accent sur l'importance de la présentation des rapports et d'explorer les moyens éventuels de les aider (notamment par l'entremise du Haut-Commissaire);

c) Adhéré à l'idée de révéler l'identité des États parties dont les rapports sont en retard;

d) Proposé que l'on s'efforce de rendre l'objet des rapports et la nature du processus de supervision aussi transparents que possible pour toutes les parties à la procédure, en particulier les fonctionnaires nationaux, par exemple au moyen de séminaires et d'ateliers.

23. Il ressort des premiers rapports des réunions de présidents que les problèmes les plus pressants qui faisaient obstacle au fonctionnement efficace des organes conventionnels à ce stade étaient a) l'arriéré de rapports en instance d'examen par les comités et b) la non-présentation de rapports. Les recommandations des réunions récentes révèlent un déplacement d'accent de l'arriéré des rapports pendant vers les retards de présentation ou la non-présentation de rapports par les États parties.

4. Un expert indépendant

24. À la fin des années 80, comme suite (entre autres) aux premiers travaux des réunions des présidents, l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont prié le Secrétaire général de charger un expert indépendant d'établir une étude sur la manière dont pourrait être abordée à long terme la question du renforcement de l'efficacité des organes créés en vertu d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme¹⁵. L'expert indépendant, Philip Alston (membre puis président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels), a établi trois rapports à ce sujet¹⁶. Conformément à la résolution 53/138 de l'Assemblée générale ainsi qu'à la décision 1997/105 et à la résolution 1998/27 de la Commission des droits de l'homme, les vues des États, des institutions des Nations Unies, du Secrétaire général et des autres parties intéressées sur le rapport final ont été sollicitées par deux fois et présentées à la Commission en 1998 et 2000, respectivement¹⁷. Dans ses rapports, l'expert indépendant a traité, notamment, de la question de la non-présentation de rapports. Sa conclusion à cet égard, citée dans le rapport du Secrétaire général¹⁸ est la suivante: «Le non-respect de l'obligation de faire rapport est devenu un phénomène chronique... Un grand nombre d'États ne s'acquittent pas de leurs obligations, présentant leur rapport avec un long retard ou n'en présentant aucun». Un certain nombre de ses recommandations s'appuyaient sur des propositions de la réunion des présidents, ou ont été par la suite examinées par cette dernière.

5. Autres sources de propositions

25. En juin 2000, une étude universitaire indépendante des organes conventionnels a été présentée au Haut-Commissaire par Anne Bayefsky, professeur de droit à l'Université de York (Toronto, Canada), observatrice de longue date du système des organes conventionnels. Dans ce rapport, intitulé «The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads» (Le système des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme: l'universalité à la croisée des chemins), elle a évalué le système de présentation des rapports sur l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme et fait un certain nombre de recommandations, notamment en ce qui concerne la non-présentation de rapports par les États parties. Ce problème, et d'une manière plus générale les difficultés auxquelles se heurtent les organes conventionnels dans leur fonctionnement et leurs méthodes de travail, ont également fait l'objet d'autres études universitaires et commentaires d'ONG¹⁹.

26. Plusieurs gouvernements, notamment les Gouvernements australien, canadien et néo-zélandais, sont actifs dans ce domaine. Une série de trois réunions et ateliers officiels sur la réforme des organes conventionnels a été organisée par le Gouvernement néo-zélandais et, ultérieurement, le Gouvernement australien (en mars 2001, juin 2001 et juin 2002). La première réunion a eu pour objet d'explorer les moyens de fournir une aide durable et un appui accru aux organes conventionnels, les réunions suivantes ayant été consacrées à la rationalisation du processus de présentation de rapports des États aux organes conventionnels. Bien que ces réunions n'aient pas produit de documents officiels, on trouve dans un résumé officiel des principales conclusions de chacune d'elles un certain nombre de conclusions relatives à la non-présentation de rapports.

F. Propositions et pratiques actuelles visant à répondre aux préoccupations suscitées par la non-présentation de rapports et la charge que représente leur établissement

27. Parmi les nombreuses propositions avancées pour trouver une solution au problème de la non-présentation par les États parties des rapports qu'ils sont tenus d'établir en vertu des obligations auxquelles ils ont souscrit par traité, deux surtout ont retenu l'attention du Secrétaire général: une meilleure coordination, et la possibilité pour les États parties de présenter un rapport unique traitant de la façon dont ils s'acquittent de l'ensemble de leurs obligations de fond. On décrit dans la présente section les propositions qui ont trait à ces suggestions.

