

Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme

Table des matières

Chapitre 1 – Introduction	7
Chapitre 2 - L'ordre du jour et les règles de procédure.....	12
Chapitre 3 - Les procédures spéciales	22
Chapitre 4 - La Sous-Commission et le mécanisme de conseil.....	35
Chapitre 5 - Le mécanisme de plainte	41
Chapitre 6 - L'examen périodique universel.....	48
Chapitre 7 - La participation des ONG et des INDH.....	57
Chapitre 8 - Les normes en cours d'élaboration	69
Chapitre 9 - Questions	73

Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme

Manuel sur les questions relatives à la transition de la Commission des droits de l'homme vers le Conseil des droits de l'homme

AUTEURE

Meghna Abraham

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION

Eléonore Dziurzynski

ASSISTANCE DE RECHERCHE

Corey Barr

Nicholas Calacouras

Pauline Egret

Eleni Kartsonaki

Asger Kjaerum

Rina Komaria

Cléa Thouin

COMITÉ DE PROJET

Meghna Abraham

Eléonore Dziurzynski

Alison Graham

Chris Sidoti

Katrine Thomasen

MAQUETTE ET PRÉSENTATION

Eva Rittmeyer

IMPRESSION

Médecine & Hygiène, Genève

Régis Chamberlin

TRADUCTION DE L'ANGLAIS

Magali François

Copyright ©2006 Service international des droits de l'homme et Friedrich Ebert Stiftung

Les textes de la présente publication peuvent être reproduits pour des actions de formation, d'enseignement ou pour tout autre but non commercial, à condition que le SIDH et la FES soient bien mentionnés.

Aucun extrait de cette publication ne pourra être reproduit à des fins commerciales sans l'autorisation expresse préalable des détenteurs du copyright.

Les opinions exprimées dans la présente publication ne sont pas obligatoirement ceux de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Juin 2006

ISBN 3-89892-512-9

Service international des droits de l'homme

1, rue de Varembe

1211 Genève, Suisse

Tel : +41 22 733 5123
Fax : +41 22 733 0826

www.ishr.ch
information@ishr-sidh.ch

Friedrich Ebert Stiftung

6 bis, chemin du Point-du-Jour
1202 Genève, Suisse

Tel : +41 22 733 3450
Fax : +41 22 733 3545

www.fes-geneva.org
fes.geneva@econophone.ch

Remerciements

En plus des personnes qui ont directement travaillé sur ce projet, le SIDH tient à remercier Immaculada Barcia, Elizabeth Bowman, Claire Callejon, Christophe Gravend, Michelle Evans, Mariette Grange, Felix Kirchmeier, Andrea Rocca, Patrizia Scannella et Peter Splinter pour leurs commentaires sur les premières moutures de certains chapitres. Nous souhaitons également remercier les stagiaires du SIDH qui ont apporté leur aide aux recherches pour cette publication, pour leur inestimable contribution, ainsi que le personnel du SIDH, pour sa participation.

Le SIDH tient également à remercier vivement le Département Fédéral Suisse des Affaires Etrangères pour son précieux soutien à la traduction de cette publication de l'anglais vers le français, ainsi que Madame Magali François qui a traduit la totalité du texte de l'anglais.

Le Service international des droits de l'homme (SIDH)

Le SIDH est avant tout une organisation de service qui cherche à promouvoir le développement, le renforcement, l'utilisation effective et la réelle application du droit et des mécanismes internationaux et régionaux pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Créé en 1984 par les membres de différentes ONG à Genève, le travail du SIDH est multiple : établissement de rapports analytiques sur les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ; formations sur la façon d'utiliser les normes et procédures internationales ; conseils stratégiques pour un travail de pression efficace ; contributions à l'activité normative ; informations pratiques et soutien logistique pour permettre aux défenseurs des droits humains du monde entier de tirer partie du droit international des droits de l'homme et des procédures en la matière. Pour de plus amples informations sur le SIDH, voir www.ishr.ch.

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Fondée en 1925, la Friedrich-Ebert-Stiftung est la plus ancienne fondation politique allemande. C'est une institution privée à but non lucratif qui fonde son action sur les principes de la démocratie sociale. La FES compte environ 100 bureaux dans le monde, dont les travaux concertés contribuent à remplir la mission générale de la fondation. Les droits de l'homme sont au cœur de ce que défend la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Depuis 2002, le bureau de la FES à Genève fait partie, en coopération avec les bureaux de Berlin et de New York, du programme « *Structure démocratique et sociale de la mondialisation* », qui aide les partenaires dans les pays en voie de développement à faire face aux défis de la mondialisation. Les principales activités sont des conférences, des séminaires, des ateliers et sessions de discussion, des programmes de formation et d'information au niveau international, des études, des rapports d'experts et des publications. Le bureau de la FES à Genève s'intéresse principalement aux questions relatives aux aspects économiques et sociaux de la mondialisation et à la promotion des droits de l'homme. Pour de plus amples informations sur la FES, voir www.fes-geneva.org et www.fes-globalization.org.

Avant-propos

Après 60 ans d'existence, la Commission des droits de l'homme n'est plus. Il existe un nouveau mécanisme international pour la promotion et la protection des droits de l'homme : le Conseil des droits de l'homme (le Conseil).

Pendant exactement 60 ans, depuis 1946, la Commission des droits de l'homme (la Commission) a été le principal organe relatif aux droits de l'homme dans le système des Nations Unies. Elle a été à l'origine de la quantité monumentale de textes de droit international et de normes en matière des droits de l'homme qui gouvernent aujourd'hui la conduite des États. Elle a mis en place un système d'experts indépendants pour aider au développement des normes et du droit relatifs aux droits de l'homme et pour apporter des conseils, surveiller, mener des enquêtes, rendre compte et faire des recommandations sur la façon dont les États, entre autres, mettent en œuvre les droits de l'homme. Elle a soutenu le rôle crucial des défenseurs des droits de l'homme et de ceux qui oeuvrent pour la promotion du respect total des droits de l'homme. Au bout du compte, la politique internationale et les conflits d'intérêt entre États ont cependant fragilisé la Commission et l'ont marginalisée. Ses réussites constituent néanmoins la base sur laquelle est mis en place son successeur, le Conseil des droits de l'homme.

En vertu de la résolution adoptée à la quasi unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 mars 2006, la Commission a cessé d'exister le 16 juin et trois jours plus tard, le 19 juin, le Conseil a commencé à travailler. La Résolution mesure l'importance des réussites de la Commission, ses mandats, ses mécanismes, ses fonctions et ses responsabilités, qu'elle transfère au nouveau Conseil. Elle établit également un programme de travail ambitieux pour la première année du Conseil, qui consiste notamment à :

- réexaminer et maintenir un système de procédures spéciales ;
- réexaminer, améliorer et rationaliser les mandats et mécanismes existants ;
- établir et mettre en œuvre un nouveau système d'examen périodique universel qui s'appliquera à tous les États ;
- élaborer son programme de travail, le calendrier de ses réunions, son ordre du jour, ses règles de procédure et ses méthodes de travail ;
- poursuivre le travail important de protection et de promotion des droits de l'homme, en particulier là où ces droits sont violés ou susceptibles de l'être.

Toutes les personnes qui oeuvrent pour la promotion des droits de l'homme ont un rôle à jouer dans cette première année décisive. Si les 47 États membres du nouveau Conseil auront en fin de compte le pouvoir de décision, les autres États, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme ont aussi un rôle primordial à jouer. Les victimes de violations des droits de l'homme et les défenseurs des droits de l'homme en particulier ont des expériences, une certaine connaissance, des compétences et des points de vue qui doivent être mis au service du Conseil et pris en compte dans les travaux de celui-ci.

Le présent manuel a été élaboré pour aider tous ceux qui veulent participer au nouveau Conseil. Il est destiné en premier lieu aux défenseurs des droits de l'homme et aux personnes qui oeuvrent pour leur respect mais sera sans aucun doute utile aux représentants des États ainsi qu'aux fonctionnaires internationaux. Il examine ce que la Commission a transmis au Conseil, ce que le Conseil doit étudier et faire pendant sa première année et les choix qui se posent à lui. Ce manuel fait également le bilan de la Commission sur le plan de ses réussites et de ses échecs, en vue d'encourager de nouvelles idées et des discussions. Nous espérons que les questions posées dans chaque chapitre aideront à étudier les possibilités qui s'offrent et élargir les choix possibles afin que les approches adoptées pour le travail du Conseil soient les meilleures possibles.

Nous présentons ce manuel à une période de transition cruciale pour aider les défenseurs des droits de l'homme, ceux qui oeuvrent pour leur respect et les autres personnes concernées à participer de manière efficace au façonnement et à la définition du nouveau Conseil des droits de l'homme. Nous espérons qu'il pourra aussi aider et encourager les représentants des États dans leurs efforts pour développer un Conseil des droits de l'homme fort et efficace.

Erfried Adam
Directeur
Bureau de Genève
Friedrich-Ebert-Stiftung

Chris Sidoti
Directeur
Service international des droits de l'homme.

Chapitre 1 – Introduction

Qu'était la Commission des droits de l'homme ?

La Commission des droits de l'homme (la Commission) était le principal organe créé pour traiter des questions relatives aux droits de l'homme dans le système des Nations Unies¹. La Commission était un organe subsidiaire du Conseil économique et social (ECOSOC) et comprenait 53 États élus pour trois ans par l'ECOSOC, assurant une représentation équilibrée des cinq groupes régionaux des Nations Unies². Les rôles principaux de la Commission étaient la définition de normes dans le domaine des droits de l'homme et le contrôle du respect des normes en la matière. La Commission était également l'enceinte principale où les organisations non gouvernementales (ONG) pouvaient faire valoir leurs préoccupations relatives aux droits de l'homme auprès des États et faire pression pour la définition de nouvelles normes ou l'adoption d'actions sur la situation d'un pays. Les ONG accréditées par l'ECOSOC pouvaient participer aux sessions de la Commission et émettre des déclarations orales ou écrites.

La Commission a mis en place différents mécanismes, constituant, ensemble, les « procédures spéciales ». Celles-ci étaient habilitées à étudier la situation des droits de l'homme dans des pays particuliers ou une question thématique importante relative à des violations des droits de l'homme, ainsi qu'à assurer une surveillance et établir des rapports publics³. Il existait également un mécanisme de plainte au sein de la Commission, connu sous le nom de procédure 1503⁴, lui permettant de recevoir des communications relatives à des violations des droits de l'homme dans tout pays. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme⁵ (la « Sous-Commission ») était un organe subsidiaire de la Commission et agissait comme « centre de réflexion » en menant des recherches et analyses en profondeur sur certaines questions relatives aux droits de l'homme.

La Commission se réunissait tous les ans pendant six semaines, du mois de mars au mois d'avril, à Genève. Les membres de la Commission, d'autres États, des ONG et des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) participaient à ces sessions. Le travail de la Commission s'organisait en fonction de points de l'ordre du jour, portant sur des questions thématiques et, parfois, sur des questions de procédure relatives au fonctionnement de la Commission. Lors de la 61^{ème} session de la Commission en 2005, les États, les ONG, les INDH et les représentants d'organisations internationales ont fait plus de mille déclarations. Le travail de la Commission consistait à adopter des décisions et des résolutions ; chaque année, elle approuvait des centaines de résolutions relatives aux droits de l'homme.

La réforme de la Commission des droits de l'homme

Ces dernières années, la Commission a fait l'objet de critiques de plus en plus vives, lui reprochant sa partialité et la façon sélective dont elle considérait les situations dans les différents pays, ainsi que son incapacité à traiter des graves violations des droits de l'homme dans de nombreux pays. L'élection d'États au bilan déplorable en matière de droits de l'homme en tant que membres de la Commission n'a fait qu'affaiblir sa crédibilité. De plus, **la culture institutionnelle de la Commission, caractérisée par une politisation excessive, des alliances**

¹ La Commission a été créée en vertu de la *Charte des Nations Unies*. Ses fonctions ne s'étendaient pas à la réglementation des organes conventionnels, créés par des traités des droits de l'homme spécifiques, même si certains mécanismes mis en place par la Commission sont étroitement liés à des organes conventionnels.

² Les pays sont répartis en cinq groupes régionaux : Afrique, Asie, Europe occidentale et autres (*WEOG*), Europe orientale et Amérique latine et Caraïbes (*GRULAC*). Cependant, la répartition des groupes n'est pas seulement géographique. Ainsi, le *WEOG* comprend les États d'Europe occidentale, les États-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie, Israël et la Nouvelle Zélande.

³ Pour plus d'informations, voir le chapitre sur les procédures spéciales.

⁴ Nommé d'après le numéro de la résolution qui l'a créée, la *Résolution 1503* du Conseil économique et social du 27 mai 1970. Pour plus d'informations, voir le chapitre sur le mécanisme de plainte.

⁵ Pour plus d'informations, voir le chapitre sur la Sous-Commission et le mécanisme de conseil.

régionales et une stratégie de vote de blocage, ainsi que l'utilisation des règles de procédure pour empêcher tout débat sur les actions proposées à l'encontre d'un pays ou sur les sujets controversés, ont gêné son fonctionnement et amoindri sa capacité à réagir sur des situations préoccupantes au plan des droits humains, l'empêchant de remplir ses fonctions.

Ces critiques ont culminé dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, mis en place par le Secrétaire général des Nations Unies⁶, et dans les propositions de réforme émises par le Secrétaire général lui-même dans son rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*⁷. Le Secrétaire général a estimé que l'effritement de la crédibilité de la Commission et la baisse de son niveau de compétence professionnelle étaient ses principaux points faibles. Il a recommandé de remplacer la Commission par un organe permanent, plus petit, le Conseil des droits de l'homme, dont les membres seraient élus par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers⁸. Dans un discours prononcé devant la Commission des droits de l'homme lors de sa 61^{ème} session, le Secrétaire général a développé ces propositions et suggéré que le Conseil des droits de l'homme (le Conseil) puisse examiner périodiquement et de façon collégiale dans quelle mesure tous les États s'acquittent de toutes leurs obligations en matière de droits de l'homme. Le Secrétaire général a également recommandé que le Conseil des droits de l'homme puisse, à tout moment, porter des violations flagrantes et massives des droits de l'homme à l'attention de la communauté internationale⁹.

Lors du Sommet mondial qui s'est tenu en septembre 2005, les États sont tombés d'accord pour créer le Conseil des droits de l'homme. Les détails quant à la nature et la composition du Conseil ont été reportés à des discussions ultérieures à l'Assemblée générale. Il a fallu plus de cinq mois de négociations pour que les États mettent au point ces détails¹⁰, présentés fin février 2006 par le Président de l'Assemblée générale, Jan Eliasson, dans un projet de résolution¹¹. La proposition avancée par Jan Eliasson ne reprenait que certaines recommandations du Secrétaire général qui emportaient l'approbation des États et tentait d'aboutir au meilleur compromis possible entre les positions des différents États. Lorsque la Résolution a été mise à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, les États-Unis, maintenant certaines de leurs objections à l'égard du texte de compromis proposé par M. Eliasson, ont demandé un vote¹². C'est le 15 mars 2006 que l'Assemblée générale a voté en faveur de l'adoption de la résolution créant le Conseil¹³, avec 170 voix pour, quatre voix contre (Israël, les îles Marshall, Palau et les États-Unis) et trois abstentions (Biélorussie, Iran et Vénézuéla)¹⁴.

La Commission des droits de l'homme devait entamer sa 62^{ème} session le 13 mars 2006. Les semaines précédant le début de la session ont été marquées par l'incertitude : le Conseil allait-il être créé ? la Commission allait-elle se réunir ? si oui, pour combien de temps ? sur quoi porterait sa dernière session ? La Commission a été ajournée

⁶ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* (A/59/565, 2 décembre 2004), p. 74. Le Groupe de personnalités de haut niveau a déclaré que la crédibilité et le professionnalisme de la Commission avaient été amoindris par le fait d'États cherchant à se faire élire à la Commission non pas pour défendre les droits de l'homme, mais pour se soustraire aux critiques ou pour critiquer les autres. Le Groupe recommandait d'étendre la participation à la Commission à tous les États.

⁷ A/59/2005 (21 mars 2005), p. 45.

⁸ Pour plus d'informations sur ces rapports et ces recommandations, voir :

www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/UN-Reform/UN-Reform-Contents2.htm.

⁹ Voir www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/sgchr.doc.

¹⁰ Voir www.ishr.ch/hrm/UNreform/NewsBulletin/contents.htm pour les bulletins présentant les différentes négociations.

¹¹ Voir www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/UN-Reform/GAPresidentResolutionText24Feb.pdf.

¹² L'ambassadeur des États-Unis, John Bolton, a déclaré que les objections de son pays venaient du fait que le critère d'exclusion proposé par les États-Unis n'avait pas été retenu. Ce critère visait à empêcher les pays coupables de graves atteintes aux droits de l'homme de devenir membres du Conseil, notamment les États faisant l'objet de mesures prises en vertu du chapitre VII de la *Charte des Nations Unies* en raison de violations des droits de l'homme ou d'actes de terrorisme. Voir les explications du vote sur le projet de résolution relatif au Conseil des droits de l'homme sur : www.state.gov/p/io/rls/rm/63143.htm.

¹³ Résolution 60/251 de l'Assemblée générale.

¹⁴ Voir Service international pour les droits de l'homme (SIDH), *News Bulletin – UN Reform: The Human Rights Council*, (15 mars 2006), disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/UN-Reform/IsrNewsBulletin15March.pdf.

deux fois, une première fois en attente de la décision de l'Assemblée générale sur le Conseil et une deuxième fois après l'adoption de la Résolution, pour mettre au point l'ordre du jour. La Commission s'est brièvement réunie une dernière fois pendant trois heures le 27 mars 2006 et a adopté une résolution procédurale transférant tous les rapports en cours d'examen à l'attention du Conseil des droits de l'homme pour sa première session en juin¹⁵. La Commission n'a abordé aucune des questions urgentes sur lesquelles elle devait agir : prendre des décisions sur les initiatives d'élaboration de normes en cours¹⁶ ; étudier les documents et rapports clés ; entendre les rapports des procédures spéciales ; prolonger les mandats des procédures spéciales sur le point d'expirer ; nommer les titulaires de mandats de procédures spéciales et les membres de la Sous-Commission dont les mandats arrivaient à terme. La Commission n'a pas saisi l'opportunité qui se présentait à elle de faire le bilan de ses réussites et de ses échecs après 60 ans d'existence, afin de mieux contribuer au travail du Conseil.

