

# Les communications individuelles vues d'un organe de traité, en particulier le CEDEF

Patricia Schulz, Dr. h.c.  
Chercheuse senior associée UNRISD  
**Ordre des avocats, Genève**  
9.12.2022

## Plan

- La Suisse et les communications individuelles (CI)
- Communications individuelles (CI) et organes de traité (OT) : divers aspects
- Rôle des avocat-e-s (et ONG)
- Choix d'une procédure ONU ou CEDH
- Conclusion

# La Suisse et les procédures de CI

## Acceptées

- Convention anti-torture : art. 22, 1986
- Convention élimination discrimination raciale, art. 14, 2003
- Convention protection contre disparitions forcées: art. 31, 2016
- OP CEDEF: 2008
- OP CI CDE de l'enfant, 2017

## Pas acceptées

- OP 1 Pacte dts civils et politiques
- OP Pacte dts éco, sociaux et culturels
- OP Convention personnes handicapées
- Convention 1990 travailleurs migrants et familles, art. 77: convention non ratifiée

# 134 cas dirigés contre la Suisse, sur site <https://juris.ohchr.org/>

- ▶ CAT: 123, asile et non refoulement (NR)
- ▶ CRC : 8, tous asile et NR
  - ▶ 2 cas irrecevabilité
  - ▶ 1 cas absence de violation
  - ▶ 3 cas cessation, car séjour accordé
  - ▶ 2 cas violations reconnues et demandes de réexamen par Suisse demande asile
- ▶ CEDEF: 1 sur site, asile, radié car perte contact mais 6 autres cas (voir site de chaque sessions)
  - ▶ 3 cas asile et NR, irrecevables, renvoi en France/Italie/Mongolie
  - ▶ 2 cas cessation car séjour accordé
  - ▶ 1 cas hors asile : imposition cantonale couples : pas de violation
- ▶ CERD 2 cas, (naturalisation/permis F) : pas de violation

# Les CI dans les activités des OT

5

- Rôle essentiel des CI et enquêtes
  - Analyse juridique approfondie
  - Peuvent entraîner de grands changements
  - Contribution aux standards de droits humains
- Rôle clé de l'Unité des Pétitions et Actions urgentes
  - Qualité et quantité des projets de décision
  - Respect des délais internes, aussi pour traductions
  - Cohérence entre OT
- Pratique parfois différente dans recommandations aux États
  - Toujours réparation/indemnisation de la violation subie par l'auteur-e
  - Générales/structurelles, plus ou moins précises selon les OT, allant «de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas» à des recommandations très détaillées

# CI et obligations des Etats

6

- ▶ Participer à procédure, respecter délais, répondre aux griefs, participer aux preuves cas échéant
- ▶ Respecter bonne foi dans procédure et suivi, y compris reporting (E.S. et S. C c. République-Unie de Tanzanie et OF 2016; de Blok et al c. Pays-Bas et OF 2016)
  - ▶ Financement des CI : Danemark
- ▶ Retrait Biélorussie du PF 1 Pacte droits civils et politiques
  - ▶ Centaines de cas, avec violation
- ▶ Respecter mesures conservatoires et/ou de protection
- ▶ Mettre en œuvre les recommandations, de bonne foi
  - ▶ Réparation intégrale + indemnisation envers l'auteur-e
  - ▶ Législation
  - ▶ Formation, dont juges
  - ▶ Financement...
  - ▶ Toutes autres mesures utiles
- ▶ Estimation 2017: env. 25% de mise en œuvre

# Accès à la justice vu d'un OT

7

- Restrictions d'accès dues à la langue, E, F, R, S, pas A et C + frais de traduction + facteurs culturels et économique-sociaux ; E dominant...
- Difficultés de preuve des cas
  - Si violence, conflit, corruption et absence Etat de droit
  - En particulier pour asile et non-refoulement
- Insuffisante information durant procédure pour auteur-e-s, conseils, tiers intervenants et autres
- Monitoring de la mise en œuvre (meo)
  - Insuffisance/absence de ressources UP et OT
  - Retard et non-réponses des Etats, contact missions permanentes, notes verbales
  - Information par Etats, auteur-e-s, conseils

# Les difficultés rencontrées par les OT pour les CI

- Ressources très insuffisantes de l'Unité des Pétitions
  - Délais de traitement des cas, CEDEF de 2 à 4 ans
  - Arriéré : 1'800 cas dont 420 seraient prêts pour décision : Rapport SG ONU 2022, 6.5 ans pour traiter backlog sans nouveaux cas. Solutions ?
  - Absence de registre correct des cas et de gestion informatisée avec rappels automatisés
  - Communication insuffisante UP-auteur-e-s et tiers
  - Soutien aux OT insuffisant (CEDEF 3-4 cas au lieu de 5-6 ou plus par session)
  - Site internet de la jurisprudence
- Appréciation des cas, en particulier non-refoulement
  - Restriction à aspects purement formels vu subsidiarité

# Caractéristiques des cas d'asile et non refoulement

- ▶ Difficulté de preuves pour personnes venant de pays mal/peu organisés et/ou en conflits, corrompus
  - ▶ Absence preuves imputée par les États aux auteur-e-s
- ▶ Personnes concernées
  - ▶ Souvent pas de récit chronologique à l'occidentale
  - ▶ Méfiance envers toutes autorités
  - ▶ Syndrome post traumatique
- ▶ Approche formaliste : vérifier si violation de la Convention durant la procédure interne, par arbitraire ou déni de justice (+ aspects spécifiques, intérêt de l'enfant CDE  
CRC/C/85/D/56/2018 § 7.2 ; discrimination femme et stéréotypes sexistes CEDEF, CEDAW/C/76/D/122/2017 §7.4-7.5
- ▶ Argumentation cynique pour justifier renvoi vers pays d'origine à fort taux de pauvreté, violence, système de santé déficient, tensions ethniques, conflit, discriminations, ou pays Dublin ou tiers pays sûrs, mais dépassés par cas d'asile