1. Une meilleure coordination

28. Les organes conventionnels ont commencé chacun leurs travaux à des dates différentes et sont chacun chargés de surveiller l'application d'un instrument relatif aux droits de l'homme dont les dispositions de fond peuvent être de nature très différente de celles des autres. Tous, cependant, ont pour tâche de s'assurer du respect des obligations de fond énoncées dans l'instrument en vertu duquel ils ont été créés en examinant des rapports présentés par les États parties selon une fréquence prédéterminée. En outre, tous ces instruments tirant leur origine de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est possible que certaines de leurs dispositions se chevauchent. On dispose d'une importante marge pour harmoniser la façon dont les divers comités examinent les rapports des États parties. Un certain nombre de recommandations et d'initiatives ont eu pour objet de renforcer la coopération et la collaboration entre les comités ainsi que l'harmonisation de leurs méthodes de travail – que plusieurs ont modifié en

conséquence. Les domaines d'activité des organes conventionnels dont on traite plus loin sont les plus pertinents pour les propositions du Secrétaire général. Il en existe de nombreux autres, notamment la fourniture d'une assistance technique, l'établissement d'observations générales/recommandations et les journées de débat général, où l'on tirerait avantage d'une plus grande harmonisation.

29. L'une des préoccupations fréquemment exprimés par les États parties tient à l'absence d'une méthode homogène qui soit observée par tous les organes conventionnels dans l'examen des rapports. Ils se plaignent de ce que les pratiques et modalités diverses des six comités en matière de présentation de rapports périodiques leur posent des difficultés à s'acquitter de leurs multiples obligations. Toutes les propositions faites à cet égard reconnaissent que les différents mandats des comités imposent certaines variations. Il reste que l'ampleur des propositions d'harmonisation laisse penser qu'il existe du champ pour une meilleure coordination, susceptible de rendre le processus plus efficace et productif.

2. Directives harmonisées concernant l'établissement des rapports

30. Chaque organe conventionnel a adopté des directives pour la présentation de rapports et d'autres documents. Elles portent essentiellement sur les aspects techniques ou formels des rapports et de leur examen, mais comprennent quelques orientations sur les éléments de fond qui doivent être abordés. D'autres orientations sur le fond sont fournies par les diverses observations générales/recommandations adoptées par les comités.

31. La question de l'harmonisation des directives pour l'établissement des rapports requis en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme en vigueur a été examinée par les présidents dès leur première réunion, en 1984. Ils s'étaient alors penchés sur la possibilité d'harmoniser la section introductive des directives de chaque organe conventionnel, où l'État partie serait prié de fournir des informations de base, notamment sur ses caractéristiques géographiques et démographiques, les grands traits de sa situation économique et sociale, et son régime constitutionnel. Cette recommandation est à l'origine du «document de base» qui doit comporter ces informations fondamentales – et pour l'essentiel invariables – concernant un État partie et qui constitue la première partie du rapport que celui-ci présente en application de chaque instrument. Des directives communes concernant le document de base ont été adoptées par tous les organes conventionnels. Mais bien qu'il y ait eu de nombreux appels à une harmonisation accrue, les directives des divers comités autres que celles qui concernent le document de base restent disparates, ce qui ne facilite pas la tâche des États parties aux maigres ressources qui ont néanmoins à cœur de respecter leurs obligations.

32. Il reste une marge appréciable d'harmonisation des directives en matière d'établissement des rapports. Les points qui pourraient faire l'objet de directives communes sont les suivants: formatage et présentation (y compris longueur et présentation formelle), modalités de soumission et méthodes d'établissement. Des directives harmonisées couvrant ces questions et d'autres faciliteraient aux États-Parties l'établissement de leurs rapports. Quant aux divers organes conventionnels, des directives harmonisées leur permettraient à chacun de prendre en considération les informations présentées à d'autres.