Le Conseil des droits de l'homme : un nouveau chapitre

Selon les termes de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale qui relève directement de celle-ci, et non plus de l'ECOSOC. Le Conseil des droits de l'homme se compose de 47 États membres élus au scrutin secret à la majorité absolue des membres de l'Assemblée générale, en prenant en considération le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme et ses contributions volontaires et engagements¹⁷, et en respectant une répartition géographique équitable entre les cinq groupes régionaux¹⁸. Les membres du Conseil ne seront pas rééligibles pendant un an après deux mandats consécutifs. L'Assemblée générale pourra, à la majorité des deux tiers, suspendre un membre qui aurait commis des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme¹⁹. Contrairement à la Commission, qui se réunissait une fois par an, le Conseil tiendra au minimum trois sessions par an, qui dureront au total au moins dix semaines, et pourra tenir au besoin des sessions extraordinaires si un membre en fait la demande, appuyé en cela par le tiers des membres du Conseil²⁰.

En vertu de la résolution de l'Assemblée générale, le Conseil a pour mission de²¹ :

- procéder à un examen périodique universel (EPU), sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ;
- examiner les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et faire des recommandations à leur sujet ;
- concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme ;
- être un lieu de dialogue sur les questions thématiques relatives à tous les droits de l'homme ;
- formuler des recommandations au sujet de la promotion et de la défense des droits de l'homme ;
- faire des recommandations à l'Assemblée générale afin de continuer à développer le droit international dans le domaine des droits de l'homme ;
- oeuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les INDH et la société civile dans le domaine des droits de l'homme ;
- assumer le rôle et les responsabilités de la Commission des droits de l'homme vis-à-vis des activités du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (UNHCHR) ;

¹⁵ *Résolution 2006/1* de la Commission des droits de l'homme.

¹⁶ Voir le chapitre sur les normes en cours d'élaboration pour plus d'informations.

¹⁷ *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, para. 8.

¹⁸ 13 États du groupe Afrique, 13 du groupe Asie, 6 du groupe Europe orientale, 8 du *GRULAC* et 7 du *WEOG*. Pour une liste des membres, voir www.un.org/ga/60/elect/hrc/.

¹⁹ Para 8.

²⁰ Para 10.

²¹ Para 2, 3 et 5.

- promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune sorte de distinction et de façon juste et équitable ;
- encourager le respect intégral des obligations souscrites par les États dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que la réalisation des objectifs fixés et le respect des engagements relatifs à la promotion et la protection des droits de l'homme issus des conférences et réunions au sommet des Nations Unies ;
- promouvoir l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités, qui seront apportés en consultation et en accord avec les États Membres concernés ;
- s'employer à la coordination effective et à la prise en compte systématique de la question des droits de l'homme dans le système des Nations Unies.

Le Conseil assumera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme et devra maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte. Il sera tenu de réexaminer ces mandats, mécanismes, fonctions et attributions afin, si besoin est, de les améliorer et de les rationaliser²². Les modalités et pratiques de la Commission relatives à la participation des ONG et des INDH sont transférées au Conseil, qui devra faire en sorte qu'elles puissent apporter la meilleure contribution possible²³. Le Conseil présentera un rapport annuel à l'Assemblée générale, qui devra réexaminer le statut du Conseil d'ici cinq ans. Ce dernier se réunira pour la première fois le 19 juin 2006.

Le Conseil représente un nouveau chapitre pour les droits de l'homme. Il possède un certain nombre de caractéristiques nouvelles, notamment des sessions plus longues et plus fréquentes, la capacité à rendre compte directement à l'Assemblée générale, un dispositif d'examen périodique de tous les États, et non plus de quelques États sélectionnés, et un mode d'élection amélioré. Ces nouvelles caractéristiques donnent au Conseil davantage d'atouts pour constituer un mécanisme plus fort et plus efficace que la Commission. Les États auraient sans aucun doute pu renforcer encore le Conseil dans le processus de réforme mais le système mis en place a toutes les chances d'être plus efficace et plus crédible si telle est la volonté des États. Les pouvoirs et les fonctions du Conseil ne représentent qu'une partie du processus de réforme, dont l'élément majeur sera la volonté des États à changer ou non leur propre façon de fonctionner et à donner au Conseil la possibilité d'agir conformément au mandat qui lui a été imparti.

Les campagnes de grande ampleur menées dans la période qui a conduit aux premières élections du Conseil, le 9 mai 2006, ont montré comment les ONG pouvaient utiliser les possibilités plus grandes que le nouveau système leur offre. Les ONG ont réussi à faire pression sur les États pour qu'ils s'engagent publiquement et qu'ils incluent des résolutions concrètes à leurs promesses électorales. Elles ont également réussi à faire connaître le bilan des États qui se présentaient aux élections en matière de droits de l'homme. Finalement, tous les États ont fait des promesses, sous une forme ou une autre, et certains pays, dont l'élection à la Commission avait affaibli leur crédibilité, ont été dissuadés de se présenter ou n'ont pas été élus.

Le Conseil réexaminera les différents mécanismes de la Commission lors de sa première année de fonctionnement. Cette période sera cruciale pour que toutes les parties concernées fassent en sorte que le processus de réexamen soit utilisé pour renforcer le système de protection des droits de l'homme et non pour affaiblir les mécanismes existants. Le présent manuel a été élaboré pour faciliter la participation des ONG et des défenseurs des droits de l'homme à ces mécanismes.

Contenu du manuel

Ce manuel met l'accent sur les principaux enjeux de la transition de la Commission au Conseil. Il décrit brièvement l'ancien système en place sous la Commission, les points que le Conseil doit aborder et ce qu'il doit

²² Para 6.

²³ Para 11.

faire pendant sa première année, ainsi que certains problèmes majeurs, les suggestions émises et les choix qui s'offrent. Ce manuel pose aussi les principales questions pour chacun de ces sujets afin d'encourager de plus amples discussions et une réflexion plus approfondie sur ce que les ONG et les défenseurs des droits de l'homme espèrent voir émerger du nouveau système, sur les aspects qui, selon eux, seraient utiles et sur les meilleures options qui se présentent à eux.

Comment est organisé ce manuel ?

Ce manuel est organisé autour des principales questions et activités que devra traiter et conduire le Conseil :

- le réexamen de l'ordre du jour et des règles de procédure (chapitre 2) ;
- le réexamen des procédures spéciales (chapitre 3) ;
- le réexamen de la Sous-Commission et le mécanisme de conseil (chapitre 4) ;
- le réexamen de la procédure 1503 et le mécanisme de plainte (chapitre 5) ;
- la mise au point des modalités du nouveau mécanisme d'examen périodique universel (chapitre 6) ;
- la garantie de la participation des ONG et des INDH (chapitre 7) ;
- les dispositions à prendre sur les normes en cours d'élaboration (chapitre 8).

Dans le chapitre 9, nous avons brièvement soulevé deux questions de fond sur lesquelles le Conseil doit se pencher : les droits de l'homme et l'orientation sexuelle et l'identité de genre d'une part et les droits de l'homme et les entreprises d'autre part. Ce ne sont pas les seules questions de fond que le Conseil doit examiner mais ces deux exemples ont été choisis sur la base de nos propres priorités organisationnelles. Ce sont des questions qui ont été soulevées mais qui n'ont pas été traitées de manière adéquate pendant les dernières années de fonctionnement de la Commission. Le manuel n'aborde pas les procédures d'élection ou les résultats des premières élections du Conseil des droits de l'homme.

Où trouver d'autres informations et les dernières nouvelles

La présente publication se fonde sur les informations et la documentation extrêmement limitées à notre disposition avant la première session du Conseil. Le SIDH et la FES actualiseront ces informations en donnant les liens Internet où trouver les principaux rapports et documents, au fur et à mesure de leur publication, sur le site Internet du SIDH : www.ishr.ch/handbook.

Il existe une série d'annexes comprenant des documents clés, des récapitulatifs et des tableaux d'information préparés pour accompagner ce manuel. Ces annexes sont disponibles sur le site Internet du SIDH, www.ishr.ch/handbook et sur un cd-rom diffusé en même temps que le présent manuel ou qui peut être demandé par les organisations et les défenseurs des droits de l'homme qui ont du mal à télécharger des informations à partir d'Internet.

Chapitre 2 - L'ordre du jour et les règles de procédure

Quelles règles de procédure le Conseil des droits de l'homme va-t-il utiliser ?

La Résolution de l'Assemblée générale créant le Conseil des droits de l'homme (le Conseil) stipule que **le Conseil « appliquera les dispositions du Règlement intérieur relatives aux grandes commissions de l'Assemblée générale à moins que, par la suite, cette dernière ou le Conseil lui-même en décide autrement²⁴ »**. La résolution pose également des exigences quant aux méthodes de travail du Conseil : *« les méthodes de travail du Conseil seront transparentes, équitables et impartiales et favoriseront un véritable dialogue, seront axées sur les résultats et ménageront l'occasion de débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application ainsi que l'occasion d'échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux²⁵ »*. En ce qui concerne la participation des États qui ne sont pas membres du Conseil, des ONG, des INDH et des autres observateurs, la résolution transfère au Conseil les modalités et les pratiques en vigueur à la Commission des droits de l'homme (la Commission), tout en demandant au Conseil de veiller à ce que ces entités puissent *« apporter la meilleure contribution possible²⁶ »*.

Les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée générale applicables aux commissions²⁷ sont assez semblables à celles du Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social (ECOSOC), qui s'appliquaient par le passé au travail de la Commission, et imposent quasiment les mêmes modalités de discussion sur les questions de fond et les mêmes modalités de vote. Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale prévoit toutefois des procédures légèrement différentes en ce qui concerne l'élection du Bureau, l'ordre du jour provisoire et la question du quorum²⁸ lors de la séance²⁹.

Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale ne crée qu'un cadre schématique au fonctionnement du Conseil, qui devra être développé dans les méthodes de travail et les autres règles de procédure adoptées par le Conseil. La difficulté qui se posera au Conseil sera d'une part de veiller à ce que ses méthodes de travail respectent les exigences posées par la résolution de l'Assemblée générale et d'autre part d'éviter de dupliquer ce qui, dans la culture institutionnelle et les méthodes de travail de la Commission, entravait le fonctionnement de cette dernière.

Que se passera-t-il lors de la première session du Conseil ?

La *Résolution 60/251* dispose que le Conseil *« se réunira régulièrement tout au long de l'année et tiendra au minimum trois sessions par an, dont une session principale, qui dureront au total au moins dix semaines³⁰ »* et que *« le Conseil se réunira pour la première fois le 19 juin 2006³¹ »*. Lors de sa première session en juin 2006, le Conseil devrait traiter d'un certain nombre de questions, notamment accomplir les tâches qui lui ont été attribuées dans la résolution

²⁴ Para. 11 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

²⁵ Para. 12.

²⁶ Para. 11 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale. Les questions relatives à la participation des ONG et des INDH sont discutées plus amplement dans le chapitre sur la participation des ONG et des INDH.

²⁷ Les articles 96 à 133 et 45 à 60 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale s'appliquent aux commissions. Ces dispositions sont disponibles dans le document A/520/Rev.15 et sur www.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/gaA.520.Rev.15_Fr.pdf.

²⁸ Le nombre minimum de personnes présentes nécessaire pour pouvoir commencer à travailler officiellement ou pour prendre des décisions.

²⁹ Les procédures d'élection du Bureau et d'élaboration du projet de programme de travail, telle qu'elles sont définies dans le Règlement intérieur de l'Assemblée générale, sont discutées ci-dessous. D'après le Règlement intérieur de l'Assemblée générale, la séance ne peut être ouverte que lorsqu'un quart au moins des membres sont présents (article 108) et la présence de la majorité des membres est requise pour prendre une décision. L'article 40 du Règlement intérieur des commissions techniques de l'ECOSOC dispose que le quorum est constitué par la majorité des représentants. Voir en annexe 2.1 un tableau comparatif des dispositions des deux Règlements intérieurs et d'autres pratiques de la Commission, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

³⁰ Para. 10.

³¹ Para. 15.

de l'Assemblée générale (qui met en place l'examen périodique universel – EPU – et le processus de réexamen des procédures spéciales et des autres mécanismes dont la charge a été transférée de la Commission au Conseil), ainsi que les travaux en instance résultant de la dernière session de la Commission (initiatives d'élaboration de normes en cours, rapports et dialogues avec les procédures spéciales en instance et mandats à renouveler)³². Le Conseil devra élire son Bureau et déterminer les méthodes de travail qu'il adoptera à sa première session. Il devra aussi mettre au point un processus de définition de ses règles de procédures et de ses méthodes de travail pour les prochaines sessions. Parallèlement au règlement de ces questions de procédure, le Conseil devra également traiter des problèmes de fond relatifs aux droits de l'homme et des situations nationales urgentes. Étant donné que la première session du Conseil ne durera que deux semaines³³ et que les premiers jours pourraient être consacrés à un débat de haut niveau³⁴, le Conseil aura non seulement à définir l'ordre du jour et le programme de travail de sa première session mais aussi ceux de sa première année, en indiquant comment toutes ces tâches seront réparties dans l'année.

Comment organiser l'ordre du jour du Conseil et comment doit-il être élaboré ?

Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale dispose que le Conseil « décide de l'ordre de priorité des questions qui lui sont renvoyées et tient les réunions nécessaires pour achever l'examen de ces questions ». Le Règlement stipule aussi que le Conseil doit adopter, au début de la session, un programme de travail « indiquant, si possible, la date retenue comme objectif pour l'achèvement de ses travaux, les dates approximatives de l'examen des questions et le nombre de séances à consacrer à chacune d'elles³⁵ ». Le Règlement donne donc une grande flexibilité au Conseil pour définir son ordre du jour et son programme de travail, sans établir de procédure rigide à cet égard, se contentant d'exiger un calendrier de travail clair.

Flexible ou rigide ? Restreint ou large ?

La Commission avait un ordre du jour relativement rigide, inflexible et vaste. Ses principaux « points de l'ordre du jour », issus de négociations politiques approfondies³⁶, n'ont quasiment pas changé de 1999 à 2006. Les points de l'ordre du jour étant assez larges pour couvrir toute une série de questions subsidiaires³⁷, les ONG et les États ont pu soulever un grand nombre de sujets de préoccupation différents dans leurs déclarations, dans le cadre de différents points. Le principal avantage de cet ordre du jour était qu'il obligeait la Commission à accorder chaque année un certain temps à chacun de ces points, ou à chacun de ces thèmes relatifs aux droits de l'homme. Comme le plan général de l'ordre du jour était prédéterminé, les États ne pouvaient exclure ces questions pour des raisons politiques ou idéologiques. Le caractère prévisible de l'ordre du jour permettait aux ONG de planifier leur participation et sa portée large donnait à diverses ONG l'opportunité de faire des déclarations publiques sur un grand nombre de sujets qui leur semblaient préoccupants, même si leur prise de parole était limitée à trois minutes. Le revers de la médaille était toutefois qu'en raison du manque de priorisation de l'ordre du jour et de la multiplicité des sujets traités, très peu de questions étaient discutées en profondeur. Étant donné qu'un grand nombre de déclarations d'ONG étaient concentrées sur un temps bref³⁸, il n'était jamais sûr

³² Voir le chapitre d'introduction pour plus d'informations.

³³ Le Conseil se réunira du 19 au 30 juin 2006.

³⁴ La première semaine de la session annuelle de la Commission était consacrée à un « débat de haut niveau » au cours duquel intervenaient des dignitaires des États et des organisations intergouvernementales. Lors des consultations informelles organisées par la Norvège, le Chili, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Russie, le 3 mai 2005, plusieurs États ont mis en avant le besoin d'un débat de haut niveau à la première session du Conseil, pour souligner son importance, mais beaucoup ont également insisté pour que ce débat soit plus court et mené de façon plus dynamique.

³⁵ Article 99 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale.

³⁶ C'est la *Résolution 1998/84* de la Commission des droits de l'homme qui a adopté l'ordre du jour. Un exemplaire de l'ordre du jour est disponible à <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/164/11/PDF/G0416411.pdf?OpenElement>. Voir aussi J. Bauer, *Report on the United Nations Commission on Human Rights Fifty Fourth Session*, disponible sur www.hri.ca/uninfo/unchr98/functioning.shtml.

³⁷ L'ordre du jour pouvait se découper comme suit : points concernant les questions de procédure, points relatifs à des thèmes spécifiques des droits de l'homme et points traitant de la situation des droits de l'homme dans des pays particuliers.

³⁸ À la 61^{ème} session de la Commission, sur une période de six semaines, les ONG ont fait 476 déclarations individuelles et 61 déclarations conjointes. *Statistiques relatives à la soixante et unième session de la Commission*, E/CN.4/2006/8 (17 janvier 2006), p. 5.

qu'elles soient attentivement écoutées ou suivies de faits. Il n'y avait que peu d'occasions d'avoir un dialogue sincère entre États, procédures spéciales et ONG et des préoccupations ou questions particulières se trouvaient parfois répétées dans différents points de l'ordre du jour.

Les débats, quelque soit le point de l'ordre du jour dans le cadre duquel ils étaient conduits, étaient souvent déconnectés du processus de prise de décision politique, qui nécessitait qu'un État membre présente une résolution ou une décision, et les négociations étaient menées lors de réunions et de consultations se tenant en dehors des séances plénières. L'énumération formelle des points de l'ordre du jour « *n'indiquait aucunement l'importance réelle, et non théorique, accordée aux différentes questions*³⁹ ». L'ordre du jour connaissait également une expansion rapide car des questions subsidiaires se voyaient rattachées à tel point de l'ordre du jour de manière arbitraire, uniquement parce qu'un État faisait une déclaration ou présentait une résolution dans le cadre de ce point pour des raisons politiques ou logistiques, au lieu d'être inscrites dans le cadre du point de l'ordre du jour dont elles dépendaient logiquement⁴⁰.

La rigidité de l'ordre du jour, associée à la pratique de la Commission consistant en général à ne prendre des mesures sur une situation nationale que dans le cadre de trois points⁴¹, ont conduit à une classification arbitraire des questions et à une politisation excessive de certains points de l'ordre du jour. Le souci principal n'était pas quelle mesure prendre mais dans le cadre de quel point de l'ordre du jour la prendre. Ce problème s'est en particulier posé dans le cas de discussions et résolutions portant sur des pays particuliers, des États bloquant toute tentative visant à traiter d'un pays dans le cadre du point 9 de l'ordre du jour⁴² et, s'ils ne refusaient pas toute prise de mesures, acceptant uniquement que cela soit fait dans le cadre du point 19⁴³, considéré comme moins stigmatisant. Certains États se sont exprimés en faveur d'un ordre du jour plus simple et plus flexible, qui permettrait au Conseil d'être plus réactif⁴⁴. D'autres ont souligné la nécessité de concilier la flexibilité et une certaine prévisibilité, afin que les ONG ayant leur siège dans un autre pays soient prévenues suffisamment à l'avance pour participer aux sessions du Conseil⁴⁵. Il a également été débattu à cet égard du rôle que devrait avoir la « session principale » que le Conseil devrait tenir.

