

Evènement CSDH : „Point de vue suisse sur les effets de la réforme pour le renforcement des organes de traités de l'ONU relatifs aux droits humains“, 19. August 2014

„Les effets de la réforme pour la Confédération et les cantons: Une première appréciation“¹

Frank Schürmann, Office fédéral de la justice

Introduction

- La Résolution a été adoptée en avril de cette année, le titre de la conférence parle donc, à juste titre, d'une *première* appréciation. Pour l'instant, on ne peut parler que des résultats *attendus*, la grande partie des mesures de réforme devant d'abord être mise en œuvre par les organes de traités et les Etats Parties.
- Pour préparer cette petite présentation, j'ai consulté notamment d'autres offices fédéraux. La présentation se fonde en partie sur leurs réponses.
- Autre remarque liminaire: La Résolution prévoit plusieurs mesures au niveau *technique* (augmentation du temps à disposition des Comités; mise en œuvre des vidoconférences; traduction des comptes rendus analytique, élaboration des directives communes pour la rédaction des observations finales et des observations générales, renforcement du rôle des présidents, etc). Toutes ces mesures - sur lesquels je ne vais plus revenir en détail - sont susceptibles d'accroître l'efficacité, la rigueur, la transparence et l'harmonisation des travaux des comités dont parle le § 9 de la Résolution.
- En termes plus généraux, le Préambule rappelle qu'il est essentiel que les Etats appliquent effectivement et intégralement les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Et il souligne qu'il est nécessaire, *pour ce faire*, d'assurer le bon fonctionnement de l'ensemble des organes conventionnels. Ce rapport entre le respect de leurs engagements, d'une part, et le bon fonctionne-

¹ Conférence tenue le 19 août 2014 lors d'un évènement d'information du CSDH sur la "Réforme des organes de traités de l'ONU relatifs aux droits humains - Les implications selon une perspective suisse". Le style de la présentation orale a été maintenu. Je remercie ma collègue, Mme Cordelia Ehrich, pour son aide précieuse. Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

ment du système de contrôle, d'autre part, me paraît particulièrement important.

- Je vais parler plus en détail de 4 sujets:
 - Procédure simplifiée
 - Document de base commun (« *Common core document* »)
 - Limitation du volume (nombre de mots) des documents
 - Coordination au niveau interne

Procédure simplifiée

- Il s'agit d'un élément important qui figure au début de la résolution, §§ 1 et 2;
- La résolution encourage d'une part les organes de traités à proposer la procédure aux Etats parties (§ 1) et d'autre part les Etats parties à faire usage de cette possibilité (§ 2); elle encourage également les organes de traités à limiter le nombre de questions traitées dans cette nouvelle procédure
- A première vue, il n'y a que des avantages: le processus se concentre d'emblée sur les questions du Comité établies préalablement à la préparation du rapport (*list of issues*), ce dernier ne couvre donc plus la mise en œuvre de toute la convention. Ces mêmes questions sont ensuite traitées lors de la présentation orale du rapport.
- Donc: Au lieu de deux étapes distinctes que connaît la procédure ordinaire, la procédure simplifiée ne prévoit qu'une seule, combinant les deux. Actuellement, préparation lourde, impliquant de nombreux acteurs, Offices fédéraux et cantons. De plus, avec la ratification de nouvelles conventions, les procédures de rapports se multiplient. La nouvelle procédure permettra d'alléger considérablement la charge de travail liée aux procédures.
- A seconde vue, au niveau du contenu, la différence entre les deux procédures n'est peut-être pas si importante que ça : dans la procédure ordinaire, les recommandations du cycle précédant constituaient en quelque sorte, elle aussi, une « list of issues », questions à traiter dans le rapport. En plus, les listes de questions prévues par la procédure simplifiée contiennent en principe une partie générale, qui porte sur tous les développements nouveaux intervenus dans

la mise en œuvre de la convention. Le rapport couvre ainsi, potentiellement, dans tous les cas l'ensemble de la mise en œuvre de la convention, même si ces développements ne seront probablement plus aussi détaillés que par le passé. Autrement dit, on espère que dans la procédure simplifiée également, il y aura la place pour le chapitre "Aspects positifs" dans les Observations finales.