3. Liste de questions/points à traiter

33. Le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant élaborent des listes de points à traiter ou de questions qui sont communiquées à l'État partie avant l'examen de son rapport. La même pratique est suivie par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en ce qui concerne les rapports périodiques. Les commentateurs ont recommandé que tous les organes conventionnels élaborent et adoptent des listes de points à traiter afin de guider l'examen des rapports des États parties. Ils ont aussi suggéré que ces listes soient publiées et consultables sous forme électronique – notamment sur l'Internet – avant l'examen des rapports des États parties, et qu'il soit demandé à ceux-ci d'y répondre par écrit deux mois au moins avant le dialogue. Les réponses écrites à ces listes de points à traiter devraient elles aussi être consultables sous forme électronique. Au moment de l'examen du rapport, les membres des organes conventionnels devraient circonscrire leurs questions autour des grands domaines d'intérêt et sujets de préoccupation dégagés dans les listes de points à traiter, sauf en cas d'informations imprévues, nouvelles et pertinentes.

34. La réunion intercomités a adopté un certain nombre de recommandations relatives à la rédaction des listes de points à traiter, tendant à ce que ces listes soient:

- a) Élaborées au sein de groupes de travail de présession et de session;
- b) Aussi concises et précises que possible;
- c) Communiquées aux États parties longtemps avant l'examen de leurs rapports;
- d) Conçues de manière à demander des données ventilées et comparatives.

35. La réunion intercomités a recommandé en outre que tous les comités s'efforcent de convoquer des groupes de travail de présession et de session pour élaborer des listes de points à traiter et de questions portant sur les rapports des États parties.

36. Un certain nombre d'États parties ont proposé que des listes de *sujets de préoccupation* soient remises à l'État partie concerné dont le rapport a été examiné à la session antérieure, et que les listes de points à traiter soient distribuées plusieurs mois avant la session (par exemple après la réunion d'un groupe de travail de présession).

4. Calendrier de présentation des rapports

37. Peut-être pourrait-on prévoir que des États parties présentent leurs rapports à un certain nombre d'organes conventionnels dans un court laps de temps. Des propositions ont été faites tendant à ce que les organes conventionnels coordonnent l'examen des rapports de sorte qu'ils soient présentés de manière échelonnée, si tel est le vœu des États parties. Cette recommandation a été renouvelée par la réunion inter comités²⁰. Une première mesure dans l'application de cette recommandation consisterait pour les organes conventionnels à décider longtemps à l'avance des États parties dont les rapports seraient examinés au cours des sessions futures, facilitant ainsi l'établissement par le Secrétariat du calendrier annuel des réunions des comités au cours desquelles les États parties présentent leurs rapports. Ceci permettrait à chaque comité de tenir compte des informations fournies par les États parties dans leurs rapports et au cours de leur

dialogue avec d'autres organes conventionnels et fournirait un cadre dans lequel les organes conventionnels pourraient chacun décider séparément de ne pas examiner de manière approfondie une question ou un thème ayant récemment fait l'objet d'un examen par un autre comité, ou de concentrer leur intérêt sur des questions ou des thèmes relevant exclusivement de leur mandat et non encore abordés.

5. Observations finales

38. Bien que les conclusions/observations finales des comités soient structurées de manière similaire, il a été recommandé de normaliser le produit que les États parties et les autres parties prenantes peuvent attendre des délibérations des organes conventionnels. Des observations finales normalisées et orientées vers l'action pourraient maximaliser l'utilité de ces produits pour les parties prenantes au niveau national, appuyant ainsi l'appel du Secrétaire général à la mise en place d'un système national de protection. C'est pourquoi l'Atelier pilote régional de dialogue sur les observations finales du Comité des droits de l'homme organisé par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Gouvernement équatorien à Quito en août 2002 a notamment recommandé au Comité d'élaborer des recommandations spécifiques et concrètes dans ses observations finales afin d'en faciliter le suivi²¹. Un certain nombre de propositions tendant à améliorer la qualité des rapports présentés conformément aux instruments relatifs aux droits de l'homme tendent à ce que les rapports périodiques soient établis pour l'essentiel sur la base des précédentes conclusions/observations finales. Pour que ces dernières puissent former la base des rapports suivants, il faudrait qu'elles soient claires, spécifiques et concrètes, tout en respectant le droit qu'ont les États parties de déterminer la façon dont il leur appartient de s'acquitter des obligations juridiques que leur font les traités.

39. La réunion intercomités a fait un certain nombre de recommandations précises à cet égard, proposant que les organismes conventionnels:

- a) Arrêtent des conclusions/observations finales qui reflètent aussi fidèlement que possible la teneur du dialogue avec l'État partie intéressé;
- b) Fassent figurer leurs préoccupations et les recommandations pertinentes dans la même section des conclusions/observations finales;
- c) Arrêtent des conclusions/observations finales s'appliquant en propre à chaque pays, en y incorporant des recommandations applicables;
- d) Arrêtent des conclusions/observations finales comprenant des recommandations concises et concrètes, pour permettre un suivi.