Les questions clés sont notamment :

- Quelles doivent être les principales fonctions des sessions du Conseil (un lieu pour attirer l'attention sur certains sujets de préoccupation ; un organe de discussion de questions thématiques⁴⁶ et de mise en oeuvre ; le développement du droit international⁴⁷ ; l'action sur les situations nationales et les suites à donner aux recommandations) ? Comment refléter ces différents rôles dans l'ordre du jour ?

³⁹ P. Alston, « The Commission on Human Rights », in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights* (Clarendon Press, 1995), p. 196.

⁴⁰ Par exemple, le mandat au titre de procédure spéciale sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste a été créé dans le cadre du point 17, « Promotion et protection des droits de l'homme », au lieu du point 11, « Droits civils et politiques ». De même, la Commission a pris des mesures sur la situation dans certains pays, notamment en Colombie et au Soudan, dans le cadre du point 3, « Organisation des travaux de la Commission », au lieu du point 9, « Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde ».

⁴¹ Le point 3, « Organisation des travaux de la Commission », le point 9, « Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde » et le point 19, « Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'homme ». Citons aussi un point de l'ordre du jour spécifique portant sur les violations des droits de l'homme dans les territoires arabes occupés, y compris en Palestine, pour lequel des résolutions particulières à un pays ont aussi été adoptées. En plus des résolutions, à partir de 1991, la Commission a également commencé à faire des déclarations, émises par son Président, portant sur des situations préoccupantes, dans le cadre du point 3. Citons par exemple la déclaration du Président sur la Colombie, par laquelle le HCDH était prié d'établir un bureau en Colombie. Pour plus d'informations, voir M. Lempinen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments* (Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2005), pp. 346-349.

⁴² Qui portait sur les violations des droits de l'homme dans le monde.

⁴³ Qui portait sur les services consultatifs et la coopération technique dans le domaine des droits de l'homme.

⁴⁴ L'Autriche, l'Australie et le Royaume-Uni ont, avec d'autres, exprimé ce point de vue lors des consultations informelles organisées le 3 mai 2005 par la Norvège, le Chili, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Russie.

⁴⁵ Rachel Brett, du Bureau de la Société des amis auprès des Nations Unies, et le Mexique ont exprimé ce point de vue lors des consultations informelles organisées le 3 mai 2005 par la Norvège, le Chili, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Russie.

⁴⁶ Para. 5 (b) de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

⁴⁷ Para. 5 (c) de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

- Que doit contenir l'ordre du jour du Conseil pour chaque session⁴⁸? L'ordre du jour doit-il être différent pour la session principale ?
- Faut-il continuer à organiser l'ordre du jour thématiquement, avec certains points relatifs à la procédure, ou faut-il l'organiser différemment ?
- Comment l'ordre du jour doit-il aborder les situations nationales ? Doit-il y avoir une disposition pour aborder les situations nationales urgentes à chaque session ?
- L'ordre du jour du Conseil pour chaque session doit-il être large ou restreint ? S'il est restreint, comment les ONG peuvent-elles continuer à soulever une grande variété de préoccupations auprès du Conseil ?
- L'ordre du jour doit-il être flexible ou fixe, ou faut-il qu'il soit les deux, avec tout à la fois des points fixes et une certaine flexibilité ?
- Comment l'ordre du jour doit-il concilier les tâches relatives à la procédure avec les questions de fond, en particulier dans la première année de fonctionnement du Conseil ?
- Combien de temps doit-on consacrer à l'EPU dans l'ordre du jour de chaque session ? L'EPU doit-il au contraire être traité en dehors des sessions ordinaires ?
- Les sessions⁴⁹ doivent-elles être fixées à des périodes particulières de l'année ? Si oui, quand ? Comment distribuer le travail entre les trois sessions pour faciliter la participation des ONG ?
- Combien de temps à l'avance les ONG doivent-elles être informées des questions qui seront traitées à une certaine session, afin qu'elles puissent y participer ?
- Pour participer à la session, de quelle quantité d'informations sur l'ordre du jour les ONG ont-elles besoin ?

Le processus d'élaboration de l'ordre du jour provisoire

Le processus d'élaboration de l'ordre du jour du Conseil n'est toujours pas défini car le Règlement intérieur de l'Assemblée générale n'aborde pas cette question avec précision. Ce processus pourrait être déterminé par un groupe de travail à composition non limitée ou grâce à un autre type de consultation visant à élaborer les méthodes de travail du Conseil et ses règles de procédure, mais ce n'est peut-être qu'en juin, lorsque le Conseil se réunira, que les décisions seront prises à ce sujet. Le Règlement intérieur des commissions techniques de l'ECOSOC autorisent la Sous-Commission, les agences spécialisées des Nations Unies et les ONG remplissant certaines conditions à proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour provisoire de la Commission. On ne sait pas dans quelle mesure les ONG ont pu utiliser cette disposition par le passé mais il serait important de prévoir une disposition leur permettant de contribuer à l'ordre du jour du Conseil. Il est également important que le processus d'élaboration de l'ordre du jour soit ouvert et transparent.

Les questions clés sont notamment :

- Quel doit être le processus par lequel le Conseil élabore son agenda ?
- Doit-on prévoir des critères visant à inclure ou exclure certains sujets ?
- Qui doit participer au processus ?
- Comment peut-on garantir que le processus soit ouvert et transparent ?
- Doit-il y avoir un moyen pour que les ONG et les INDH puissent proposer l'inscription de thèmes ou de pays particuliers à l'ordre du jour ?
- Doit-il y avoir un moyen pour que les procédures spéciales et les organes conventionnels puissent proposer l'inscription de thèmes ou de pays à l'ordre du jour ?

Quelles questions le Conseil doit-il prendre en compte lorsqu'il élaborera ses règles de procédure et quel doit être le processus d'élaboration de ces règles ?

Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale pose certains principes de base relatifs à : l'organisation des travaux du Conseil⁵⁰; la représentation des membres⁵¹; l'élection des membres du bureau⁵²; les fonctions du

⁴⁸ Certains ont suggéré d'inscrire un point distinct dans l'ordre du jour sur le suivi et de créer un temps d'échange spécifique avec les procédures spéciales.

⁴⁹ Le Conseil doit tenir au minimum trois sessions par an, qui durent au total au moins dix semaines.

⁵⁰ Article 99.

⁵¹ Article 100.

⁵² Article 103.

Président⁵³ ; la conduite des séances, notamment les motions de procédure, la limitation du temps de parole et la présentation de propositions et amendements⁵⁴ ; le vote⁵⁵. Comme mentionné plus haut dans ce chapitre, le Conseil dispose d'une marge de manœuvre considérable pour définir ses méthodes de travail et développer ces règles de procédure. La plus grande difficulté pour le Conseil, ainsi que pour toutes les parties prenantes, notamment les États, le HCDH et les ONG, sera probablement de ne pas recréer les méthodes de travail et la culture institutionnelle de la Commission, juste par familiarité ou par habitude. Vous trouverez ci-dessous certains des principaux choix et questions auxquels le Conseil devra faire face. Cette liste n'est pas exhaustive.

Se conformer aux exigences posées par la résolution de l'Assemblée générale

L'Assemblée générale a stipulé : « les méthodes de travail du Conseil seront transparentes, équitables et impartiales et favoriseront un véritable dialogue, seront axées sur les résultats et ménageront l'occasion de débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application ainsi que l'occasion d'échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux⁵⁶ ». Le Conseil devra traduire ces dispositions en pratique lorsqu'il élaborera ses méthodes de travail et il devra prendre ses distances vis-à-vis de certaines méthodes de travail de la Commission, qui n'avaient pas rempli les objectifs posés par l'Assemblée générale. Les méthodes de travail visant à établir un « véritable dialogue » devront surmonter à la fois le formalisme et les divisions qui ont marqué le travail de la Commission et le Conseil devra imaginer des mécanismes et des processus innovants qui aideront notamment les membres à entamer un dialogue global et constructif. Le Conseil devra aussi consacrer le temps et les efforts nécessaires pour garantir que les débats sur l'application des recommandations et les « échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux » soient au cœur de son ordre du jour et de ses règles de procédure.

Les questions clés sont notamment :

- Comment les méthodes de travail du Conseil peuvent-elles se conformer aux exigences posées par la résolution de l'Assemblée générale ?
- Quelles mesures le Conseil doit-il prendre pour établir un véritable dialogue sur les questions clés ?
- Comment structurer les discussions de politique générale pour garantir un véritable dialogue ?
- Comment les méthodes de travail du Conseil peuvent-elles permettre des « débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application » ?
- Comment les méthodes de travail du Conseil peuvent-elles permettre des « échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux » ?

Bureau ou Bureau élargi ?

Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale exige que le Conseil élise un Président, deux Vice-Présidents et un rapporteur⁵⁷. La Commission avait développé une pratique consistant à sélectionner son Président par roulement entre les différents groupes régionaux et à choisir trois Vice-Présidents et un rapporteur provenant des quatre autres groupes régionaux. Ces cinq personnes constituaient le « Bureau » de la Commission. À la fin des années 1990, la Commission avait également mis en place un Bureau élargi comprenant, en plus des membres du Bureau, les coordonnateurs des cinq groupes régionaux⁵⁸. Pendant les dernières années de fonctionnement de la Commission, le Bureau élargi a supplanté le Bureau et a assumé les fonctions d'organisation du travail de la Commission de ce dernier. La dernière session de la Commission a néanmoins largement démontré les conséquences paralysantes que cette structure pouvait avoir sur la Commission en raison des difficultés à obtenir l'accord de tous les groupes régionaux, consultés par l'intermédiaire des coordonnateurs régionaux, sur l'ordre du jour de la session. Les regroupements régionaux devaient en principe être un mécanisme administratif permettant d'organiser le travail des Nations Unies. En réalité, ces regroupements ont de plus en plus conduit à des « positions en bloc » et des divisions qui ont fortement entravé le fonctionnement de la Commission. Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale n'exige pas que la

⁵³ Article 106.

⁵⁴ Articles 108–123.

⁵⁵ Articles 124–133.

⁵⁶ Para. 12 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

⁵⁷ Article 103.

⁵⁸ A. Almeida, *Backgrounder on the Reform of the UN Commission on Human Rights* (Rights & Democracy, 2005), p. 20.

sélection se fasse en fonction des régions et précise à cet égard que « *le bureau est élu en tenant compte d'une répartition géographique équitable, de l'expérience et de la compétence personnelle des candidats*⁵⁹ ». Il est par conséquent essentiel que le Conseil et ses membres approfondissent leur réflexion sur le rôle du Bureau et sur la façon dont il peut être élu afin de conduire les travaux du Conseil le plus efficacement possible.

Pour préparer la première session, les membres du Conseil ont tenu des consultations informelles⁶⁰. **Aux dernières élections du 23 mai 2006, il a été décidé qu'il ne serait pas créé de Bureau élargi.** Il a également été décidé que l'Ambassadeur Luis Alfonso de Alba, représentant permanent du Mexique auprès des organisations internationales à Genève, occupera la fonction de Président pendant la première année et que le Bureau sera composé de quatre Vice-Présidents, choisis parmi les quatre autres groupes régionaux, dont l'un assurera le rôle de rapporteur. La fonction de Président sera occupée en fonction d'un principe de roulement entre les groupes régionaux. Le mode d'élection du Président et des Vice-Présidents pourra être approfondi lorsque le Conseil débattera de ses règles de procédure et de ses méthodes de travail.

Les questions clés sont notamment :

- Quel doit être le rôle du Bureau ? Quel type de structure permettrait au Bureau de remplir au mieux sa mission ?
- Le Président et le Bureau doivent-ils être élus de manière individuelle à partir d'une liste de candidats potentiels plutôt que d'être choisis en fonction de critères régionaux ?
- La structure organisée en groupes régionaux est-elle un avantage pour les travaux du Conseil ?
- Existe-t-il d'autres façons de structurer le bureau qui pourraient aider à organiser les travaux du Conseil de manière à être plus efficace⁶¹ ?

*L'examen des situations nationales*⁶²

Un examen possible uniquement dans le cadre de certains points de l'ordre du jour et de manière sélective

L'examen de la situation des droits de l'homme dans les pays a été l'un des sujets les plus controversés du fonctionnement de la Commission. Celle-ci a été accusée de faire preuve de sélectivité et d'appliquer des doubles standards dans ses réponses aux violations graves des droits de l'homme⁶³. **Elle ne s'est même pas penchée et n'a pas débattu de la situation des droits de l'homme dans certains pays alors qu'elle avait des informations sur des violations massives**⁶⁴. Lorsqu'une situation nationale était examinée, les mesures étaient souvent entravées par l'utilisation de dispositifs procéduraux et le recours à des votes en bloc (voir ci-dessous), en fonction de divisions régionales et de considérations politiques plutôt que du bien-fondé des mesures proposées. Comme nous l'avons décrit précédemment, à cause de ses méthodes de travail pour la prise de décision, la Commission « *travail[ait] beaucoup à partir de propositions de résolutions présentées par les gouvernements sans examiner préalablement, sur une base régulière et objective, les situations nationales*⁶⁵ ». La pratique initiale

⁵⁹ Article 103.

⁶⁰ Le programme des consultations informelles est disponible sur www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/informal_consultations.doc. Le SIDH publie des bulletins d'information sur les discussions à chacune de ces consultations informelles, disponibles sur www.ishr.ch/hrm/UNreform/NewsBulletin/contents.htm.

⁶¹ Il a notamment été suggéré à cet égard d'instaurer un roulement de la présidence parmi les membres du Bureau à intervalles réguliers ou bien d'effectuer ce roulement par pays en fonction de l'ordre alphabétique, avec un Bureau constitué du précédent Président, du Président actuel et du futur Président (à l'image de la pratique adoptée au Conseil de sécurité).

⁶² Voir les paragraphes 3 et 5 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, qui autorise le Conseil à se pencher sur les situations nationales.

⁶³ Amnesty International, *Nations Unies. De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme. Le défi d'une transformation* (Amnesty International, 2005).

⁶⁴ Ibid. Voir aussi M. Lempinen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments*, (note 41 ci-dessus), pp. 147-158.

⁶⁵ Amnesty International, *Nations Unies. De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme. Le défi d'une transformation* (Amnesty International, 2005).

consistant à présenter la plupart des résolutions relatives à des situations nationales dans le cadre du point 9⁶⁶ a peut-être aussi conduit à une politisation excessive de ce point de l'ordre du jour.

Le Conseil devra consacrer ses efforts à établir des méthodes « *transparentes, équitables et impartiales*⁶⁷ » dans son travail sur des situations nationales. Le Conseil étant un organe politique composé de gouvernements, il ne sera peut-être pas possible, voire souhaitable⁶⁸, d'éliminer toute considération politique de son action mais ses méthodes de travail doivent être définies de manière à empêcher que les décisions prises sur la situation des droits de l'homme dans un pays soient envisagées uniquement comme « *une victoire ou une défaite politique*⁶⁹ ». Dans ce contexte, les méthodes mises au point pour mener l'EPU⁷⁰ seront déterminantes pour établir la crédibilité du Conseil, ce qui n'empêche pas qu'il faut aussi développer des méthodes visant les situations graves et chroniques de violations des droits de l'homme. Le Conseil devra également décider comment examiner les situations nationales en dehors du processus d'EPU, et s'il doit le faire.

L'utilisation de tactiques de procédures pour bloquer les débats

Les membres de la Commission ont de plus en plus eu recours aux motions de « non-action », des tactiques de procédure⁷¹ utilisées pour éviter un vote sur des propositions d'action visant des pays particuliers. Ces tactiques de procédure garantissaient que la question figurant dans la résolution proposée ne serait même pas débattue par la Commission et ont réussi à bloquer complètement l'examen de certaines situations nationales par la Commission⁷². Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale contient des dispositions de procédure similaires, permettant aux membres de demander la clôture du débat en cours sur un point de l'ordre du jour⁷³ ou son ajournement⁷⁴. La procédure permettant de clore un débat est normalement destinée aux cas où il y a plusieurs propositions pour une même question, ou lorsque des amendements sont ajoutés à un texte existant⁷⁵. La motion d'ajournement est normalement destinée aux cas où l'organe n'est pas en mesure d'étudier la

⁶⁶ Lors des dernières sessions de la Commission, un changement s'est opéré : les résolutions sur des pays particuliers ont été proposées dans le cadre du point 19, « Services consultatifs et coopération technique dans le domaine des droits de l'homme », ce point mettant l'accent sur l'assistance technique, qui semble moins jeter l'opprobre sur le pays en cause. Amnesty International a estimé que les tentatives visant à traiter la situation des droits de l'homme au Darfour (Soudan) dans le cadre du point 19 n'ont fait que contribuer au « *déficit de crédibilité de la Commission* ». Voir SIDH, *Report on the 61st session of the Commission on Human Rights: Item 19*, disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHR61/Items%20-%20Analytical%20Reports/Report-item%2019.pdf.

⁶⁷ Para. 12 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

⁶⁸ Voir M. Lempinen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments* (note 41 ci-dessus), pp. 3-4.

⁶⁹ Déclaration de Louise Arbour, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, à l'occasion de la clôture de la 61^{ème} session de la Commission, le 22 avril 2005. Elle a déclaré : « *considérer l'adoption d'une décision dans ce domaine comme si en résultait une victoire ou une défaite politique jette le discrédit sur la Commission. Je dis cela en toute connaissance de cause et en respectant pleinement le fait que votre organe est de nature intergouvernementale. Suggérer qu'il devrait être apolitique, c'est presque comme reprocher au printemps d'arriver après l'hiver. Mais les considérations politiques ne doivent pas totalement court-circuiter le contenu du travail confié à la Commission* ». Disponible sur www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/B0848560A2465272C1256FEB0052A975?opendocument

⁷⁰ Voir le chapitre sur l'EPU pour de plus amples discussions sur les principaux problèmes et les principales questions.

⁷¹ L'article 50 du Règlement intérieur des commissions techniques de l'ECOSOC autorise un membre à demander la clôture du débat sur la question en discussion. La motion est mise aux voix et elle est adoptée si la majorité des représentants votent en faveur de la proposition de clore le débat. L'article 49 autorise aussi un membre à demander l'ajournement du débat sur la question en discussion. Si les conséquences de l'article 49 sont moins préjudiciables que celles de l'article 50, l'article 49 peut également être utilisé pour enliser toute action sur une situation nationale.

⁷² Voir M. Lempinen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments* (note 18 ci-dessus), pp. 159-167 et l'annexe 3, page 461, de ce livre, qui contient une liste des cas où des motions de procédure ont été utilisées entre 1967 et 2004.

⁷³ Article 117. Voir Amnesty International, « *Nations Unies. Amnesty International craint que l'Assemblée générale puisse bloquer l'action sur des pays* » (déclaration publique d'Amnesty International, 17 novembre 2005), disponible sur <http://web.amnesty.org/library/index/fraior410702005>

⁷⁴ Article 116.