- Un autre point, soulevé par un des offices consultés: avec la procédure simplifiée, les Etats perdent l'occasion de réfléchir en profondeur *et en largeur* à la mise en œuvre de *toutes* les dispositions des traités à des intervalles réguliers. L'inclusion de questions générales sur les nouvelles mesures adoptées devrait en principe maintenir cette réflexion, au moins en partie.
- Pour terminer ce point, je rappelle que la procédure n'est pas entièrement nouvelle: elle est déjà appliquée, à titre d'essai, par le CAT et le Comité des droits de l'homme, et la Suisse a demandé à se soumettre à la nouvelle procédure dans les deux cas.
- En mai 2014, la Suisse a soumis son rapport CAT préparé sur la base d'une liste de questions. Selon le Service compétent, l'application de la nouvelle procédure s'est bien passée et a été vécue de façon positive. La procédure pourra être appréciée dans son entier une fois la présentation orale du rapport se sera déroulée.
- D'ailleurs, la Suisse recevra cet automne du Comité des droits de l'homme les questions pour la préparation du rapport Pacte II.

Document de base commun (« common core document »)

- Là aussi, l'idée n'est pas nouvelle. La possibilité de soumettre un document de base commun existe depuis 1991.
- Ce document complète les rapports pour les différentes conventions. Il présente de manière générale le cadre juridique et politique de la mise en œuvre des droits de l'homme dans l'Etat en question. Le procédé permet d'éviter de répéter ces informations générales dans les différents rapports ; ceux-ci peuvent alors traiter les questions spécifiques liées aux conventions de manière plus ciblée.

- Le § 3 de la résolution, choisit une formulation prudente : l'Assemblée générale encourage « les Etats parties à envisager de soumettre un document de base commun » et à l'actualiser. La disposition invite aussi les organes de traités à préciser les directives qu'ils ont énoncées à ce propos.
- Pour la Suisse, ce rappel pourrait être bienvenu : Notre pays a établi un premier document de base commun en 1993, révisé en 2000. Depuis lors, le document n'a plus été adapté ; les informations ne sont donc plus actuelles. Des discussions ont été menées entre temps sur une mise à jour du document, mais elles n'ont pas abouti. Pour cette raison, il n'est actuellement pas fait référence au document de base commun dans les procédures de rapport.
- Dernièrement, la question de l'actualisation du document a été reprise en rapport avec les débats sur une meilleure coordination des procédures de rapport. Vu le temps écoulé, il faudrait établir un nouveau document. Celui-ci devrait ensuite être régulièrement mis à jour.
- L'exercice vaudrait la peine: Aujourd'hui, différents aspects généraux de la mise en œuvre des droits de l'homme doivent être répétés dans chaque rapport. En particulier, la structure fédérale du pays et répartition des compétences entre Confédération et cantons sont régulièrement traitées dans le cadre du dialogue constructif. Un Document de base commun, mis à jour régulièrement, éviterait donc des doubles emplois, fatigant à la fois pour les rédacteurs et les destinataires, et renforçant l'image d'une procédure de contrôle lourde et compliquée. De plus, un document commun assurerait une présentation cohérente des éléments qui se retrouvent dans les différentes procédures de rapport.
- J'ajouterais que ce Document commun, d'une part, et la procédure simplifiée, d'autre part, si l'un n'est pas forcément la condition de l'autre, en tout cas, les deux iraient très bien ensemble.
- Dernière remarque dans ce contexte: Pour que le document soit véritablement utile, il faut être assez bref, concis, et doit préparer les informations de sorte qu'elles soient facilement accessibles. Et, *last but not least*, encore faut-il qu'il soit effectivement pris en compte par les organes de traités.

Limitation du volume (nombre de mots) des documents

- Cette limitation du nombre de mots est prévue pour les documents des organes de traités (§ 15) et ceux des Etats (§ 16).
- Là aussi, il s'agit d'une mesure qui va dans la bonne direction : elle devrait avoir pour résultats des rapports plus ciblés, centrés sur les questions les plus importantes, qui pourront effectivement être examinées.
- Et une fois encore, il faut voir la mesure en rapport avec les mesures précédentes : rapports pourront être plus courts s'ils s'orientent à des questions précises et si les informations générales sur la structure du pays ne doivent pas toujours être répétées.
- Jusqu'ici, la Suisse s'est efforcée de soumettre des rapports complets et ceux-ci ont parfois été assez longs : derniers rapports Pacte I et Pacte II comptaient chacun env. 3x le nombre de mots fixé dans la résolution [155 pages pour le rapport Pacte I, env. 130 pages pour le rapport Pacte II].
- Le premier rapport soumis selon la procédure simplifiée (rapport CAT d'avril 2014) était un peu plus long que le limite fixée, mais dans l'ordre de grandeur visé par la résolution.
- Il sera utile pour les Offices compétents au niveau fédéral et cantonal, de devoir se limiter dans la quantité d'informations fournies. Aussi, la limitation pourra faciliter le travail. Les conventions couvrent parfois des domaines tellement étendus qu'on pourrait fournir des explications sans fin sur toutes les mesures prises dans leur domaine d'application. Le cadre fixé par la résolution permet plus facilement de faire un tri et de se concentrer sur les aspects importants.
- Pour que la mesure puisse prendre effet, il faudra encore que les experts en tiennent compte en formulant leurs questions. Actuellement, les experts demandent parfois des explications détaillées sur des domaines étendus, qu'il ne sera plus possible de fournir dans le cadre imparti. Un exemple, tiré des questions en vue de la présentation orale du dernier rapport Pacte II, en 2009 : En tout, le Comité a posé 22 questions, une question étant parfois divisée en plusieurs sous-questions. Une de ces sous-questions était la suivante : « Veuillez fournir des informations détaillées et actualisées sur les mesures prises par