6. Examen de la mise en œuvre des instruments en l'absence de rapport

40. Lorsque les États parties ne s'acquittent pas en temps voulu de leurs obligations en matière de présentation de rapports, les organes conventionnels ne sont pas en mesure d'examiner la mise en œuvre des instruments relevant de leurs mandats respectifs sur la base d'un rapport. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme s'en passent pour examiner la situation dans ces États parties. Les autres organes conventionnels sont habilités à faire de même, et il a

été proposé que tous les organes conventionnels adoptent des procédures analogues en cas de défaut de présentation de rapport.

41. La première réunion intercomités a également proposé que tous les organes conventionnels fixent une «politique en la matière». Quatre recommandations ont été faites à cet égard par cette réunion:

- a) Dans leurs observations finales, les organes conventionnels devraient s'efforcer de fixer clairement la date de présentation du prochain rapport périodique de l'État partie;
- b) Le cas échéant, cette date devrait être fixée de telle sorte qu'il soit possible de regrouper plusieurs rapports attendus;
- c) Les organes conventionnels devraient convoquer des réunions et établir un dialogue avec les représentants d'États parties au cas par cas afin d'explorer les raisons pour lesquelles ils ne s'acquittent pas des obligations qui leur incombent et pour encourager la présentation de rapports.
- d) Le HCDH devrait créer un système harmonisé de rappels aux États parties en ce qui concerne leurs obligations.

42. Une autre recommandation avait trait à la situation dans laquelle un rapport est soumis, mais où les représentants de l'État partie sont dans l'impossibilité de le présenter. Bien qu'il ne soit pas envisagé dans les instruments que les États parties présentent leurs rapports puis engagent un dialogue avec l'organe conventionnel pertinent, telle est la pratique qui s'est établie dans tous les organes conventionnels. La réunion intercomités a recommandé aux organes conventionnels «d'élaborer des critères régissant les circonstances dans lesquelles les rapports des États parties peuvent être examinés en l'absence de représentants de l'État partie concerné». Plusieurs organes conventionnels ont donné suite à cette recommandation et examinent couramment des rapports en l'absence de la délégation de l'État partie.

G. Une approche globale de l'établissement des rapports

43. Le Secrétaire général a estimé que les difficultés auxquelles se heurtent les États parties en matière d'établissement des rapports et le problème de la fréquente non-présentation de rapports pourraient être réglés si ceux-ci avaient la possibilité de présenter un rapport unique couvrant tous les instruments qu'ils ont ratifiés. L'idée d'un «rapport unique» a été exprimée précédemment sous diverses formes. On a notamment imaginé la possibilité d'établir une section de base commune à tous les rapports (document de base), un rapport circonscrit ou thématique, ou encore l'adoption d'une approche modulaire. Un certain nombre d'autres propositions de réforme susceptibles d'être appliquées progressivement pourraient aboutir en fin de compte à l'acceptation de l'idée d'un rapport unique. Ce sont notamment les suivantes:

- a) Directives harmonisées pour l'établissement des rapports;
- b) Structuration (et examen) des rapports par thèmes;
- c) Recensement des obligations faisant double emploi dans les divers instruments;

d) Recours plus fréquent dans les rapports de l'État partie aux renvois à d'autres rapports présentés en vertu des différents instruments.

44. Il a aussi été proposé qu'un service unique soit créé au sein des gouvernements pour superviser l'établissement de tous les rapports requis en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme. Un tel service veillerait à éviter les doublons dans la collecte d'informations et à ce que les informations fournies dans les rapports ne soient ni répétitives ni contradictoires.