⁷⁵ Human Rights Watch, « *Commission should Uphold Free Debate* » (Communiqué de presse de Human Rights Watch, 21 avril 1999), disponible sur <http://hrw.org/english/docs/1999/04/21/china848.txt.htm>.

question discutée, que ce soit pour des questions de temps ou parce qu'il attend de plus amples informations. Cependant, ces règles pourraient être utilisées à mauvais escient, comme cela a été le cas par le passé à la Commission et à l'Assemblée générale. Il serait bien que le Conseil pose des restrictions à ces tactiques de procédure afin qu'elles ne puissent être invoquées que dans des situations limitées et spécifiées et qu'il interprète ces dispositions de manière rigoureuse. Étant donné qu'il s'agit aussi d'une question de culture institutionnelle, et pas seulement de règles en vigueur, tous les membres du Conseil doivent faire preuve d'autodiscipline et faire pression sur leurs collègues pour restreindre l'utilisation de telles tactiques procédurales.

Positions et votes en bloc

La capacité de la Commission à prendre des mesures sur des situations nationales a été entravée par un développement de la pratique du vote en bloc par les groupes, notamment régionaux⁷⁶, au détriment de votes indépendants par les membres individuels sur les résolutions. De plus, les positions en bloc ont eu pour effet la prise en otage des groupes régionaux par leurs membres les plus extrêmes : « *le membre en question finit par décider de la politique de tout le groupe et, en raison de la solidarité au sein du groupe, chaque membre du groupe ou presque vote en tant que partie de ce bloc*⁷⁷ ». Le vote en bloc ne se limite pas aux cinq groupes régionaux. Ainsi, les États de l'Union européenne (UE) se comportaient en bloc très rigide dès qu'il s'agissait de voter, appliquant leur engagement en faveur d'une meilleure coordination entre États membres de l'UE sur les objectifs de politique étrangère. L'insistance du groupe Afrique à se vouloir seul habilité à proposer des résolutions concernant des États africains, couplé à son exigence interne imposant à l'État concerné d'approuver la résolution, ont également abouti dans les faits à résumer l'action de la Commission sur les pays africains aux seules actions que l'État en cause consentait à approuver⁷⁸.

Il s'agit d'une question qu'il est difficile pour le Conseil de prendre en considération dans ses méthodes de travail car elle renvoie davantage à la culture et aux pratiques institutionnelles adoptées par les États membres. Le Conseil pourrait envisager d'adopter des méthodes qui ne renforcent pas la structure en groupes régionaux en ne la considérant pas comme cadre idéal de prise de décision et de coordination. Il faudra également la détermination d'États particuliers ou de groupes d'États à changer ces pratiques.

Les questions clés sont notamment :

- Comment le Conseil doit-il aborder les situations nationales et quelles méthodes de travail doit-il développer pour le faire le plus efficacement possible ?
- Quelles mesures doivent être prises pour garantir que les méthodes de travail du Conseil relatives aux situations nationales soient « *transparentes, équitables et impartiales* » ?
- Le Conseil doit-il mettre au point des procédures permettant d'abord d'étudier la situation nationale avant d'envisager la réponse politique à y apporter ? Si oui, comment cette étude ou discussion doit-elle être menée ?
- Doit-il y avoir un lien entre les conclusions et recommandations des mandats au titre des procédures spéciales, thématiques ou de pays, d'une part et la sélection et prise en considération de situations nationales par le Conseil d'autre part ? Si oui, comment cela doit-il se refléter dans les méthodes de travail ?
- Quelles méthodes de travail et règles de procédure développer pour garantir que le Conseil prenne sans délai les mesures adéquates dans le cas de situations nationales urgentes ?
- Faut-il prendre des mesures à l'encontre de pays particuliers à la suite de l'examen de questions thématiques ?

⁷⁶ Voir *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*, Assemblée générale, 59^{ème} session, A/59/36 (27 septembre 2004), p. 3. Citons comme exemples de votes en bloc ceux sur les projets de résolution concernant le Soudan, le Zimbabwe et Guantánamo à la 60^{ème} et 61^{ème} session de la Commission.

⁷⁷ SIDH, *Overview of the 61st session of the Commission on Human Rights*, disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHR61/Items%20-%20Analytical%20Reports/Report-overview.pdf

⁷⁸ Voir aussi M. Lempinen, *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments* (note 41 ci-dessus), pp. 173-175.

- Comment le Conseil peut-il limiter le recours aux tactiques de procédure visant à éviter le débat sur des situations nationales ?
- Comment le Conseil peut-il limiter le recours au vote et aux positions en bloc sur des situations nationales ?
- Comment le Conseil peut-il veiller à ce que l'examen des situations nationales ne soit pas excessivement politisé ?

Résolutions ou nouveau dispositif ?

Lors de la 61^{ème} session de la Commission, 114 projets de résolution et de décision ont été présentés, représentant plus de 600 pages de documentation. Vingt-deux heures et 39 minutes ont été consacrées au vote, en comptant les déclarations faites pendant les votes⁷⁹. Beaucoup de ces résolutions « *ne changeaient que très peu d'une année à l'autre*⁸⁰ » mais vu le nombre de résolutions proposées et leur volume, **le Conseil devrait examiner si le processus d'adoption des résolutions, long et formel, est le seul moyen pour le nouvel organe de prendre des décisions, ou si des méthodes plus innovantes peuvent être adoptées, davantage « axées sur les résultats⁸¹ ». Le Conseil conduira toute une série d'activités, notamment : des discussions sur des sujets thématiques et de politique générale ; l'élaboration de normes ; la surveillance des situations nationales et l'application des recommandations. Pour cela, il aura besoin d'identifier une série d'outils et de processus dont il pourrait se servir pour prendre des décisions, qui pourraient être notamment : de brèves décisions comportant des recommandations spécifiques claires et prévoyant une procédure de suivi ; des recommandations et des observations finales ; l'adoption de grandes orientations régulièrement réexaminées ; des lettres du Bureau aux États, etc. Le Conseil doit aussi réfléchir au processus par lequel adopter des décisions et définir s'il sera basé sur un système de consensus ou de vote. Les efforts en faveur du consensus, s'ils se sont parfois révélés utiles pour construire un soutien international, ont fini par paralyser la Commission ou, souvent, à ne pourvoir qu'au plus petit commun dénominateur.**

Les questions clés sont notamment :

- Quel doit être le processus de prise de décision et comment informer des décisions prises ?
- Comment le processus de prise de décision du Conseil et ses conclusions peuvent-ils être davantage « axés sur les résultats » ?
- Le Conseil doit-il continuer à utiliser les résolutions comme principal outil de prise de décision ? Dans le cas contraire, quand et à quelle fin doit-il avoir recours à une résolution ?
- Quels autres types d'instruments le Conseil peut-il développer pour communiquer ses décisions ?
- Le Conseil doit-il adopter des décisions de politique générale ou des grandes orientations sur des questions thématiques ?
- Le Conseil doit-il viser le consensus dans la prise de décision ? Si oui, comment et dans quel cas le Conseil peut-il veiller à ce que les efforts de consensus ne l'empêchent pas de prendre des mesures ou ne le conduisent pas à prendre les mesures les moins fermes ?
- Comment le Conseil doit-il faire connaître ses décisions ?

Les sessions extraordinaires et supplémentaires

Conformément à la procédure fixée par la *Résolution 1990/48* de l'ECOSOC, la Commission pouvait demander la tenue de sessions extraordinaires pour traiter de situations urgentes en matière de droits de l'homme⁸², mais cette procédure a été critiquée pour sa lenteur et sa rigidité. **La résolution de l'Assemblée générale mettant en place le Conseil autorise ce dernier à organiser une session extraordinaire « si un membre en fait la demande, appuyé en cela par le tiers des membres du Conseil⁸³ ». Dans ses règles de procédure ou ses méthodes de travail, le Conseil devra développer la procédure lui permettant d'organiser des sessions extraordinaires, en déterminant**

⁷⁹ *Statistiques relatives à la soixante et unième session de la Commission*, E/CN.4/2006/8 (17 janvier 2006), pp. 7-8.

⁸⁰ P. Alston, « The Commission on Human Rights » (note 16 ci-dessus), p. 196.

⁸¹ Para. 12 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

⁸² La Commission a tenu cinq sessions extraordinaires pour discuter de la situation dans l'ex-Yougoslavie (août et décembre 1992), au Rwanda (1994) et au Timor oriental (1999), ainsi que des violations des droits de l'homme perpétrés par Israël à l'égard du peuple palestinien (2000).

⁸³ Para. 10 de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

notamment quel délai il doit y avoir entre le moment de la demande et la tenue de la réunion et si la demande de session extraordinaire peut également être faite par d'autres parties concernées, notamment les États, les procédures spéciales, les organes conventionnels, la Haut-Commissaire, les ONG et les INDH.

Les questions clés sont notamment :

- Quelles doivent être les règles de procédure relatives à la tenue de sessions extraordinaires ou supplémentaires ?
- Combien de temps après la demande une session doit-elle être tenue ?
- Le Conseil doit-il définir des critères pour la tenue de sessions extraordinaires ?
- D'autres parties prenantes, notamment les États, les procédures spéciales, la Haut-Commissaire, les organes conventionnels, les ONG et les INDH, doivent-elles pouvoir demander la tenue d'une session extraordinaire ou supplémentaire du Conseil ?

Le processus

Le processus par lequel le Conseil va déterminer les règles de procédure et les méthodes de travail n'est toujours pas défini. Certains ont notamment suggéré la mise en place d'un groupe de travail à composition non limitée ou des consultations organisées par le Président mais les décisions sur ces questions, comme d'autres, pourraient n'être prises qu'une fois que le Conseil se réunira en juin. Il est essentiel que ce processus soit mené de façon ouverte, transparente et publique, et que toutes les personnes concernées y participent, notamment les autres États, les procédures spéciales, le HCDH, les ONG et les INDH.

Chapitre 3 - Les procédures spéciales

Informations générales sur les procédures spéciales

Les procédures spéciales, qu'est-ce que c'est ?

Dans ses premières années d'existence, la Commission des droits de l'homme (la Commission), a porté tous ses efforts sur la création de normes internationales des droits de l'homme et n'a pas effectué de surveillance de la situation des droits de l'homme dans des pays particuliers. En 1967, le Conseil économique et social (ECOSOC) a autorisé la Commission à examiner les informations concernant des « *violations flagrantes des droits de l'homme* » et à étudier « *les situations qui révèlent des violations constantes et systématiques* »⁸⁴. À partir de là, la Commission a également assuré un rôle de surveillance du respect des droits de l'homme, qui s'est développé avec les années pour devenir son activité principale. **Pour accomplir son rôle de surveillance du respect des droits de l'homme, la Commission a mis en place différentes procédures et mécanismes chargés d'examiner, de surveiller et de faire des rapports publics sur la situation des droits de l'homme dans des pays spécifiques ou sur des droits ou problèmes spécifiques.** L'ensemble de ces procédures constitue les « procédures spéciales » de la Commission.

Les procédures spéciales sont habituellement confiées à des experts indépendants des droits de l'homme⁸⁵, ou parfois à des groupes d'experts indépendants⁸⁶. Ces personnes sont nommées par le président de la Commission⁸⁷ après consultation des cinq groupes régionaux⁸⁸, composés des pays membres de la Commission. Tous les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales doivent être indépendants, ne perçoivent aucune rémunération et exercent leur fonction à titre personnel, pendant une durée maximale de six ans.

Quel est le rôle des procédures spéciales et quels sont les outils dont elles disposent ?

Les procédures spéciales sont au cœur même du système de défense des droits de l'homme des Nations Unies. Elles sont l'une des principales réussites de la Commission et figurent parmi les « *outils les plus innovants, fiables et flexibles du dispositif relatif aux droits humains*⁸⁹ ». La Commission internationale de juristes (CIJ) estime que les procédures spéciales « *ont apporté une analyse conceptuelle non négligeable sur des thèmes clés relatifs aux droits de l'homme ; ont constitué un mécanisme de dernier recours pour les victimes ; ont parfois empêché de graves violations, et même sauvé des vies, grâce aux appels urgents ; ont joué le rôle de mécanisme d'alerte avancée pour attirer l'attention sur des crises des droits de l'homme ; et ont souvent apporté des diagnostics de grande qualité sur la situation dans certains pays, notamment en conduisant des missions sur le terrain*⁹⁰ ».

⁸⁴ Résolution 1235 (XLII) de l'ECOSOC.

⁸⁵ Ces experts sont dénommés rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux, représentants personnels ou experts indépendants, selon le titre attribué au mandat en question dans la résolution qui le crée. Tous ces mandats ont un rôle similaire.

⁸⁶ Nommé « groupe de travail ».

⁸⁷ Les représentants du Secrétaire général et certains experts indépendants sont sélectionnés par le Secrétaire général sur recommandation du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (le Haut-Commissaire). Deux experts indépendants, le représentant personnel sur la situation des droits de l'homme à Cuba et l'expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, sont nommés par le Haut-Commissaire.

⁸⁸ Décision 2000/109 de la Commission des droits de l'homme. Les pays sont répartis en cinq groupes régionaux : Afrique, Asie, Europe occidentale et autres (WEOG), Europe orientale, et Amérique latine et Caraïbes (GRULAC). Cependant, la répartition des groupes n'est pas seulement géographique. Ainsi, le WEOG comprend les États d'Europe occidentale, les États-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie, Israël et la Nouvelle Zélande.

⁸⁹ Amnesty International, *Les procédures spéciales des Nations Unies : piliers de la protection des droits humains* (Amnesty international, 2005, index AI : IOR 40/017/2005).

⁹⁰ CIJ, *Réformer le système des droits de l'homme : une occasion pour les Nations Unies de tenir leur promesse* (CIJ, 2005), p. 4. Voir aussi I. Nifosi, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights* (Intersentia, 2005), pp. 125-154, où l'auteur discute de l'étendue de l'impact des procédures spéciales.

Les principales fonctions des procédures spéciales sont les suivantes.

1) Mener des missions d'enquête dans les pays

Les procédures spéciales conduisent des missions dans les pays, au cours desquelles elles rencontrent les autorités locales, les organisations non gouvernementales (ONG), les défenseurs des droits de l'homme, les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les communautés, les individus et tout autre interlocuteur concerné. Elles se rendent sur les lieux stratégiques, tels que les prisons, les centres de détention, les lieux d'éviction, etc. Sur la base des renseignements recueillis lors des missions, elles formulent des recommandations d'action destinées au gouvernement concerné, à la Commission et à la communauté internationale. Ces interactions peuvent être l'occasion pour les ONG et les communautés de soulever certains problèmes et souligner certaines violations. Elles aident aussi à l'instauration d'un dialogue avec les gouvernements sur les questions clés. La couverture médiatique des visites de pays peut aider à mettre les questions relatives aux droits de l'homme sur la place publique. Lors des visites de pays, les procédures spéciales parviennent également souvent à obtenir une aide directe aux victimes. Ainsi, en 1992, le rapporteur spécial sur l'Afghanistan a obtenu, pendant sa visite, l'adoption d'une décision présidentielle commuant la peine de mort infligée à environ 114 personnes en peine de vingt ans de prison⁹¹.

2) Adresser des communications et des appels urgents aux gouvernements

Si elles reçoivent des informations fiables d'ONG, d'individus ou d'autres entités sur une violation des droits de l'homme, les procédures spéciales peuvent y répondre en envoyant des communications au gouvernement concerné, présentant les faits signalés et demandant au gouvernement de répondre aux allégations et de faire le nécessaire pour que ces violations cessent. Les communications ne constituent pas une procédure accusatoire ou judiciaire. Ce sont des outils utilisés par les procédures spéciales pour demander une clarification sur des violations supposées afin de garantir la protection des droits de l'homme. En 2005, les procédures spéciales ont envoyé 1 049 communications à 137 États, concernant 2 545 situations. Dans 53% des cas, ces communications ont été établies conjointement par plusieurs procédures spéciales⁹². Il suffit parfois qu'un mécanisme des droits de l'homme des Nations Unies s'attèle à une situation particulière pour que les autorités réagissent, en empêchant ou mettant un terme aux violations, ou en prenant toute autre mesure nécessaire. Ainsi, en octobre 2004, quatre procédures spéciales ont envoyé une communication conjointe portant sur le cas de deux fillettes condamnées à mort par lapidation suite à des procès que leurs avocats estimaient inéquitables. Les procédures spéciales ont ensuite reçu des informations confirmant que les deux fillettes avaient été acquittées et la peine de mort levée⁹³.

3) Publier des déclarations à la presse ou des communiqués de presse

En cas de graves violations des droits de l'homme, les procédures spéciales peuvent aussi faire des déclarations publiques et publier des communiqués de presse pour mettre en lumière leurs préoccupations sur la situation en question et pour demander au gouvernement concerné de mettre un terme à ces violations et de prendre les mesures appropriées pour y remédier. Ces déclarations et communiqués de presse constituent un outil puissant pour attirer l'attention des médias, du grand public et de la communauté internationale sur une situation qui pose problème. Ainsi, en 2005, dix titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ont publié une déclaration commune pour faire part de leurs préoccupations face aux évictions forcées massives au Zimbabwe⁹⁴. La presse a largement rapporté cette déclaration, qui a favorisé une prise de conscience de

⁹¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), *Dix-sept questions souvent posées au sujet des rapporteurs spéciaux de l'Organisation des Nations Unies. Fiche d'information n° 27*, disponible sur www.ohchr.org/french/about/publications/docs/fs27_fr.pdf.

⁹² HCDH, *Bulletin des procédures spéciales* (janvier-avril 2006), disponible sur www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/BulletinJan-Apr2006.pdf.

⁹³ HCDH, *Special Procedures of the Commission on Human Rights: Facts and Figures on 2004 Communications*, disponible sur <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/Facts%20and%20figures%20on%202004%20Special%20Procedures%20Communications.pdf>

⁹⁴ Disponible sur www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C32FD8329AF35B43C125702D00507AEA?opendocument.

l'opinion publique internationale et l'adoption de mesures au niveau international, aboutissant à la conduite d'une mission par l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Zimbabwe.

4) Identifier les tendances et les questions émergentes

Afin de mieux comprendre un problème, d'étudier les croisements entre différentes questions et de suggérer des solutions, les procédures spéciales conduisent des études sur des sujets particuliers. Dans leurs rapports annuels, elles analysent également les tendances en matière de protection et de violation des droits de l'homme, ainsi que les questions émergentes. Ces rapports ont parfois une influence déterminante pour mettre un phénomène spécifique ou des violations perpétrées à l'encontre d'un groupe particulier au rang des préoccupations internationales. Les rapports du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires ont ainsi aidé à attirer l'attention sur les meurtres perpétrés en raison de l'orientation sexuelle ou du genre de la victime⁹⁵.