l'Etat pour lutter contre le climat de stigmatisation des étrangers et pour promouvoir le dialogue interethnique et la tolérance dans la société, en particulier au niveau des cantons et des communes ». Une réponse sérieuse à cette question remplirait un livre. De plus, si toutes les informations demandées avaient été fournies, il aurait été difficile au Comité de les examiner d'une manière qui justifie l'effort pour les rassembler.

- La limitation du nombre de mots devra donc être accompagnée d'une réflexion au sein des Comités sur le contenu de l'examen. Celui-ci devra être porté sur des points spécifiques, des questions d'importance particulière ou de principe.
- Il faudra peut-être s'éloigner de l'idée que les procédures de rapports peuvent couvrir l'ensemble de la mise en œuvre des conventions. Souvent, les différents comités traitent des sujets qui se recoupent et il serait souhaitable que les comités tiennent davantage compte du travail des autres.

Coordination au niveau national

- Dernier sujet: la coordination au niveau national. Pour être honnête: la Suisse ne compte pas demander l'assistance du Haut-Commissariat pour coordonner ses rapports, assistance prévue au § 20 de la Résolution. Pas que la coordination au niveau national ne constituerait pas un défi, dans notre pays également. Mais nous avons l'impression que cet offre s'adresse plutôt à des Etats avec des problèmes d'une autre dimension.
- Toutefois, le sujet me donne l'occasion pour présenter brièvement les travaux en cours visant à améliorer cette coordination.
- Le Centre suisse de compétence a mené deux études, publiés en 2012 et 2013. Il a mené des interviews avec les différents acteurs, a examiné les problèmes et formulé des propositions pour y remédier.
- Les problèmes démontrés par les études sont notamment :
 - « fatigue » des services et surtout des cantons, qui doivent de plus en plus souvent fournir des informations
 - Répétitions : demandes d'informations qui se recoupent, mêmes informa-

tions demandées plusieurs fois en peu de temps.

- Difficultés de coordination, notamment entre les offices de la Confédération et les cantons.
- Une proposition concrète: création d'un organe qui coordonne les différentes procédures de rapport.
- L'idée a été reprise par la Confédération dans le cadre d'un groupe interdépartementale [la „Kerngruppe Internationaler Menschenrechtsschutz » (KIM)]. Les discussions sont en cours. Selon l'état actuel des discussions, un organe de coordination devrait être créé au sein de la Confédération. Une proposition concrète est actuellement sous l'examen.

Remarques finales

- Les études du Centre ont fait état de critiques non seulement par rapport aux procédures internes, mais aussi sur l'ensemble du système et le travail des Comités.
- Plusieurs points de la réforme en cours devraient permettre de remédier, au moins en partie, à ces critiques. Dans leur ensemble, les mesures de réformes permettront – je m'imagine – aux organes de traités de renforcer leur efficacité. Leurs efforts seront mieux ciblés et la qualité des recommandations assurée.
- En réponse, un effet à long terme pourrait être que les procédures de rapport soient perçues de manière plus positive par les acteurs internes. Le mécanisme de contrôle onusien pourrait gagner en autorité et en crédibilité. Cela inclut notamment les recommandations adoptées par les comités qui pourraient être davantage prises au sérieux..
- En tout état de cause, la mise en œuvre de la réforme prendra du temps (l'expérience de la Cour de Strasbourg nous l'apprend ...). La résolution prie le Secrétaire général de présenter tous les deux ans un rapport d'ensemble sur la situation et les progrès réalisés. Ce n'est qu'après plusieurs années que les effets des mesures décidées pourront être connus.
- Idéalement, un résultat à long terme serait que les procédures de rapports ne

soient plus perçues, comme c'est parfois le cas, comme une charge lourde et pénible, mais comme une tâche honorable et une chance d'améliorer en continu la mise en œuvre des droits de l'homme dans notre pays.