1. Le rapport unique, global ou synthétique

45. Il a été proposé à maintes reprises d'autoriser les États qui sont parties à plusieurs instruments d'établir un rapport «unique», «global» ou «synthétique». À leur quatrième réunion, en 1992, les présidents ont recommandé qu'une telle possibilité soit envisagée, au moins à long terme, car cela pourrait réduire le nombre des différents rapports requis et aurait l'avantage de souligner l'indivisibilité des droits de l'homme en permettant de procéder à une analyse globale de la situation dans un État partie. Ils se sont cependant inquiétés de ce que les périodicités différentes prévues par les instruments ou les comités risquaient de compromettre la mise en œuvre de cette proposition. Ils ont également estimé que l'attention particulière que des spécialistes voulaient voir accorder normalement à certains groupes (par exemple les enfants et les femmes) risquait d'être diluée dans un rapport unique. Comme première étape sur cette voie, ils ont recommandé:

a) Que tous les gouvernements soient encouragés à envisager de créer un service chargé d'établir tous les rapports présentés par l'État aux organes conventionnels;

b) Que les États parties soient instamment priés de faire, le cas échéant, des renvois, aux informations figurant dans les rapports présentés à d'autres organes conventionnels au lieu de répéter les mêmes informations²².

46. Dans son rapport de 1993, l'expert indépendant a noté qu'il n'y avait aucun obstacle juridique à ce qu'un État partie applique unilatéralement la recommandation de la réunion des présidents relative à un rapport unique. Il a estimé qu'un rapport unique réduirait la charge imposée aux États parties en matière de présentation des rapports, donnerait aux organes conventionnels une image véritablement synthétique de la situation des droits de l'homme et faciliterait les travaux des collectivités locales et des ONG qui participent par leurs apports aux procédures des organes conventionnels. La nécessité pour les comités de fournir des orientations substantielles à l'État partie dans l'établissement d'un tel rapport a de nouveau été soulignée.

47. Outre la crainte qu'un rapport unique puisse entraîner la dilution ou la marginalisation d'un certain nombre de questions spécifiques d'un instrument, par exemple les droits de l'enfant, un certain nombre de préoccupations ont également été exprimées quant à la viabilité d'un tel rapport, notamment:

a) La longueur d'un rapport unique, s'il devait traiter comme il convient de toutes les questions de fond relevant de tous les instruments relatifs aux droits de l'homme, serait impossible à gérer par les organes conventionnels et poserait des problèmes au Secrétariat, notamment en matière de traitement et de traduction;

b) L'établissement d'un tel rapport pourrait être d'une grande complexité, en particulier pour les États fédéraux;

c) La présentation de rapports sur les faits nouveaux intervenus dans l'État partie et les nouvelles mesures prises pour s'acquitter d'obligations en vertu de tel ou tel instrument pourrait être un processus complexe et dévoreur de ressources, surtout si l'examen du rapport par les différents organes conventionnels ne se produit pas dans un court laps de temps.

48. Parmi les autres préoccupations soulevées à cet égard, on relève la crainte qu'un rapport unique risque d'encourager les comités à traiter de questions sortant du cadre des instruments dont ils supervisent la mise en œuvre, et que le fait de ne plus traiter de questions particulières mais d'adopter une perspective générale dans les rapports présentés risque de réduire les possibilités de mobilisation des ONG au niveau national au cours de l'établissement du rapport.

2. Le document de base

49. Comme on l'a noté plus haut, conformément à l'une des premières propositions de la réunion des présidents tendant à synthétiser et harmoniser la partie initiale des rapports couvrant des données factuelles sur les caractéristiques physiques, constitutionnelles, juridiques et politiques générales de l'État partie, des directives synthétiques pour l'établissement de ces renseignements (appelées «le document de base») ont été approuvées par tous les organes conventionnels. Le texte en a été transmis aux États parties par le Secrétaire général en avril 1991, «pour faciliter la tâche des États parties en matière d'établissement de rapports»²³.

50. Le document de base permet aux États parties de fournir une seule fois des renseignements peu susceptibles de modification puis de les mettre à jour selon que de besoin et de les communiquer sous une forme normalisée à tous les organes conventionnels, leur permettant ainsi de s'acquitter plus facilement de l'obligation qui leur est faite de présenter de nouveau régulièrement ces informations et de présenter les mêmes informations aux six comités.