5) Contribuer à l'élaboration de normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre de leur mandat

Souvent, les procédures spéciales apportent des précisions sur le contenu ou la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme en étudiant leur application en relation à des thèmes ou des groupes particuliers et en guidant les États dans la mise en œuvre de ces normes. C'est ainsi que le représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays a élaboré les *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*.

6) Soumettre des rapports à la Commission et, parfois, à l'Assemblée générale

Les procédures spéciales soumettent des rapports à la Commission et, parfois, à l'Assemblée générale⁹⁶, qui portent sur les activités relevant de leur mandat. Ces rapports attirent l'attention sur des situations préoccupantes, des cas individuels de violations des droits de l'homme, les tendances et les questions qui se dessinent, et formulent des recommandations d'action. Les procédures spéciales rendent également compte de leurs conclusions et recommandations à la Commission, et parfois l'Assemblée générale, et participent à un dialogue interactif avec les États. Les rapports annuels et les comptes-rendus aident à attirer l'attention de la Commission et de la communauté internationale sur les violations des droits de l'homme dans un pays particulier ou à l'encontre d'un groupe spécifique, ou sur des questions importantes qui gênent la mise en œuvre des droits de l'homme. Elles jouent aussi parfois le rôle de mécanisme d'alerte avancée en cas de grave détérioration de la situation des droits de l'homme dans un pays particulier.

Quels sont les différents types de procédures spéciales ?

Mandats thématiques ou mandats de pays ?

Globalement, les procédures spéciales se partagent entre les mécanismes portant sur des situations propres à un pays particulier (dénommés mandats ou mécanismes de pays) et ceux portant sur des questions thématiques des droits de l'homme (dénommés mandats ou mécanismes thématiques).

Les mandats de pays

⁹⁵ Voir le rapport de la rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (58ème session de la Commission des droits de l'homme), E/CN.4/2002/74 (9 janvier 2002), pp. 21 et 42.

⁹⁶ Selon le HCDH, environ un tiers des titulaires de mandats font rapport à l'Assemblée générale, voir *Dix-sept questions souvent posées au sujet des rapporteurs spéciaux de l'organisation des Nations Unies. Fiche d'information n° 27*, disponible sur www.ohchr.org/french/about/publications/docs/fs27_fr.pdf. En application de la formule « Arria » (un accord informel qui permet au Conseil de sécurité de rencontrer des experts, des représentants d'agents non étatiques et des ONG), certains titulaires de mandats ont aussi présenté des exposés au Conseil de sécurité à propos de situations propres à certains pays, par exemple la République démocratique du Congo.

La première procédure spéciale, mise en place en 1967 par la Commission, était un mandat de pays, le Groupe spécial d'experts sur les droits de l'homme en Afrique australe⁹⁷. Jusqu'à 1980, toutes les procédures spéciales créées par la Commission portaient sur la situation dans des pays particuliers. Aujourd'hui, sur les 41 mandats au titre des procédures spéciales, il n'y a que 13 mandats de pays⁹⁸. Les titulaires de mandats de pays sont invités à prendre en considération la « situation des droits de l'homme » dans un pays particulier et la durée des mandats est généralement fixée à un an, renouvelable annuellement par la Commission, même si certains mandats ont été fixés pour des périodes plus longues ou indéterminées⁹⁹. Ces dernières années, le nombre de mandats de pays créés ou renouvelés par la Commission a diminué, en raison du manque de volonté politique d'étudier les situations dans les pays et de la résistance face aux résolutions propres à un pays (il y avait 26 mandats de pays en 1998 et il n'y en a que 13 en 2006).

Les mandats thématiques

C'est en 1980 que la Commission a créé le premier mandat thématique, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires¹⁰⁰. Les mandats thématiques sont chargés de surveiller et examiner un droit de l'homme particulier ou un problème spécifique dans tous les pays du monde¹⁰¹, contrairement aux mandats de pays, qui portent sur toutes les questions posées dans un pays particulier. Il existe aujourd'hui 28 mandats thématiques¹⁰², portant sur des droits civils et politiques comme sur des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que sur des groupes spécifiques particulièrement vulnérables face aux violations des droits de l'homme. Depuis 1995, un nombre de plus en plus grand de mandats portent sur les droits économiques, sociaux et culturels. Les mandats thématiques sont en général établis pour une période de trois ans, renouvelables ensuite périodiquement.

Groupe de travail ou rapporteur ?

Pratiquement toutes les procédures spéciales sont composées de personnes expertes en droits de l'homme (rapporteurs spéciaux, représentants spéciaux ou experts indépendants). Seules quatre procédures spéciales sont constituées en groupes de travail¹⁰³, composés chacun de cinq experts en droits de l'homme. Le système de groupe de travail est considéré comme mieux adapté dans les cas où un organe collégial est nécessaire, que ce soit pour encourager des discussions plus larges ou pour apporter une opinion formée par des experts dans différents domaines juridiques sur un cas particulier. Certains préfèrent aussi le modèle du groupe de travail car il permet une représentation des cinq groupes régionaux.

L'examen du système des procédures spéciales

⁹⁷ À l'origine dénommé Groupe spécial d'experts chargé d'enquêter sur les allégations de torture et de mauvais traitements des prisonniers, des détenus et des personnes arrêtées par la police en Afrique australe, créé par la résolution 2 (XXXIII) de la Commission des droits de l'homme.

⁹⁸ Pour plus d'informations sur les mandats de pays, voir <http://www.ohchr.org/french/bodies/chr/special/countries.htm>. Voir aussi l'annexe 3.1, où chaque mandat au titre des procédures spéciales est décrit sur une page, avec une présentation de son champ d'action, de l'état de la coopération avec le gouvernement et des principaux développements, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

⁹⁹ Le mandat du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967 restera en vigueur « jusqu'à la fin de l'occupation de ces territoires par Israël ».

¹⁰⁰ Résolution 20 (XXXVI) de la Commission des droits de l'homme.

¹⁰¹ Les procédures spéciales peuvent, en tant que mécanismes de surveillance de la Commission, examiner la situation des droits de l'homme dans tous les États membres des Nations Unies.

¹⁰² Pour plus d'informations sur ces mandats thématiques, voir <http://www.ohchr.org/french/bodies/chr/special/themes.htm>. Voir aussi l'annexe 3.1, où chaque mandat au titre des procédures spéciales est décrit sur une page, avec une présentation de son champ d'action et l'énumération des missions dans le pays, des rapports en cours et des rapports thématiques, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

¹⁰³ Groupe de travail sur la détention arbitraire, Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine et Groupe de travail sur les mercenaires. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire émet des opinions sur des cas individuels et a un caractère plus semi-judiciaire que les autres procédures spéciales. Le Groupe de travail sur les disparitions forcées est également unique car il cherche à déterminer ce qui est arrivé aux personnes disparues et où elles se trouvent, et non à identifier les responsabilités juridiques dans des cas individuels de disparition.

Que vont devenir les procédures spéciales après la création du Conseil des droits de l'homme ?

La résolution de l'Assemblée générale et l'examen des procédures spéciales

La résolution de l'Assemblée générale instituant le Conseil des droits de l'homme (le Conseil) stipule que celui-ci « *assumera [...] tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales [...]*¹⁰⁴ ». Les procédures spéciales sont donc reprises par le Conseil des droits de l'homme et la résolution lui demande de continuer à maintenir le régime des procédures spéciales.

La résolution de l'Assemblée générale spécifie que le Conseil « *réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats* » et que « *le Conseil achèvera cet examen dans l'année suivant la tenue de sa première session*¹⁰⁵ ». **Le Conseil devra donc réexaminer tous les mandats au titre des procédures spéciales lors de la première année de sa première session.** Cette clause, associée à l'exigence de « *maintenir le régime des procédures spéciales* », indique que le Conseil n'est pas obligé de conserver tous les mandats au titre des procédures spéciales existant aujourd'hui mais qu'il doit garder un régime de procédures spéciales et qu'il a le pouvoir, si l'examen l'estime nécessaire, de modifier les mandats et d'augmenter ou de réduire le nombre des mandats.

L'examen des procédures spéciales sera un processus capital, aux conséquences considérables pour le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies et pour la crédibilité du Conseil. Tous les acteurs concernés devront faire tout ce qui est en leur pouvoir pour veiller à ce que l'examen ne soit pas utilisé pour affaiblir ou mettre un terme à des mandats au titre des procédures spéciales en raison de motivations politiques. Ils devront s'assurer que le processus soit utilisé pour renforcer les procédures spéciales et se pencher sur les questions qui ont entravé son bon fonctionnement, en particulier au niveau politique.

Les mandats sur le point d'être renouvelés et les titulaires de mandats dont les fonctions arrivent à expiration

Si toutes les procédures spéciales ont été transférées au Conseil des droits de l'homme, les mandats au titre des procédures spéciales qui devaient être renouvelés à la session de mars 2006 de la Commission et les mandats dont les fonctions du titulaire arrivent à expiration¹⁰⁶ sont dans une situation particulière : une des interprétations possibles de la résolution de l'Assemblée générale serait que ces mandats prendront fin en juillet 2006 s'ils ne sont pas explicitement renouvelés avant cette date. La Commission aurait pu renouveler ces mandats, prolonger les fonctions de leurs titulaires ou nommer de nouveaux titulaires. Au lieu de cela, elle a considéré que ces mécanismes avaient été transférés au Conseil par la résolution de l'Assemblée générale et qu'elle n'avait donc pas le pouvoir de traiter ces questions. **Pour garantir que la protection des droits de l'homme ne souffre d'aucune interruption¹⁰⁷ et que le système continue à fonctionner pour les victimes de violations, le Conseil des droits de l'homme doit, avant toute chose, clarifier cette question en confirmant la continuité de ces mandats et des fonctions des titulaires de mandats, dès qu'il se réunira à sa première session.** Il est probable qu'il le fasse grâce à une décision ou résolution « omnibus »¹⁰⁸, stipulant la reconduction de tous les mandats et de tous les titulaires de mandats jusqu'à la fin de l'examen. Cependant, on peut craindre aussi que le Conseil retarde toute action en la matière ou prenne des mesures fondées sur des motifs politiques à l'encontre de certains mandats. Si cette hypothèse se précisait, les ONG et les autres acteurs devront appuyer l'adoption d'une résolution omnibus garantissant la reconduction de tous les mandats, d'une manière qui garantisse aussi le prolongement de la durée des fonctions des titulaires de mandats jusqu'à la fin du processus d'examen (et non uniquement pour un an, au cas où le processus d'examen se prolonge au-delà de l'année spécifiée dans la résolution de l'Assemblée générale).

¹⁰⁴ Résolution 60/251 de l'Assemblée générale, para. 6.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Pour une liste de ces mandats et des titulaires de mandats, voir www.ishr.ch/hrm/chr62/SPstatus.pdf.

¹⁰⁷ Lorsqu'un mandat est créé ou renouvelé, les incidences sur le budget-programme ou le coût estimé des activités que le titulaire du mandat a prévu de conduire sont calculés et joints à la résolution afin que ces coûts puissent être approuvés lors du processus de budgétisation.

¹⁰⁸ Une résolution omnibus est une résolution qui couvre plusieurs sujets, telle par exemple la résolution omnibus annuelle sur les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels. Voir la Résolution 2005/22 de la Commission des droits de l'homme.

Les rapports en suspens

Lors de sa dernière session, la Commission n'a pas entendu les rapports des procédures spéciales et les a transférés au Conseil des droits de l'homme pour examen lors de sa première session en juin 2006¹⁰⁹. Beaucoup de ces rapports contiennent d'importantes informations sur la situation des pays et des recommandations dont il faut assurer le suivi. **Il est donc essentiel que le Conseil permette aux procédures spéciales de présenter leurs rapports et d'exposer leurs conclusions et recommandations aussi rapidement que possible.** Le Conseil devrait donc commencer à recevoir les rapports en suspens lors de sa première session en juin et terminer ce processus lors de sa deuxième session en septembre.

Quel sera le champ de l'examen ?

L'idée d'un examen des procédures spéciales ne s'est pas développée dans le vide. Elle a été précédée de deux vastes mouvements qui auront une grande incidence sur l'examen et qui détermineront ses conclusions. Ces dernières années, les procédures spéciales ont subi de plus en plus d'attaques¹¹⁰, visant à limiter leur indépendance ou à entraver leurs méthodes de travail. Il a notamment été suggéré de faire des nominations régionales, de ne pas nommer d'individus travaillant pour des ONG et d'exiger l'épuisement des voies de recours internes avant de pouvoir examiner une communication (certaines de ces suggestions sont discutées ci-dessous). Si cette tendance s'affirme dans l'examen, les procédures spéciales pourraient en être très affaiblies et les ONG devront faire en sorte de contrecarrer ce que nous pourrions grosso modo appeler un « projet de réforme négative » et défendre le système actuel, afin de conserver les forces et les fonctions qui le caractérisent aujourd'hui. Le second mouvement a vu le jour il y a plus longtemps et se manifeste par un certain nombre de discussions, d'études et de suggestions, provenant des procédures spéciales elles-mêmes, d'organes des Nations Unies, d'États, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et d'ONG, identifiant les principaux obstacles et limites auxquels les procédures spéciales sont confrontées et définissant les mesures qui doivent être prises pour renforcer le système¹¹¹. Si le Conseil des droits de l'homme veut être crédible et faire de l'examen un processus efficace qui renforce les procédures spéciales, cet examen devra prendre en considération les obstacles et limites soulevés et y remédier. C'est ce que nous pouvons appeler le « projet de réforme positive ». Il s'agirait de saisir l'occasion offerte par la création du nouveau Conseil des droits de l'homme pour améliorer le système actuel, renforcer le rôle des procédures spéciales et améliorer leur fonctionnement et leur portée.

Le champ exact de l'examen et la façon dont celui-ci sera conduit sont encore flous à ce stade. Le présent chapitre étudie certaines questions clés, qui pourraient être posées durant l'examen, que ce soit dans le cadre d'un projet de réforme négative ou positive. Pour chacune de ces questions, vous trouverez des informations

¹⁰⁹ *Résolution 2006/1* de la Commission des droits de l'homme.

¹¹⁰ Voir Service international des droits de l'homme (SIDH), *Overview of the 61st Session of the Commission on Human Rights*, disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHR61/Items%20-%20Analytical%20Reports/Report-overview.pdf et SIDH, *Overview of the 60th Session of the Commission on Human Rights*, disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHR60/CHR60-Overview.pdf.

Voir également M. Lempinen, *Challenges Facing the System of Special Procedure of the United Nations Commission on Human Rights* (Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2001), pp. 248-259, où l'auteur présente les tentatives de révision des procédures spéciales depuis le début des années 90 et les intérêts divergents entre les groupes désireux de réviser les procédures spéciales parce qu'elles étaient considérées « *trop efficaces et constituant donc une menace pour les gouvernements qui estiment encore que les droits de l'homme relèvent des affaires intérieures des États* » et les groupes qui voulaient « *les rendre plus efficaces et plus pertinentes* ».

¹¹¹ Depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, plusieurs tentatives ont eu lieu pour réviser les procédures spéciales et améliorer leur fonctionnement. Citons notamment le groupe de travail mis en place par le troisième Comité chargé du suivi de la *Déclaration de Vienne* et le Groupe de travail sur le renforcement de l'efficacité des mécanismes de la Commission des droits de l'homme, qui a soumis son rapport à la 56^{ème} session de la Commission (E/CN.4/2000/112, 16 janvier 2000). Pour plus d'informations, voir M. Lempinen, *Challenges Facing the System of Special Procedure of the United Nations Commission on Human Rights*, *ibid.*, pp. 249-258. Le Secrétaire général a aussi proposé des mesures pour améliorer les procédures spéciales dans son rapport *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement* (A/57/387, 9 septembre 2002), p. 15.

générales qui faciliteront les discussions et le travail dans ces domaines¹¹². Nous avons également mis l'accent sur les questions exigeant des décisions politiques plutôt que sur celles qui pourraient être résolues par les procédures spéciales elles-mêmes ou au sein du HCDH.

Questions pouvant être soulevées dans l'examen

La rationalisation des mandats

Historiquement, les procédures spéciales ne se sont pas développées en tant que système cohérent. C'est au cas par cas que la Commission a mis en place des mandats. Chaque mandat était conçu comme une procédure individuelle, et non comme un mécanisme faisant partie intégrante d'un système plus large où des activités se renforcent mutuellement au sein d'un dispositif général. Ces dernières années ont également connu une augmentation rapide du nombre de mandats¹¹³. C'est pourquoi certains États et certains organes ont demandé la consolidation ou la réduction des mandats¹¹⁴, pour plusieurs raisons : le chevauchement ; la question des ressources ; et l'idée que le nombre actuel de mandats est ingérable en termes de charge de travail pour la Commission. Pour chacune de ces préoccupations, des contre arguments se sont fait entendre. Ainsi, il a par exemple été avancé que : les chevauchements entre mandats sont gérés par les procédures spéciales elles-mêmes grâce à une plus grande coordination ; les chevauchements existent à cause de la nature même des questions relatives aux droits de l'homme, qui se recoupent ; les procédures spéciales constituant le principal mécanisme de surveillance de la Commission, elles doivent être considérées comme prioritaires dans le travail de la Commission.

On peut craindre que le processus d'examen ne soit utilisé pour mettre un terme à des mandats que certains États trouveraient trop efficaces dans leur rôle ou pour choisir, de façon arbitraire, entre les différents mandats. Chaque mandat est né de négociations politiques approfondies et remplit un rôle qui a été considéré comme important. C'est pourquoi nous suggérons que l'examen : se concentre sur la façon dont le système actuel peut être rendu plus cohérent ; s'intéresse de manière plus approfondie au rôle et à l'objectif des procédures spéciales ; puis définisse en conséquence des critères de sélection pour de nouveaux mandats plutôt que de choisir parmi les mandats existants.

Si la Commission a rarement mis fin à des mandats thématiques par le passé, les mandats de pays ont connu plus de changements : certains ont été établis de manière sélective, pour ne traiter que de la situation de certains pays alors que d'autres pays connaissaient des problèmes similaires, et ont été ensuite interrompus alors que l'État en question souffrait toujours de graves violations des droits de l'homme. **Cependant, les mandats thématiques comme les mandats de pays devant être renouvelés respectivement tous les trois ans et tous les ans, ils souffrent de l'incertitude et vivent au gré des courants politiques dominants.** Lorsqu'il envisagera quels critères adopter pour créer de nouveaux mandats thématiques et de pays, le Conseil devra aussi réfléchir à des mesures qui donneraient une plus grande certitude et permanence au système.

Les questions clés sont notamment :

- Quels sont le rôle et les fonctions majeurs du mécanisme de procédures spéciales au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies ?