## Site de la jurisprudence des OT, <https://juris.ohchr.org/> :

- Site exceptionnel mais parfois déconcertant
- Pas toujours à jour ; CEDEF et Suisse: 1 seul cas mentionné, alors que 6 autres, suivant «chemin» de la recherche
- Codage parfois insuffisant pour questions de procédure et/ou de fond
  - Exemple recherche CAT et Suisse: p. 1 à 3, indications sont données, p. 4 à 6 manquent, p. 7 à 13 sont données
  - CEDEF en général: discrimination envers femmes ce qui est une évidence, mais manque autres informations sur contenu

# La mesure de l'impact des CI

- Durée des procédures et suivis de cas
  - CEDEF : 42 cas en suspens dont 15 prêts pour décision et 23 procédure de suivi pour 17 Etats
- Information sur meo souvent non fournie aux OT par l'État, voire l'auteur-e
- Distinction entre recommandations individuelles et structurelles/générales et leur évaluation
- Approches méthodologiques
- **Mais rôle essentiel pour fixation des standards de droits humains**

## Facteurs d'influence des OT, en particulier le CEDEF

- Surtout vu côté CEDEF
- Composition OT; mécanisme d'examen des CI : GT communications, plenum, personnel Secrétariat OT et surtout UP
- Pas de meilleur ou mauvais moment pour dépôt
- Réticence envers plaidoyer
- Intervention de tiers très efficace, y compris pour recommandations, amicus brief. Voir Guidelines
  - Cas espagnol, 4 interventions : CIJ, Prof. C. Chinkin, S. Cusak, Save the Children

# Rôle des avocat-e-s (et des ONG) dans réussite des cas

13

- Identification de cas potentiels au plan national
- Soutien devant les instances nationales et argumentation claire + invocation droits violés
- Soutien devant OT, respect délais, respect exigences formelles, preuves, argumentation précise liée au traité
- Cas souvent emblématiques
  - Aussi exemples négatifs: avocats danois et asile
- Intervention en qualité de tiers, amicus brief

# Un exemple, CEDAW/C/58/D/47/2012, Angela González Carreño

14

- Procédure nationale, jusqu'à la Cour Suprême
- Procédure CEDEF : imputabilité de responsabilité à l'État et violation du principe de diligence due
- Refus de l'État d'agir pour l'auteure + en général
- Deuxième procédure jusqu'à la Cour Suprême
  - Constatations du CEDEF sont **obligatoires** pour l'État, selon le droit interne espagnol
  - Octroi de 600'000 € à Angela González Carreño
  - Mesures structurelles détaillées, dont formation des magistrats, services sociaux, etc.

# Choix Comité ONU ou Cour Européenne des Droits de l'Homme ?

- ▶ Type de situation et spécificité des TI ONU et CEDH
  - ▶ Contenu
  - ▶ Etendue protection contre discrimination
  - ▶ Délais depuis dernière instance nationale ; 4 mois ou plus ou absence délai (CEDEF)
- ▶ Suisse respectueuse du DIP : pas d'avantage décisif à CEDH et jugements contre OT et recommandations

# Choix CEDEF ou autre OT (1)

16

- Même approche pour intégration TI dans droit national et applicabilité directe
- Idem critères admissibilité et de fond
  - Epuisement des voies de recours internes, recours effectifs
  - Examen par une autre instance
  - CI incompatible avec dispositions de la Convention
  - CI manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée
  - CI constituant un abus du droit de présenter une telle communication
  - CI portant sur faits antérieurs à ratification sauf si effets perdurent
- Idem exigences de fond
  - Grievs, preuves ; argumentation liée au TI, à présenter au plan national (ex-im-plicitement)
- Idem subsidiarité et extraterritorialité
  - Danger réel, personnel et prévisible
  - Risque existentiel pour la vie: vulnérabilité physique + psychique, tendances suicidaires

# Choix CEDEF ou autre OT (2)

17

- Parce que la CEDEF couvre droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels , → pour les femmes, peut surmonter en partie la non ratification par la Suisse des OP Pacte I et Pacte II
- Pour la définition très large de la discrimination y compris la violence envers les femmes (art.1 + Recommandation générale 19 et 35) et les différents aspects de discrimination formelle, matérielle, multiple ou intersectionnelle
- Pour la conception asymétrique de l'égalité → justification des mesures d'action positive dont mesures temporaires spéciales, voir art. 2 et 4
- Pour les cas où stéréotypes de genre sont un élément principal de la discrimination alléguée : l'art. 5 CEDEF sans équivalent dans la CEDH
- Pour les recommandations détaillées

## Conclusion: Appel à utiliser les possibilités offertes par les OT

- Observations finales du Comité des droits de l'homme à la Suisse CCPR/C/CHE/CO/4 § 12, 2017 sur non-ratification du PF au Pacte II :
- a) «la complémentarité des mécanismes régionaux et universels ;  
b) leur contribution commune au renforcement de la protection effective des droits inhérents à l'individu ; et
- c) le rôle important du Protocole facultatif pour garantir la pleine mise en œuvre du Pacte, dont certaines normes n'ont pas d'équivalent dans la Convention (art. 2)».
- Caractère programmatique des TI : évolution lente en Suisse, TF en dernière analyse sur applicabilité directe des TI mais plus rapide ailleurs, y compris pour les droits économiques, sociaux et culturels → CEDEF et autres OT intéressants pour faire bouger jurisprudence