3. Rapports circonscrits

51. L'introduction de rapports périodiques circonscrits a été recommandée par la réunion des présidents à maintes reprises. Sauf dans le cas de rapports initiaux, les présidents ont estimé «qu'on gagnerait beaucoup à traiter dans les rapports périodiques un nombre illimité de questions qui pourraient être choisies par les comités avant l'élaboration des rapports. Cette formule permettrait de réduire de beaucoup le volume des rapports, de réduire au minimum les doubles emplois et les délais entre la présentation et l'examen des rapports, de traiter en profondeur les problèmes critiques, et cela faciliterait le suivi des observations finales, tant pour les États parties que pour les comités»²⁴. Les principaux critères de détermination du domaine sur lequel il convenait d'axer des rapports plus limités «devaient comprendre la recommandation qui figure dans les conclusions précédentes relatives à l'État en question, les nouvelles mesures importantes à caractère législatif, judiciaire, administratif ou politique adoptées depuis l'examen du dernier rapport et des éventuelles questions identifiées par un groupe de travail d'avant-session, comme devant faire l'objet d'un examen attentif»²⁵.

52. Le deuxième rapport de l'expert indépendant contient de même une recommandation tendant à ce que les organes conventionnels remplacent les rapports périodiques synthétiques par

des rapports circonscrits qui traitent d'un certain nombre de questions définies à l'avance par le comité intéressé. Il considère que non seulement cela faciliterait l'établissement de rapports par les États parties, mais encore cela donnerait aux États la possibilité de fournir des informations plus spécifiques dans les meilleurs délais. Cela n'empêcherait toutefois pas les membres du comité de poser des questions supplémentaires au cours du dialogue. Cette recommandation a reçu un appui considérable, en particulier de la part des États, dont beaucoup pensent que l'accent devrait être mis sur les observations finales précédentes, préférant cette option à celle du rapport unique.

53. La notion de rapport périodique circonscrit est appuyée par un certain nombre de recommandations subsidiaires qui ont été faites par la réunion des présidents, l'expert indépendant et d'autres commentateurs. Ceux-ci ont notamment recommandé que les rapports soient établis et examinés par thème et non article par article; que les principales questions dont doivent traiter les rapports périodiques soient définies par l'organe conventionnel concerné bien avant la date de présentation; enfin, que les principaux sujets sur lesquels doit porter le rapport puissent être identifiés dans les listes de points à traiter ou de questions adressées à l'État partie.

4. Périodicité

54. La fréquence de présentation des rapports prévue dans chaque instrument est un important facteur pour traiter à la fois le problème de la charge de travail que représente l'établissement de ces rapports et le problème de la non-présentation. Les questions de périodicité ont été examinées à la réunion des présidents dans le contexte des dispositions des divers instruments relatifs aux droits de l'homme. Les présidents ont recommandé que «chaque organe conventionnel continue d'examiner la possibilité de réviser ses prescriptions en matière de périodicité de la présentation des rapports, compte tenu de la charge que cela représente pour les États et de la nécessité d'une procédure efficace de présentation des rapports».

55. La plupart des organes conventionnels ont fait preuve de souplesse quant aux conditions fixées en matière de périodicité. Ceci apparaît clairement dans des situations dans lesquelles, par exemple, un État partie n'a pas présenté de rapport pendant plusieurs années. Au sens strict, chaque fois qu'un État partie ne présente pas de rapport au cours d'un cycle de présentation, ce rapport est en retard. Des États parties peuvent donc se retrouver avec trois ou quatre rapports en retard – ou même davantage – au titre d'un ou de plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme. Ceci peut décourager d'emblée un État partie de présenter un rapport, ou de le présenter dans les délais. Les présidents ont affirmé à maintes reprises qu'il était essentiel d'éviter d'adopter des règles ou des méthodes qui auraient pour effet d'empêcher les États parties de s'acquitter de leurs obligations en matière de présentation de rapports. Ils ont cependant également souligné qu'il était approprié que chaque organe conventionnel adopte une approche souple qui lui permette de tenir pleinement compte des circonstances de l'espèce lorsqu'il détermine la date à laquelle les rapports des États parties qui sont en retard devraient être présentés. Ainsi, au moment de l'examen d'un rapport d'un État partie, le Comité des droits de l'homme fixe un délai plus court ou plus long pour la présentation du rapport suivant, selon que l'État respecte ou non les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, y compris ses obligations en matière de présentation de rapports.

56. La réunion intercomités a elle aussi recommandé que les organes conventionnels autorisent les États dont de nombreux rapports sont en retard à les regrouper en un seul document.