¹¹² Pour plus d'informations sur les suggestions avancées par les ONG et les États, voir les documents soumis dans le cadre du séminaire intitulé Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, HCDH, 12-13 octobre 2005, disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674.1&_dad=portal&_schema=PORTAL. Voir aussi l'annexe 3.2 qui résume les principales questions et suggestions émises lors du séminaire, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

¹¹³ Le nombre de mandats est passé de 29 en 1997 à 41 en 2006. Voir Amnesty International, *Les procédures spéciales des Nations Unies : piliers de la protection des droits humains* (Amnesty international, 2005, index AI : IOR 40/017/2005), p. 9.

¹¹⁴ Certains ont suggéré que pour pallier à la « *prolifération excessive des mandats* », le Conseil devrait rétablir seulement quelques nouveaux mandats ou, dans des termes plus radicaux, se passer totalement du mécanisme de procédures spéciales et transférer leurs fonctions à un mécanisme d'examen par les pairs, voire au HCDH. Voir CIJ, *Réformer le système des droits de l'homme : une occasion pour les Nations Unies de tenir leur promesse* (CIJ, 2005), p. 2.

- En tant que principal mécanisme de surveillance du Conseil des droits de l'homme, les mandats actuels peuvent-ils remplir ce rôle de façon adéquate ou doivent-ils être étendus pour couvrir d'autres droits, d'autres questions et d'autres groupes clés ? Le cas échéant, quels droits, quelles questions, quels groupes les mandats doivent-ils aussi couvrir ?
- Existe-t-il un nombre optimal de mandats ? Si oui, quel est ce nombre et comment doit-il être déterminé ?
- Comment répondre aux préoccupations relatives aux chevauchements entre mandats et à la question des ressources financières et humaines limitées ?
- Quels doivent être les critères pour créer de nouveaux mandats thématiques et de pays¹¹⁵ ? Ces critères doivent-ils être rendus publics ?
- Qui doit participer à la détermination de nouveaux mandats¹¹⁶ ? Ce processus doit-il être rendu public ?
- Les mandats thématiques doivent-ils être établis de façon permanente ou fixés pour de plus longues périodes ? Les mandats de pays doivent-ils être établis pour un minimum de trois ans au lieu d'une année ?
- Quels doivent être les critères pour mettre fin à un mandat thématique ou de pays ?
- Quelles autres mesures peuvent être prises au niveau politique pour garantir que le travail des procédures spéciales constitue un système cohérent¹¹⁷ ?

Méthodes de travail

Il y a eu plusieurs tentatives visant à limiter l'indépendance des procédures spéciales, par l'établissement de méthodes de travail qui entravent leur bon fonctionnement et, en particulier, leur capacité à examiner les communications, à rencontrer les ONG dans les pays et à rendre leurs conclusions publiques. Parmi ces tentatives figurent des propositions¹¹⁸ suggérant : des critères d'admissibilité des communications, tels que l'épuisement des voies de recours internes¹¹⁹ ; des limites à la possibilité, pour les procédures spéciales, de conduire des visites de pays, en exigeant qu'elles se coordonnent avec l'État hôte sur l'itinéraire, les activités et les entretiens ; l'adoption de lignes directrices relatives aux rapports avec les médias. L'application de telles suggestions aurait de graves incidences sur le travail des procédures spéciales et limiterait sérieusement leur efficacité. Le processus d'examen ne devrait pas être utilisé pour limiter les outils à la disposition des procédures spéciales.

¹¹⁵ Le Groupe de travail sur le renforcement de l'efficacité des mécanismes de la Commission des droits de l'homme a recommandé que les critères suivants président à la rationalisation des mandats : les mandats doivent offrir une nette possibilité d'amélioration de la promotion et de la protection des droits de l'homme ; importance égale des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels ; éviter tout chevauchement inutile ; déterminer si la structure du mécanisme en cause est la plus efficace, au vu de la teneur et des fonctions prédominantes de chaque mandat, ainsi que de la charge de travail de leurs titulaires ; un examen périodique de tous les mandats. Voir E/CN.4/2000/112 (16 février 2000), para 12.

¹¹⁶ Certaines suggestions à cet égard mentionnent le HCDH, les procédures spéciales existantes et la participation des ONG et des INDH.

¹¹⁷ Le HCDH et les procédures spéciales ont déjà pris certaines mesures à cet égard, notamment : la création d'un Comité de coordination composé de cinq titulaires de mandats afin de développer la coordination ; la mise en place d'un Bureau de réaction rapide pour centraliser les communications ; la création d'une base de données pour établir des statistiques sur les communications et l'évolution des sujets de préoccupation ; des réunions annuelles. Pour plus d'informations, voir HCDH, *Background Paper on the role and functions of the special procedure system* (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹¹⁸ Document de synthèse initial élaboré par le groupe des États d'Asie, *Renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme* (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹¹⁹ Amnesty International a réagi à cette proposition en soulignant que « toute exigence de ce type serait contraire à l'objectif d'un système d'alerte avancée, qui vise à permettre aux procédures spéciales de réagir rapidement pour éviter que des torts irréparables ne soient commis. Toute exigence d'épuisement des voies de recours internes empêcherait les procédures spéciales de répondre efficacement aux violations des droits de l'homme ». Voir Amnesty International, *Item II: Working Methods of Mandate Holders* (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Les ONG et certains États¹²⁰ ont insisté sur le fait que la faiblesse du mécanisme de procédures spéciales provient non de leurs méthodes de travail mais de l'absence de coopération des États avec ce mécanisme, en particulier sur le plan des réponses aux communications et de la possibilité de conduire des visites dans les pays¹²¹. Ils ont soulevé la question de la possibilité pour les procédures spéciales de présenter de manière adéquate leurs conclusions et leurs recommandations au Conseil et de la nécessité d'un système de comptes-rendus et de suivi réguliers des communications. Les ONG et les procédures spéciales elles-mêmes ont aussi suggéré que ces dernières aient un rôle central en tant que système d'alerte avancée¹²².

Les questions clés relatives aux méthodes de travail sont notamment :

- De quels autres outils les procédures spéciales doivent-elles pouvoir disposer pour améliorer leur efficacité ?
- Comment les rapports et communications doivent-ils être débattus avec le Conseil et à quelle fréquence¹²³ ?
- Comment les procédures spéciales peuvent-elles être plus efficaces en tant que système d'alerte avancée, pour éviter de graves violations des droits de l'homme dans un pays, et quels pouvoirs doivent-elles avoir pour jouer ce rôle¹²⁴ ?
- Maintenant que le Conseil est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, les procédures spéciales doivent-elles avoir davantage de contacts avec celle-ci ?

Sélection et nomination des titulaires de mandats

Certains États ont suggéré que la procédure de nomination des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales se base sur le principe de rotation géographique et que chaque groupe régional nomme, à tour de rôle, son ou sa candidat(e) pour un poste spécifique de titulaire de mandat¹²⁵. D'autres ont suggéré de sélectionner les candidats à partir d'une liste soumise par différents groupes régionaux¹²⁶ ou encore de disqualifier les salariés d'ONG ou les membres des organes directeurs de groupes de soutien dans la région du mandat à pourvoir. Certains ont aussi suggéré de s'acheminer vers un système de groupes de travail représentant les cinq groupes régionaux plutôt que des rapporteurs spéciaux individuels¹²⁷. Pour être sûr que des individus indépendants ayant suffisamment d'expérience dans le domaine concerné soient sélectionnés pour chaque mandat, le processus de sélection des titulaires est fondamental. Si ce processus devenait un processus régional de sélection, l'indépendance des procédures serait gravement compromise. Les propositions allant en ce sens devront être surveillées de près si elles devaient émerger pendant le processus d'examen.

¹²⁰ Voir la note d'information de l'Union européenne (UE) ainsi que le document présenté conjointement par l'Argentine, le Brésil, le Costa Rica, le Chili, la République dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Mexique, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur : http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹²¹ Cette question est discutée de manière plus approfondie ci-dessous.

¹²² Rapport sur le séminaire ouvert à tous sur l'amélioration et le renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/116, 12 décembre 2005).

¹²³ Parmi les suggestions figurent : l'organisation d'un débat distinct dans le cadre du Conseil pour que les procédures spéciales commentent leurs rapports ; des réunions d'information et des comptes-rendus plus réguliers sur les communications et les visites de pays ; la participation des ONG dans le dialogue interactif entre les procédures spéciales et les États.

¹²⁴ Les procédures spéciales pourraient par exemple demander la tenue d'une session urgente du Conseil pour discuter d'une situation urgente dans un pays ; elles pourraient aussi avoir un plus grand accès au Conseil de sécurité.

¹²⁵ Document de synthèse initial élaboré par le groupe des États d'Asie, *Le renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme* (note 35 ci-dessus).

¹²⁶ Observations du groupe des États d'Afrique sur le document de synthèse initial élaboré par le groupe des États d'Asie (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674,1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹²⁷ La décision de la 61^{ème} session de la Commission remplaçant le rapporteur spécial sur les mercenaires par un groupe de travail composé de cinq membres pourrait constituer un précédent en la matière.

Les ONG ont souligné la nécessité de choisir les candidats sur une liste plus large¹²⁸ et par un processus de sélection plus transparent. Elles soutiennent l'idée d'un réservoir de candidats présélectionnés¹²⁹ et ont appuyé la proposition du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (le Haut-Commissaire) de nommer un groupe consultatif, composé d'experts de toutes les régions du monde, chargé d'aider à identifier les experts les plus compétents pouvant être nommés au titre des procédures spéciales¹³⁰. Certains ont également souligné les inconvénients liés au travail bénévole à temps partiel de titulaires de mandats ne recevant aucune compensation financière¹³¹. Les procédures spéciales elles-mêmes ont insisté sur le fait que l'un des critères les plus importants est que les titulaires de mandats éventuels ne doivent pas avoir de postes de décideurs au sein d'un gouvernement et qu'il ne doit y avoir aucun lien entre une région donnée et un mandat particulier¹³². Le problème de la répartition géographique équitable et de l'équilibre entre les sexes a également été souligné.

Les questions clés sont notamment :

- Comment effectuer les nominations relatives aux procédures spéciales de façon à garantir que les candidats ont l'indépendance et les compétences requises pour ces postes ?
- Les groupes régionaux doivent-ils participer d'une manière ou d'une autre à ce processus ?
- Comment le processus peut-il être ouvert et transparent ?
- Comment élargir la liste de candidats potentiels pour avoir un éventail plus large de compétences et d'expériences ainsi qu'une répartition géographique équitable et un équilibre entre les sexes ?
- Doit-il y avoir un réservoir de candidats présélectionnés et comment gérer ce réservoir pour avoir une plus grande participation de la société civile ?
- Les titulaires de mandats doivent-ils continuer à travailler sur une base de volontariat à temps partiel ou doivent-ils s'engager à plein temps et/ou recevoir une indemnité financière ?

La coopération des États avec les procédures spéciales

Comme mentionné ci-dessus, différentes ONG et les procédures spéciales ont souligné que le manque de coopération de la part des États affaiblit gravement les procédures spéciales et représente le plus grand obstacle à leur bon fonctionnement. Tout processus d'examen qui adhère pleinement à un projet de réforme positive doit traiter ce problème avant toute chose.

L'absence de coopération se fait en particulier sentir dans deux domaines :

- a) Les communications. Souvent, les États ne répondent pas du tout aux communications que les procédures spéciales leur adressent ou envoient des réponses standard ou inadéquates, sans examiner les allégations mises en avant dans les communications. Dans son dernier rapport à la Commission, la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes a souligné que les gouvernements n'avaient répondu qu'à 26% des communications en 2005¹³³.
- b) Les visites de pays. Les procédures spéciales ne peuvent conduire une visite dans un pays qu'avec l'accord de l'État concerné. Les États peuvent donc bloquer les visites en refusant d'accorder leur

¹²⁸ Bureau de la société des amis auprès des Nations Unies, *Enhancing and strengthening the effectiveness of the Special Procedures of the UN Commission on Human Rights* (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/Special-Procedures20051013.pdf.

¹²⁹ Voir CII, *Réformer le système des droits de l'homme : une occasion pour les Nations Unies de tenir leur promesse* (CII, 2005), p. 6. Voir aussi HCDH, *Strengthening the Special Procedures: The Way Forward*, p. 3, disponible sur <http://www.ohchr.org/english/bodies/docs/special-paper.doc>.

¹³⁰ Human Rights Watch, *Session 1. The role and functions of the Special Procedures system* (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674,1&_dad=portal&_schema=PORTAL. Voir aussi HCDH, *Background Paper on the role and functions of the special procedure system* (note 34 ci-dessus).

¹³¹ Bureau de la société des amis auprès des Nations Unies, *Enhancing and strengthening the effectiveness of the Special Procedures of the UN Commission on Human Rights* (note 45 ci-dessus). D'autres se sont au contraire inquiétés du fait que le versement d'une rémunération aux titulaires de mandats au titre des procédures spéciales pourrait compromettre leur indépendance.

¹³² *Rapport de la douzième réunion des rapporteurs et représentants spéciaux, experts indépendants et présidents des groupes de travail chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et du programme de services consultatifs* (E/CN.4/2006/4, 3 août 2005), p. 16.

¹³³ E/CN.4/2006/61/Add.1, 27 mars 2006, p. 4.

permission de se rendre sur leur territoire aux procédures spéciales, en ignorant les demandes d'invitation à conduire des visites qui leur sont adressées par les procédures spéciales ou en acceptant la visite avant de poser des conditions arbitraires ou de refuser l'accès des procédures spéciales à des lieux stratégiques ou des personnes clés. Il est arrivé pour certains mandats de pays que l'État refuse de reconnaître le mandat¹³⁴ et empêche systématiquement le titulaire du mandat de rentrer dans le pays. À la date du 11 octobre 2005, seuls 53 États avaient adressé des invitations permanentes (invitation à se rendre dans le pays sans limitation de durée) aux procédures spéciales¹³⁵. Parfois, des États qui ont pourtant adressé une invitation permanente ne répondent pas favorablement à la demande d'un titulaire de mandat particulier de se rendre dans le pays. Depuis 1998, 89 pays n'ont pas répondu aux demandes de visites qui leur ont été adressées, en dépit du fait que 11 d'entre eux ont lancé des invitations permanentes. Sur ces 89 pays, 54 ont au moins deux demandes de visite en souffrance. 64 pays n'ont reçu aucune visite depuis 1998, même si 23 d'entre eux ont reçu une demande d'invitation de la part d'au moins un titulaire de mandat¹³⁶.

Plusieurs suggestions ont été faites en la matière. Il s'agit notamment de : accorder un droit d'accès automatique aux procédures spéciales ; instaurer un mécanisme de suivi en cas d'absence de coopération avec les procédures spéciales au sujet des communications ou des visites de pays ; lier l'appartenance au Conseil à la coopération et au suivi¹³⁷.

Les questions clés sont notamment :

- Les procédures spéciales doivent-elles avoir un droit d'accès automatique à tous les pays ? Si ce n'est à tous les pays, un droit d'accès automatique à tous les États membres du Conseil des droits de l'homme ?
- Quelles mesures peut prendre le Conseil pour accroître la coopération entre les procédures spéciales et les États ?
- Quelle action doit être prise en cas de non réponse aux communications ?
- Quelle action doit être prise lorsqu'un pays ne répond pas à une demande d'invitation à conduire une visite, ne coopère pas pendant la mission ou lorsque les demandes sont en souffrance depuis plusieurs années ?
- Que faire si un État refuse de reconnaître un mandat de pays ?
- Faut-il lier l'appartenance au Conseil et d'autres avantages à la coopération manifestée ?
- Le Conseil doit-il signaler à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité les États qui ont constamment refusé de coopérer avec les procédures spéciales malgré la persistance de graves violations des droits de l'homme dans leur pays, et recommander des actions à prendre ?

Suivi des conclusions et recommandations

Lié au problème de la coopération, celui du suivi des conclusions et des recommandations des procédures spéciales constitue une autre question fondamentale, qui devrait être prise en compte lors de l'examen.

La question du suivi se pose à deux niveaux :

- a) Au niveau international. Il est souvent arrivé que la Commission ne suive pas de manière adéquate les conclusions et recommandations des procédures spéciales. Ces conclusions et recommandations ne faisaient souvent pas l'objet de discussions suffisantes et les recommandations d'action étaient ignorées ou, dans de nombreux cas, ne donnaient pas lieu à des résolutions ou décisions. Si on veut que les procédures spéciales constituent un mécanisme efficace de surveillance et de protection, les États doivent être disposés à agir en suivant leurs conclusions. Le Conseil des droits de l'homme doit développer des mécanismes permettant de discuter en profondeur des conclusions des procédures spéciales et d'agir au vu de leurs recommandations. Il faut aussi demander aux États de rendre compte des mesures prises suite aux conclusions et recommandations, au moins pour les principaux problèmes

¹³⁴ Cuba et la République populaire démocratique de Corée (RPDC) ont par exemple refusé de reconnaître les mandats du représentant personnel sur Cuba et du rapporteur spécial sur la RPDC.

¹³⁵ Pour plus d'informations, voir www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm.

¹³⁶ Pour plus d'informations sur les visites, les invitations et les demandes de pays particuliers, voir www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisitsa-e.htm.

¹³⁷ Human Rights Watch, *Session 1. The role and functions of the Special Procedures system* (voir note 47 ci-dessus).

soulevés par les procédures spéciales, et des obstacles auxquels ils sont confrontés dans la mise en œuvre de ces mesures.

- b) Au niveau national. Les États ne suivent pas de manière adéquate les recommandations des procédures spéciales et les communications au niveau national. Pour faciliter le suivi, il a notamment été suggéré : que les procédures spéciales formulent des recommandations claires et concises qui indiquent les priorités et qui prennent en compte les incidences financières ; qu'il y ait une plus grande propagation des recommandations et des conclusions des procédures spéciales dans le pays (pour ce faire, la participation des équipes de terrain du HCDH et des Nations Unies a été suggérée) ; que les ONG nationales, les INDH et les parlements soient plus engagés dans le processus de suivi, et que l'obligation de répondre de la mise en œuvre au niveau politique devant les Nations Unies soit davantage affirmée¹³⁸.

Les questions clés sont notamment :

- Quels mécanismes le Conseil doit-il mettre en place pour veiller à ce que les conclusions et les recommandations des procédures spéciales soient débattues de manière adéquate au niveau international et qu'elles se traduisent par des actions ?
- Faut-il mettre en place des mécanismes par lesquels les États rendent compte des progrès accomplis en termes de mise en œuvre et de suivi ? Le cas échéant, de quels mécanismes doit-il s'agir ?
- Comment les États doivent-ils être tenus pour responsables si les recommandations ne sont pas mises en œuvre et suivies de manière satisfaisante ?
- Quels mécanismes et quels processus pourraient contribuer à un meilleur suivi au niveau national ?
- Comment les ONG, les INDH et les parlements peuvent-ils être plus impliqués pour garantir le suivi ?

Les relations avec l'examen périodique universel

Pour assurer une meilleure coopération et un meilleur suivi, une solution serait de relier le travail des procédures spéciales au nouveau mécanisme d'examen périodique universel (EPU) que le Conseil va mettre en place¹³⁹. Pour ce faire, différents moyens sont possibles, notamment : demander que l'examen des États dans le mécanisme d'EPU soit précédé de missions dans ledit pays, conduites par certaines procédures spéciales ; demander aux États de rendre compte de la mise en œuvre et du suivi des recommandations des procédures spéciales pour l'EPU ; demander aux ONG et aux INDH d'apporter des informations sur le degré de suivi des recommandations ; poser, lors des discussions, le problème de la coopération et du suivi et définir, à la fin du processus, des mesures concrètes. Amnesty International a recommandé que le travail des procédures spéciales soit une source essentielle d'information¹⁴⁰ pour l'EPU. Lors de leur douzième réunion annuelle, les procédures spéciales ont également recommandé que les rapports émanant du mécanisme des procédures spéciales soient parties intégrantes de l'EPU¹⁴¹.

Les questions clés sont notamment :

- Doit-il y avoir un lien entre procédures spéciales et EPU ?
- Quel doit être le rôle des procédures spéciales dans le cadre de l'EPU ?
- L'EPU de chaque pays doit-il être précédé de missions dans ledit pays conduites par des procédures spéciales sélectionnées ? Combien de procédures spéciales doivent-elles se rendre dans le pays et comment doivent-elles être choisies ?
- Comment utiliser le système de l'EPU pour assurer un plus grand suivi et une meilleure mise en œuvre des recommandations des procédures spéciales ?

¹³⁸ Rapport sur le séminaire ouvert à tous sur l'amélioration et le renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2006/116, 8 décembre 2005) pp. 16-17. Voir aussi SIDH, *Item II: Working Methods of Mandate Holders* (séminaire Amélioration et renforcement de l'efficacité des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme, HCDH, 12-13 octobre 2005), disponible sur http://portal.ohchr.org/portal/page?_pageid=1674.1&_dad=portal&_schema=PORTAL.

¹³⁹ Le chapitre sur l'examen périodique universel aborde ce mécanisme et les questions connexes en détail.

¹⁴⁰ Amnesty International, *Les procédures spéciales des Nations Unies : piliers de la protection des droits humains* (Amnesty international, 2005, index AI : IOR 40/017/2005).

¹⁴¹ E/CN.4/2006/4, 3 août 2005, p. 24.

- Comment faire participer les ONG et les INDH dans ce processus ?

Que sera le processus d'examen

Il existe aujourd'hui peu d'informations disponibles sur la façon dont l'examen sera conduit et sur qui le conduira. Certains États ont suggéré que le Conseil mette en place un groupe de travail de durée indéterminée chargé de mener l'examen¹⁴². Quelle que soit la structure ou le processus qu'adoptera le Conseil pour mener l'examen, il est important qu'un cahier des charges clair soit établi, définissant le champ de l'étude, ses méthodes de travail et ses objectifs, et que cet examen soit mené dans un processus transparent, ouvert et public. Le Conseil devra disposer clairement que toutes les parties intéressées doivent participer au processus d'examen, notamment les autres États, les procédures spéciales elles-mêmes, le HCDH, les ONG et les INDH. Il doit également veiller à ce que le mécanisme des procédures spéciales continue à fonctionner durant le processus d'examen, afin qu'il n'y ait pas d'interruption dans la protection.

¹⁴² SIDH, *Report on Consultations and Exchanges of Views on Preparations for the First Session of the Human Rights Council, Geneva, 21 April 2006*, disponible sur www.ishr.ch/hrm/UNreform/NewsBulletin/FImpConsultations21April06.pdf.

Chapitre 4 - La Sous-Commission et le mécanisme de conseil

Informations générales sur la Sous-Commission

Quel était le rôle de la Sous-Commission ?

La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme¹⁴³ (la Sous-Commission) était le principal organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme (la Commission). Créée en 1947, le mandat initial de la Sous-Commission était de recommander l'adoption de normes pour la protection des minorités et la prévention de la discrimination¹⁴⁴. Au fil des années, le mandat et les fonctions de la Sous-Commission se sont élargis et elle a assumé des tâches et des questions relatives aux droits de l'homme beaucoup plus diverses. En 1967, le Conseil économique et social (ECOSOC) a autorisé la Sous-Commission à « examiner les informations concernant des violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁴⁵ » dans tous les pays du monde.

Le rôle de la Sous-Commission était souvent décrit comme celui de « laboratoire d'idées » de la Commission¹⁴⁶. Ses principales fonctions étaient d'entreprendre des recherches sur les principaux droits de l'homme ; de contribuer au développement des normes internationales relatives aux droits de l'homme ; d'apporter son avis sur l'interprétation des normes internationales ; de surveiller les atteintes aux droits de l'homme ; de surveiller et d'examiner les questions relatives à la mise en œuvre des droits de l'homme ; et de s'acquitter de toute autre fonction que pouvaient lui confier la Commission ou l'ECOSOC. La Sous-Commission était composée de 26 experts indépendants des droits de l'homme, représentant de manière équilibrée les cinq groupes régionaux des Nations Unies¹⁴⁷, élus par la Commission. Toutes les personnes élues en tant que membres de la Sous-Commission étaient tenues d'être indépendantes, de ne percevoir aucune rémunération et de siéger à titre individuel.

Comment fonctionnait la Sous-Commission ?

La Sous-Commission se réunissait une fois par an pendant trois semaines, en juillet et en août. Pour organiser son travail, la Sous-Commission nommait des rapporteurs spéciaux ou créait des groupes de travail parmi ses membres afin d'effectuer certaines tâches. Les rapporteurs spéciaux avaient pour mandat de préparer des études sur différentes questions et d'adresser leurs conclusions et recommandations dans des rapports à la Sous-Commission, qui étaient débattus lors de la session annuelle de cette dernière¹⁴⁸. La Sous-Commission a également créé des groupes de travail, composés d'au moins un membre pour chacun des cinq groupes régionaux des Nations Unies, afin de débattre ou examiner des questions particulières. Les groupes de travail pouvaient fonctionner soit pendant la session annuelle, soit entre deux sessions (avant la session annuelle de la Sous-Commission)¹⁴⁹ et facilitaient les discussions entre les membres de la Sous-Commission, les ONG et les

¹⁴³ Auparavant intitulé Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, cet organe a été renommé Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme en 1999.

¹⁴⁴ Voir A. Eide, « *The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* », in P. Alston, *The United Nations and Human Rights* (Clarendon Press, 1995), p. 211.

¹⁴⁵ Résolution 1235 (XLII) de l'ECOSOC, adoptée le 6 juin 1967, para. 2.

¹⁴⁶ Voir www.ohchr.org/french/bodies/subcom/index.htm.

¹⁴⁷ Il y avait, en 2005, sept experts d'Afrique, cinq d'Asie, cinq d'Amérique latine (*GRULAC*), trois d'Europe de l'Est et six d'Europe de l'Ouest et d'autres États (*WEOG*). Pour une liste des membres de la Sous-Commission, voir <http://www.ohchr.org/french/bodies/subcom/membership.htm>.

¹⁴⁸ Pour une liste des rapporteurs spéciaux et le statut des différentes études, voir annexe 4.1, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

¹⁴⁹ La Sous-Commission comptait, en 2005, huit groupes de travail. Les quatre groupes de travail intersession étaient : le Groupe de travail sur les minorités, le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage, le Groupe de travail sur les populations autochtones et le Forum social (réunion de deux jours d'un groupe de travail, qui tenait lieu de forum sur les droits économiques, sociaux et culturels). Trois groupes de travail se sont réunis au cours de la session annuelle de la Sous-Commission : le Groupe de travail sur les sociétés transnationales, le Groupe de travail sur l'administration de la justice et le

États¹⁵⁰. La Sous-Commission débattait de la situation dans certains pays et adoptait des résolutions sur des pays particuliers. En 2000, la Commission a décidé que la Sous-Commission pourrait continuer à débattre de la situation dans des pays qui ne faisaient pas l'objet de discussions à la Commission et qu'elle pourrait transmettre un état récapitulatif de ses discussions, mais qu'elle ne pourrait pas adopter de résolutions propres à un pays particulier ou de résolutions thématiques faisant référence à un pays particulier¹⁵¹. Les pouvoirs de la Sous-Commission ont été à nouveau restreints lorsque la Commission a décidé qu'elle ne pourrait entreprendre aucune nouvelle activité sans l'approbation de la Commission, mis à part la préparation des études et des recherches¹⁵².

Lors de sa session annuelle, la Sous-Commission examinait différents rapports et études soumis par les rapporteurs spéciaux et les groupes de travail, discutait et débattait de questions de fond, écoutait les déclarations des ONG et des États et adoptait des résolutions et des décisions sur des questions relatives aux droits de l'homme et sur son propre travail. **Comme pour la Commission, les discussions à la session annuelle de la Sous-Commission s'organisaient en points de l'ordre du jour et ses activités étaient règlementées par le règlement intérieur des commissions technique de l'ECOSOC.** Les ONG bénéficiant du statut consultatif auprès de l'ECOSOC pouvaient participer à la session annuelle et faire des déclarations écrites ou orales. Les États participaient aussi à la session et faisaient des déclarations. La Sous-Commission soumettait un rapport détaillé de la session à la Commission. Le Président de la Sous-Commission soumettait également un bref rapport sur la session, résumant les principales activités et mentionnant tout nouveau mandat ou toute autre question ayant des incidences financières et nécessitant l'approbation de la Commission.

Quelles étaient les forces et les faiblesses de la Sous-Commission ?

La Sous-Commission a été à l'origine d'un grand nombre des normes relatives aux droits de l'homme adoptées par la Commission¹⁵³. **La Sous-Commission a également joué un rôle important en mettant en lumière des domaines de préoccupation relatifs aux droits de l'homme nouveaux ou émergents¹⁵⁴, ainsi que d'autres failles du système de protection des droits de l'homme. Elle a apporté son avis sur l'interprétation et la mise en œuvre des normes des droits de l'homme.** De nombreux groupes de travail de la Sous-Commission ont adopté des procédures plus flexibles pour la participation des ONG, permettant aux ONG ne bénéficiant pas du statut consultatif auprès de l'ECOSOC de participer à leurs travaux ; ces procédures ont été un moyen important qui a favorisé une plus grande participation des ONG dans le système des Nations Unies. Les Groupes de travail sur les minorités et sur les populations autochtones sont notamment deux des forums les plus accessibles pour les minorités et les populations autochtones¹⁵⁵.

La plus grande faiblesse de la Sous-Commission a probablement été le système d'élection de ses membres, tel qu'il a été mis en œuvre par la Commission. La Commission a élu certains membres qui n'ont pas rempli les critères de qualité et d'indépendance requis, en raison des conflits engendrés par leurs fonctions au sein de leur gouvernement, de l'absence de limite à la durée totale du statut de membre et/ou d'un manque d'expertise. Ces problèmes ont affaibli tout l'organe et ont conduit parfois à une politisation de son travail. Le fonctionnement de la Sous-Commission a également été affaibli par la Commission, qui a restreint sa capacité à étudier la situation

Groupe de travail mandaté pour élaborer les principes et les lignes directrices pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans le cadre de la lutte antiterroriste. Le groupe de travail des communications s'est réuni après la session annuelle de la Sous-Commission.

¹⁵⁰ Le Groupe de travail des communications fait exception. Il se réunissait en privé pour examiner les plaintes reçues de particuliers, dans le cadre de la procédure 1503 de la Commission. Pour plus d'informations sur cette procédure et ce groupe de travail, voir le chapitre sur la procédure de plainte.

¹⁵¹ *Décision 2000/109* et *Résolution 2003/59* de la Commission des droits de l'homme.

¹⁵² *Résolution 2005/53* de la Commission des droits de l'homme.

¹⁵³ Par exemple la *Déclaration sur la protection des défenseurs des droits de l'homme* et les *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours*.

¹⁵⁴ Notamment les questions de droits de l'homme relatives au fonctionnement des sociétés transnationales. Voir le chapitre sur ces questions pour plus de détails.

¹⁵⁵ Voir www.iwgia.org/sw8632.asp.

dans les pays, limité la possibilité pour la Sous-Commission de prendre des initiatives sans l'approbation de la Commission et marginalisé son travail.

Un mécanisme de conseil

Le Conseil va-t-il maintenir la Sous-Commission ou va-t-il créer un autre mécanisme de conseil ?

Selon la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, qui a créé le Conseil des droits de l'homme (le Conseil), celui-ci devra « *maintenir [...] un mécanisme de conseil [...] ¹⁵⁶* ». L'utilisation du terme « *mécanisme de conseil* » et l'absence de référence à la continuation de la Sous-Commission signifie que le Conseil n'est pas tenu, en vertu des termes de la résolution, de conserver la Sous-Commission et qu'il peut mettre en place un nouveau mécanisme de conseil. Comme pour les procédures spéciales et la procédure 1503, la résolution stipule que le Conseil « *réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme* », y compris la Sous-Commission, « *dans l'année suivant la tenue de sa première session ¹⁵⁷* ».

Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement¹⁵⁸, mis en place par le Secrétaire général, a recommandé que la Commission soit secondée dans ses travaux par un conseil ou un groupe consultatif composé d'une quinzaine d'experts indépendants, qui pourraient donner des avis sur les questions concernant tel ou tel pays, ainsi que sur la rationalisation de certains des mandats thématiques. Le Groupe de personnalités a recommandé que les experts puissent exercer eux-mêmes certains des mandats actuels au titre des procédures spéciales concernant la recherche et l'établissement de normes et de définitions. Il a également été suggéré qu'au lieu de conserver un organe permanent d'experts, le Conseil nomme des experts indépendants pour accomplir certaines tâches particulières lorsque la situation le demande¹⁵⁹. Lors de sa 57^{ème} session, la Sous-Commission a souligné que « *l'existence d'un organe collégial d'experts indépendants parmi les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies est de toute évidence nécessaire, parce que c'est un organe de ce type qui est le mieux à même d'accomplir certaines fonctions essentielles du système ¹⁶⁰* ». La Commission internationale des juristes (CIJ) a confirmé la nécessité d'un organe collégial et collectif d'experts indépendants et a déclaré : « *un processus collégial et collectif de délibération mené par des experts indépendants présente des avantages considérables, faisant défaut lorsqu'un expert indépendant ou un petit groupe de travail se penche sur une question ¹⁶¹* ». Le Conseil devra donc décider s'il conserve la Sous-Commission ou s'il crée un autre organe d'experts. Il devra également décider s'il doit créer un seul organe permanent d'experts ou s'il doit en mettre en place plusieurs, chacun assumant une fonction thématique ou toute autre fonction particulière, ou encore nommer des experts indépendants de façon ponctuelle.

Les questions clés sont notamment :

- De quel type de mécanisme de conseil le Conseil doit-il disposer ?
- Quelles doivent être les principales caractéristiques de tout mécanisme de conseil ou organe d'experts créé ou conservé par le Conseil ?
- Le Conseil doit-il maintenir la Sous-Commission, garder ses principes de base et l'améliorer ou bien encore créer un nouveau mécanisme de conseil ?
- Le Conseil doit-il mettre en place un organe collectif et collégial d'experts indépendants ou doit-il nommer des experts indépendants en fonction des besoins ? S'il crée un organe d'experts, doit-il en nommer plusieurs pour assumer des fonctions particulières, notamment thématiques ?

Que va-t-il advenir du travail en attente et en cours à la Sous-Commission ?

¹⁵⁶ Para 6.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ A/59/565 (2 décembre 2004), p. 82.

¹⁵⁹ Commission internationale des juristes (CIJ), *Réformer le système des droits de l'homme : une occasion pour les Nations unies de tenir leur promesse* (CIJ, 2005), p. 23.

¹⁶⁰ *Décision 2005/114* de la Sous-Commission, voir para. 2 de l'annexe.

¹⁶¹ CIJ, *Réformer le système des droits de l'homme : une occasion pour les Nations unies de tenir leur promesse* (CIJ, 2005), p. 23 (note 17 ci-dessus).

Il n'est pas certain que la Sous-Commission se réunisse, comme elle le fait habituellement, en juillet et en août 2006. Si elle se réunit, on ne sait pas non plus sur quoi porterait cette session. La Commission devait organiser des élections à sa 62^{ème} session, les mandats de 13 membres de la Sous-Commission, soit la moitié des membres, arrivant à terme en 2006. Pour que la Sous-Commission se réunisse en 2006, le Conseil devra soit organiser des élections, soit prolonger d'un an le mandat des 13 membres concernés. Suite aux discussions qui se sont tenues lors des consultations informelles d'avril et de mai 2006, il semble probable que le Conseil décide de prolonger d'un an les mandats des membres sur le point d'expirer, éventuellement grâce à la résolution omnibus qui prolongera aussi les fonctions des autres titulaires de mandats¹⁶².

Le rapport détaillé de la Sous-Commission sur ses activités à la 57^{ème} session a été soumis à l'attention de la Commission lors de sa 62^{ème} session. En plus de la présentation de ses activités, ce rapport demande à la Commission de prendre certaines mesures, notamment d'approuver les mandats et les autres questions ayant des incidences financières, et recommande l'adoption de résolutions. La Commission ayant porté ce rapport, avec d'autres, à l'attention du Conseil à sa première session en juin¹⁶³, celui-ci devra en accuser réception et prendre des décisions sur certains des points abordés. S'il ne le faisait pas, la Sous-Commission se trouverait dans l'incapacité de continuer son travail. Si le Conseil décide de mettre fin au mandat de la Sous-Commission et de créer un nouvel organe d'experts, il devra prendre des dispositions sur les études et rapports actuellement en cours d'élaboration et sur ceux déjà transmis à la Commission pour action. Le Conseil devra sans doute décider quelles activités seront transférées au nouvel organe ou à d'autres organes de défense des droits humains, et quelles activités devront être menées à bien par les membres de la Sous-Commission avant une certaine date, puis soumises au Conseil ou au nouvel organe pour discussion. Certains ont suggéré que le Conseil demande à la Sous-Commission de tenir une brève session finale pour conclure son travail en instance, adresser des recommandations sur le travail en cours et donner son avis sur le type de système que le Conseil devrait, selon elle, mettre en place¹⁶⁴.

D'autres se sont inquiétés de l'avenir des groupes de travail de la Sous-Commission et des conséquences négatives de la suppression du mandat de la Sous-Commission sur la participation des populations autochtones et des minorités. Le Conseil devra veiller, quelque soit le mécanisme adopté, à ce que les initiatives importantes ne soient pas perdues ou reléguées à l'arrière-plan lors du processus de transition et il devra prendre les dispositions nécessaires pour que les dispositifs relatifs à la participation des populations autochtones, des minorités et des ONG ne bénéficiant pas du statut consultatif auprès de l'ECOSOC, soient repris par l'organe expert lui-même ou par tout autre forum qu'il mettrait en place.