À l'heure actuelle, trois organes (le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant) acceptent le regroupement de plusieurs rapports en un seul document ou examinent simultanément plusieurs rapports du même État partie. Bien que les trois autres (le Comité des droits de l'homme, le Comité contre la torture et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels) n'acceptent pas ou acceptent rarement une telle combinaison, leur pratique qui consiste à fixer une date pour la présentation du rapport suivant lors de l'examen du rapport précédent revient en fait à adopter une telle approche, puisqu'elle se traduit par une fusion des rapports. Tous les organes conventionnels ont adopté la pratique consistant à examiner plusieurs rapports d'un même État partie à la même session si ceux-ci sont attendus et disponibles.

57. La réunion intercomités a également proposé que les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme fassent preuve de souplesse lorsqu'un État partie est tenu de présenter un rapport au titre de plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme presque simultanément ou dans un court laps de temps. En pareil cas, il a été recommandé que les organes conventionnels décident d'un commun accord d'offrir aux États parties qui le souhaitent d'échelonner les dates auxquelles chaque organe examine leurs rapports.

H. Options

58. Les recommandations et propositions faites en ce qui concerne la présentation de rapports aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme qui ont été décrites plus haut, assorties au développement progressif par les organes conventionnels de leurs méthodes de travail à cet égard, montrent que les méthodes de présentation de rapports au titre des instruments relatifs aux droits de l'homme sont en évolution constante et que des réformes sont fréquemment mises en œuvre dans ce domaine. Les propositions du Secrétaire général impriment un nouvel élan important à ce processus.

59. Dans l'examen des propositions du Secrétaire général au regard de l'expérience acquise et des réformes mises en œuvre à ce jour, un certain nombre d'approches peuvent être mises en œuvre. Parmi celles-ci figurent les options ci-après, qui ne sont pas présentées par ordre de priorité, ni conçues pour s'exclure mutuellement.

1. **Harmonisation des directives concernant l'établissement des rapports.** On dispose d'une importante marge de manœuvre pour harmoniser encore les directives des divers organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme en matière d'établissement des rapports.
2. **Un rapport unique.** Les États pourraient se voir donner la possibilité de produire un rapport unique remplissant les obligations qui leur incombent en matière de présentation de rapports au titre de tous les instruments auxquels ils sont parties. La structure et la teneur du rapport unique devraient être régies par des directives communes élaborées et adoptées par tous les comités.
3. **Document de base élargi.** Le document de base résout certaines des difficultés que pose la présentation de rapports aux organes conventionnels comme aux États parties. Mais c'est un outil actuellement sous-utilisé, de nombreux États parties n'en ayant toujours pas présenté, et peu nombreux étant ceux qui les tiennent à jour. Les organes

conventionnels pourraient élaborer et adopter des directives communes qui régiraient l'établissement d'un document de base élargi, autorisant l'établissement d'un rapport portant sur les domaines d'intérêt commun et de congruence entre les différents instruments relatifs aux droits de l'homme.

4. **Rapports périodiques circonscrits.** Après avoir présenté le rapport initial en vertu d'un instrument, les États parties pourraient se voir libérer de l'obligation de présenter des rapports détaillés sur leur situation interne, sauf dans de rares cas bien précis. Les rapports périodiques pourraient être axés sur des sujets de préoccupation déterminés par le comité pertinent longtemps avant la date fixée pour la présentation du rapport et communiqués par écrit à l'État partie, soit à la fin du dialogue précédent avec l'État partie soit après qu'un groupe de travail de présession s'est réuni pour cerner lesdits sujets de préoccupation. L'État partie concerné serait prié de répondre par écrit au Comité avant l'examen de la façon dont il met en œuvre l'instrument en cause. De telles réponses écrites, comme l'a suggéré le groupe de travail du Comité des droits de l'homme créé pour examiner les propositions du Secrétaire général, pourraient être considérées comme dégageant l'État partie de l'obligation qu'il a souscrite de présenter un rapport périodique ultérieur. L'entrée en vigueur de la Convention sur les travailleurs migrants pourrait fournir l'occasion de mettre cette méthode à l'épreuve.

5. **Présentation de rapports thématiques ou modulaires.** Les États parties pourraient être encouragés à structurer leurs rapports autour de certains thèmes prenant en considération les domaines communs à un certain nombre d'instruments. Les sections ou modules contenant des informations relatives à ces domaines communs (par exemple la discrimination, l'administration de la justice, la famille et le droit à l'intimité de la vie privée, la santé, la sécurité sociale, l'éducation) seraient ensuite utilisés dans l'établissement de rapports au titre d'un certain nombre d'instruments. La structure et le contenu d'un tel rapport thématique seraient précisés dans des directives communes pour l'établissement de rapports adoptées par tous les comités.

Notes

¹ A/57/387 (9 septembre 2002), par. 52 à 54.

² Voir décision 3, *ibid.*

³ *Ibid.*, par. 53.

⁴ Le vingtième instrument de ratification de cet instrument a été déposé auprès du Secrétaire général le 14 mars 2003. Conformément au paragraphe 1 de son article 87, la Convention entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

⁵ A/57/387, par. 50.

⁶ Selon un rapport du Conseiller spécial du Haut-Commissaire intitulé «Enhancing OHCHR effectiveness to strengthen human rights at country level» (Renforcer l'efficacité du HCDH pour

affermir les droits de l'homme à l'échelon national), l'une des tâches principales d'une présence élargie du HCDH sur le terrain serait de renforcer les capacités nationales pour permettre aux pays de s'acquitter de leurs obligations en matière de présentation de rapports aux organes conventionnels (résumé, par. E4).

⁷ A/57/488 (21 octobre 2002).

⁸ Ibid., par. 63.

⁹ Résolution 57/300 du 20 décembre 2002.

¹⁰ Déclaration et Programme d'action de Vienne, deuxième partie, par. 4, 35, 39, 46 et 54.

¹¹ En l'occurrence, la ratification comprend l'adhésion et la succession aux instruments suivants: Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984; Convention relative aux droits de l'enfant, 1989; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, 1990.

¹² Il s'agit du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), du deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1990), du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1999), du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (2000) et du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (2000).

¹³ Heli Niemi et Martin Scheinen, *Reform of the United Nations Human Rights Treaty Body System Seen from the Developing Country Perspective*, Institut des droits de l'homme, Université Abo Akademi, Finlande (juin 2002), p. 2.

¹⁴ Voir par exemple A/39/484, par. 10 (1984) et A/44/98, PAR. 80 (1988).

¹⁵ Résolution 43/115 de l'Assemblée générale; E/CN.4/1989/43.

¹⁶ Le premier (A/44/668) a été présenté à l'Assemblée générale en 1989. Un rapport intérimaire (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1) a été dressé pour la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993. Un rapport final mis à jour (E/CN.4/1997/74) a été remis à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-troisième session, en 1997.

¹⁷ E/CN.4/1998/85, E/CN.4/1998/85/Corr.1, E/CN.4/1998/85/Add.1, E/CN.4/2000/98, E/CN.4/2000/98/Add.1.

¹⁸ E/CN.4/1997/74, par. 112 et 113; A/57/387, par. 53.

¹⁹ On citera notamment: P. Alston & J. Crawford (éd.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* (Cambridge: CUP, 2001); A. Bayefsky (éd.), *The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century* (La Haye: Kluwer, 2002); L. Henkin & J. Hargrove (éd.), *Human Rights: An Agenda for the Next Century* (Washington, DC, 1994); «The UN Human Rights Regime: Is It Effective?» *American Journal of International Law*, vol. 91 (1997); Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Treaty Monitoring Bodies: Mechanisms to be supported* (2003); C. Heyns & F. Viljoen, *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic level* (Boston: Kluwer Law International, 2002); Report of the Committee on International Human Rights Law and Practice, International Law Association, Helsinki Conference (1996); Niemi et Scheinen, op. cit.

²⁰ HRI/ICM2002/3, par. 52

²¹ Voir les conclusions et suggestions de l'Atelier pilote régional de dialogue sur les observations finales du Comité des droits de l'homme (Quito, 27, 28 et 29 août 2002) (HRI/TB/FU/1).

²² Voir aussi la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, deuxième partie, par. 87: «La Conférence mondiale sur les droits de l'homme recommande aux organes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme, aux réunions des présidents de ces organes et aux réunions des États parties de continuer à prendre des mesures pour coordonner les multiples obligations imposées aux États en matière de rapports et harmoniser les directives pour l'établissement des rapports qu'ils doivent soumettre en vertu de chaque instrument et voir si en leur donnant, comme on l'a suggéré, la possibilité de faire rapport en un seul document sur la manière dont ils respectent les obligations auxquelles ils ont souscrit, on n'accroîtrait pas l'efficacité et l'utilité de cette procédure».

²³ HRI/GEN/2/Rev.1.

²⁴ A/52/507, par. 35.

²⁵ A/53/125, par. 31.