Les questions clés sont notamment :

- Quelles dispositions le Conseil doit-il prendre en ce qui concerne le travail en instance ou en cours à la Sous-Commission ?
- Si le Conseil décide de supprimer le mandat de la Sous-Commission, comment organiser la transition entre la Sous-Commission et tout nouveau système ou organe mis en place ?
- Si la Sous-Commission se réunit pour sa dernière session en juillet ou en août 2006, sur quoi doit porter cette dernière réunion ?
- Comment le Conseil doit-il garantir que les initiatives et activités importantes ne sont pas perdues ou reléguées à l'arrière-plan lors du processus de transition ?
- Comment le Conseil peut-il garantir la continuation des dispositifs favorisant la participation des ONG ne bénéficiant pas du statut consultatif auprès de l'ECOSOC ?
- Comment le Conseil peut-il garantir le maintien de la participation des populations autochtones et des minorités ?

¹⁶² Voir le chapitre sur les procédures spéciales pour de plus amples discussions sur l'éventuelle résolution omnibus et sur la prolongation des fonctions des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, ainsi que sur l'extension des mandats.

¹⁶³ *Résolution 2006/1* de la Commission des droits de l'homme, para 1.

¹⁶⁴ Voir à cet égard N. Howen, *Architecture of the Human Rights Council: Role of the Chair and Bureau & the role of "experts"* (Séminaire sur le Conseil des droits de l'homme, Lausanne, 15 mai 2006), p.15, disponible sur www.eda.admin.ch/geneva_miss/e/home/confonu/ccdh.ContentPar.0010.UpFile.tmp/xy_yymmdd_0123456789_1.pdf.

Quels doivent être le rôle et les fonctions d'un organe d'expert et comment doit-il fonctionner ?

La Sous-Commission a souligné la nécessité d'avoir « un organe représentatif d'experts indépendants capable de réfléchir collectivement, libéré des contraintes d'un mandat spécialisé et de considérations politiques, pour susciter et poursuivre une réflexion novatrice sur les normes en matière de droits de l'homme et leur application¹⁶⁵ ». D'après la Sous-Commission, les activités et fonctions qu'un tel organe devrait assumer portent notamment sur : 1) les initiatives de politique générale ; 2) les activités normatives concernant a) l'élaboration de nouvelles normes et b) l'élaboration de directives relatives à l'application des normes ; 3) l'identification des déficits dans les normes et les méthodes de surveillance ; 4) l'identification des bonnes pratiques. La Sous-Commission a également souligné le besoin permanent d'élaboration de normes primaires, qui peut survenir en raison d'éléments nouveaux ayant des conséquences pour les droits de l'homme, de la modification d'une situation de fait et de l'identification d'un déficit dans les normes existantes ou les méthodes de surveillance¹⁶⁶. Ibrahim Salama, membre de la Sous-Commission, a suggéré que l'organe consultatif tienne le rôle de « département de recherche », ait des relations, en vertu de sa compétence consultative, avec toutes les parties du système de défense des droits de l'homme, et non uniquement avec le Conseil, et possède un « devoir d'initiative clair » qui soit expressément stipulé dans son mandat¹⁶⁷. La CIJ a estimé qu'il serait préférable que l'organe n'ait pas le pouvoir de traiter de la situation dans des pays particuliers, ceci étant, selon elle, le rôle explicite du Conseil¹⁶⁸. Si un organe d'experts est créé, le Conseil devra décider de son rôle et de ses fonctions, et devra déterminer dans quelle mesure un tel organe pourrait entreprendre de lui-même des études et d'autres activités, en plus de celles commandées par le Conseil.

Le Conseil devra aussi décider comment l'organe ou le mécanisme fonctionnera et déterminer en particulier la fréquence des réunions des experts et la façon dont ces réunions seront organisées. Par exemple, l'organe doit-il pouvoir se réunir plus fréquemment que ne le faisait la Sous-Commission, pour refléter l'augmentation de la fréquence des sessions du Conseil ? L'organe d'experts doit-il se distancier des procédures formelles et bureaucratiques qui caractérisaient la Sous-Commission pour devenir une structure axée sur les discussions, tel un colloque plus informel, afin de faciliter les échanges de points de vue entre experts, États et ONG ? La question de la participation des ONG et des INDH devra aussi être abordée et le Conseil devra veiller à ce que les ONG participent au moins autant au nouvel organe ou mécanisme d'experts qu'ils le faisaient à la Sous-Commission.

Les questions clés sont notamment :

- Quel est le rôle de l'organe d'experts ? À quels besoins doit-il répondre ?
- Quelles doivent être les principales fonctions de l'organe d'experts ?
- L'organe d'experts doit-il pouvoir entreprendre de sa propre initiative des études et autres activités ?
- L'organe d'experts doit-il jouer un rôle dans le mécanisme d'examen périodique universel¹⁶⁹ conduit par le Conseil ?
- L'organe d'experts doit-il pouvoir traiter plus couramment de la situation dans des pays particuliers ?
- Quelle doit être la fréquence des réunions de l'organe d'experts ?
- Comment ces réunions doivent-elles être organisées ?
- Comment les ONG et les NIDH doivent-elles participer au travail de l'organe d'experts et à ses réunions ?

Quels doivent être la composition de l'organe d'experts ou les éléments constitutifs du mécanisme de conseil ?

¹⁶⁵ *Décision 2005/114* de la Sous-Commission, para. 6 de l'annexe.

¹⁶⁶ *Ibid.*, voir para. 3 à 5.

¹⁶⁷ I. Salama, *Horizons for Enhanced Human Rights Protection Under the "New" Council: Proposals for the Unfinished Business* (Séminaire sur le Conseil des droits de l'homme, Lausanne, 15 mai 2006), p. 20, disponible sur www.eda.admin.ch/geneva_miss/e/home/confonu/ccdh.ContentPar.0010.UpFile.tmp/xy_yymmdd_0123456789_1.pdf.

¹⁶⁸ N. Howen, *Architecture of the Human Rights Council: Role of the Chair and Bureau & the role of "experts"* (note 22 ci-dessus), p. 15.

¹⁶⁹ Merci de vous référer au chapitre sur l'examen périodique universel pour plus d'informations sur ce mécanisme.

La Sous-Commission a suggéré que les membres de l'organe d'experts soient élus plutôt que nommés et a déclaré que l'organe doit être « *suffisamment large dans sa composition pour représenter non seulement les diverses régions mais aussi les différences existant en leur sein*¹⁷⁰ ». Selon elle, l'expérience semble montrer que, pour avoir un fonctionnement optimal, l'organe considéré devrait comprendre environ 25 ou 26 membres, voire plus¹⁷¹. Au contraire, la CIJ a suggéré que les experts soient sélectionnés à partir d'un fichier géré et régulièrement mis à jour par le HCDH, tous les candidats étant choisis pour leur compétence et leur indépendance par la Haut-Commissaire. Le critère de l'indépendance consisterait à savoir si le candidat « *prend une part active à des fonctions exécutives ou législatives au sein d'un gouvernement qui compromettraient ou donneraient l'impression de compromettre son indépendance*¹⁷² ». La CIJ a aussi suggéré que la durée du statut de membre soit limitée à deux mandats de trois ans maximum¹⁷³. D'autres ont suggéré que le nombre d'experts soit limité (éventuellement entre 15 et 20) et qu'il soit possible de faire intervenir d'autres experts pendant de brèves périodes sur des sujets très particuliers, lorsque cela s'avère nécessaire¹⁷⁴. Le Conseil pourrait également envisager de créer de multiples organes plus petits, ayant chacun des fonctions différentes, ou de choisir des experts en fonction des besoins, pour assumer certaines tâches.

Les questions clés sont notamment :

- Quelle doit être la composition de l'organe d'experts, si un tel organe est créé ?
- Quelle doit être la méthode de nomination des experts ?
- Combien d'experts doivent être nommés et quels doivent être les critères de leur éligibilité ?
- Comment garantir les compétences et l'indépendance des individus ?
- L'organe d'experts doit-il pouvoir demander à d'autres experts de participer à son travail pendant de courtes durées si nécessaire ?
- Le Conseil doit-il nommer plus d'un organe pour assumer des fonctions particulières, notamment thématiques ?

Le processus d'examen

Comme pour les procédures spéciales et l'examen périodique universel, le processus par lequel le Conseil va examiner la Sous-Commission n'est toujours pas défini. Il semble probable que le Conseil mette en place un groupe de travail à composition non limitée ou organise une autre forme de consultation par le président, mais les décisions sur ces questions, comme d'autres, pourraient n'être prises qu'une fois que le Conseil se réunira en juin. Il est essentiel que ce processus soit mené de façon ouverte, transparente et publique, et que toutes les personnes concernées y participent, notamment les autres États, les procédures spéciales, le HCDH, les ONG et les INDH. Il serait également utile que la Sous-Commission participe à ce processus en mettant en lumière les forces et les faiblesses de son ancien fonctionnement et en exposant les éléments qui sont, selon elle, essentiels à tout organe ou mécanisme d'avis d'experts.

¹⁷⁰ *Décision 2005/114* de la Sous-Commission, para. 7 de l'annexe.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² CIJ, *Réformer le système des droits de l'homme : une occasion pour les Nations unies de tenir leur promesse* (note 17 ci-dessus), pp. 23 et 6.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷⁴ N. Howen, *Architecture of the Human Rights Council: Role of the Chair and Bureau & the role of "experts"* (note 164 ci-dessus), p. 15.

Chapitre 5 - Le mécanisme de plainte

Informations générales sur le mécanisme de plainte de la Commission

En quoi consistait le mécanisme de plainte de la Commission ?

Le principal mécanisme de plainte de la Commission des droits de l'homme (la Commission) était la procédure 1503¹⁷⁵, permettant aux victimes et aux personnes qui agissent en leur nom de présenter des communications (plaintes) sur les situations qui « *semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales*¹⁷⁶ » dans les pays du monde entier. La Commission n'examinait pas les violations des droits de l'homme d'un individu au titre de cette procédure. Celle-ci visait au contraire à porter des situations de violations massives des droits de l'homme à l'attention de la Commission¹⁷⁷. La procédure concernait tous les pays, qu'ils aient ou non voté pour la *Résolution 1503*¹⁷⁸ et quel que soit l'état de leur ratification des traités relatifs aux droits de l'homme¹⁷⁹. La procédure 1503 était confidentielle et c'est en séance privée que la Commission examinait la « situation » dans les pays sous le coup de la procédure. Les requérants étaient informés si leur cas était pris en charge au titre de la procédure mais ils ne recevaient aucune autre information sur les débats eux-mêmes et sur leurs conclusions. Comme il l'a été décrit dans le chapitre relatif aux procédures spéciales, les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales nommés par la Commission peuvent également recevoir des communications, qu'ils traitent directement avec les gouvernements concernés.

Comment fonctionnait la procédure 1503 ?

Tout individu ou tout groupe de personnes affirmant avoir été victime de violations des droits de l'homme, ou ayant une connaissance directe et sûre de violations, pouvait introduire une requête à la Commission, par l'intermédiaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)¹⁸⁰. Pour introduire une requête, les organisations non gouvernementales (ONG) n'étaient pas obligées de bénéficier du statut consultatif auprès de l'ECOSOC mais elles étaient tenues d'agir de bonne foi et conformément aux principes reconnus des droits de l'homme¹⁸¹. Le secrétariat du HCDH effectuait un premier tri de toutes les communications pour exclure celles déclarées inadmissibles car ne remplissant pas les conditions de recevabilité sur le fond ou sur la forme de la procédure 1503. Le HCDH traitait entre 5 000 et 220 000 communications par an¹⁸².

Pour respecter les conditions de fond de la procédure 1503, la plainte devait contenir une description des faits révélant l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et présenter des éléments de preuve spécifiques¹⁸³. La plainte devait indiquer « *l'objet de la requête* », c'est-à-dire le type

¹⁷⁵ Nommée d'après le nom de la résolution qui l'a créée : *Résolution 1503 (XLVIII)* du Conseil économique et social (ECOSOC) du 27 mai 1970.

¹⁷⁶ Para. 1.

¹⁷⁷ A.F. Bayefsky, *How to Complain about Human Rights Treaty Violations: Choosing a Forum*, disponible sur www.bayefsky.com/complain/44_forum.php.

¹⁷⁸ F.Z. Ksentini, *Les procédures onusiennes de protection des droits de l'homme* (Publisud, 1994), p. 122.

¹⁷⁹ G. Alfredsson et E. Ferrer, *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group International et Raoul Wallenberg Institute, 1998), p. 20.

¹⁸⁰ *Résolution 1 (XXIV)*, para. 2, de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, aujourd'hui intitulée Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (la Sous-Commission).

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies (FMANU), *Rapport du séminaire sur la Commission des droits de l'homme* (juillet 2004), p. 21, disponible sur

<http://www.wfuna.org/docUploads/Rapport%202004%20%2D%20français%2Epdf>.

¹⁸³ HCDH, *Fiche d'information n° 7. Procédures d'examen des requêtes* (HCDH, Rev. 1), disponible sur http://www.ohchr.org/french/about/publications/docs/fs7_f.pdf.

d'action attendue, et les droits qui avaient été violés¹⁸⁴. Une série de communications portant sur des violations perpétrées dans un même pays pouvait, prise dans son ensemble, révéler l'existence de violations systématiques¹⁸⁵. En ce qui concerne les exigences procédurales de la procédure 1503 : 1) les communications devaient être soumises dans un délai raisonnable après l'épuisement des voies de recours internes ; 2) l'État en cause ne devait pas faire l'objet d'un autre examen au titre d'une procédure publique de la Commission ; 3) l'objet de la requête ne devait pas relever de la compétence d'un mandat au titre des procédures spéciales de la Commission, quel qu'il soit ; 4) le requérant ne pouvait pas introduire la requête par le biais d'un mécanisme individuel de plainte mis en place par un traité que l'État en cause avait ratifié ; 5) les communications ne devaient pas être motivées par des raisons politiques ou manifestement dénuées de fondement et ne devaient pas être rédigées en termes insultants à l'égard de l'État en cause ; 6) la requête ne devait pas être anonyme et ne devait pas reposer exclusivement sur des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse¹⁸⁶.

Les requêtes qui satisfaisaient ces exigences étaient transmises à l'État en cause, qui devait répondre aux allégations présentées dans la requête dans les 12 semaines. La requête était ensuite examinée en deux étapes et seul un petit nombre de situations particulières à un pays parvenait à être transféré à la Commission dans son ensemble¹⁸⁷. Dans un premier temps, les requêtes étaient étudiées par le Groupe de travail des communications¹⁸⁸ de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (la Sous-Commission). Le Groupe de travail examinait la requête afin de déterminer si elle révélait l'existence, avec des preuves dignes de foi, d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme. Ce n'est que si la plainte était conforme aux exigences de fond et de forme que le Groupe de travail transmettait le dossier à la seconde étape du processus. Le Groupe de travail pouvait aussi garder certaines requêtes en instance jusqu'à l'année suivante afin d'obtenir plus d'informations. C'est le Groupe de travail des situations¹⁸⁹ qui conduisait la deuxième étape de l'examen. Le Groupe de travail des situations décidait de quelle situation dans un pays, et non de quelle requête, la Commission devait se saisir et formulait des recommandations à la Commission sur les actions à prendre pour chaque situation. Entre le moment où la requête était introduite et le moment où elle était traitée par la Commission, le processus pouvait prendre 18 mois ou plus¹⁹⁰. L'État en cause était informé du fait que la situation avait été transmise à la Commission et était invité à apporter toute information supplémentaire et à participer aux débats devant la Commission. Le requérant n'était pas informé et ne pouvait pas présenter d'informations¹⁹¹.

Enfin, la Commission examinait la situation dans le pays, sur laquelle elle avait été alertée par le Groupe de travail des situations, lors d'une réunion à huis clos pendant sa session annuelle. La Commission pouvait entamer des discussions avec l'État en cause, qui pouvait participer à la réunion et être présent lors de l'adoption de la décision finale. Les recommandations du Groupe de travail des situations étaient considérées comme une « première proposition ». Elles pouvaient être amendées et tout membre de la Commission pouvait émettre de nouvelles propositions¹⁹². La Commission pouvait adopter l'une des quatre lignes de conduite suivantes¹⁹³ : 1) mettre fin à l'examen du cas discuté ; 2) garder la situation à l'étude et attendre d'autres informations, provenant de l'État concerné ou transmises au titre de la procédure 1503 ; 3) garder la situation à

¹⁸⁴ Résolution 1 (XXIV) de la Sous-Commission, para. 3.

¹⁸⁵ N. Rodley et D. Weissbrodt, « *United Nations Nontreaty Procedures for Dealing with Human Rights Violations* », in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational Publishers, 4^{ème} éd., 2004), p. 72.

¹⁸⁶ Résolution 1 (XXIV) de la Sous-Commission, para. 3-4. Voir aussi M.F. Ize-Charrin, « *1503: A Serious Procedure* », in G. Alfredsson, J. Grimheden et. al. (eds.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms* (Martinus Nijhoff Publishers, 2001), p. 297.

¹⁸⁷ Voir Résolution 1503 et Résolution 2000/3 de l'ECOSOC.

¹⁸⁸ Composé de cinq membres de la Sous-Commission, provenant de chacun des cinq groupes régionaux des Nations unies.

¹⁸⁹ Composé de cinq membres désignés par chaque groupe régional.

¹⁹⁰ E. Miles, *A Conscientious Objector's Guide to the UN system* (Bureau de la Société des amis auprès des Nations Unies et Internationale des résistant(e)s à la guerre, 2000), p. 61, disponible sur www.wri-irg.org/pdf/co-guide-un.pdf.

¹⁹¹ Voir P. Alston, « *The Commission on Human Rights* », in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights* (Clarendon Press, 1995), p. 147, où l'auteur commente également l'inégalité de la procédure.

¹⁹² M.F. Ize-Charrin, « *1503: A Serious Procedure* » (note 186 ci-dessus), p. 302.

¹⁹³ La Commission pouvait, au titre de la Résolution 2000/3, para. 7(d), et de la Résolution 1503, para. 6(b), de l'ECOSOC, constituer un comité spécial chargé d'enquêter sur la situation, mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

l'étude et nommer un mandat au titre des procédures spéciales sur le pays en question¹⁹⁴ pour surveiller la situation et en rendre compte à la Commission ; 4) entreprendre l'examen de ladite question au titre de la procédure publique 1235, qui permettait à la Commission de discuter publiquement de la situation dans un pays et de prendre différentes mesures, par exemple adopter une résolution, nommer un mandat au titre des procédures spéciales, etc. La Commission pouvait également formuler des recommandations à l'ECOSOC. Elle n'accordait pas, au titre de cette procédure, de réparations directes et n'exigeait pas le versement d'indemnités au requérant ou aux autres victimes.

Après la notification initiale informant le requérant que la communication était examinée au titre de la procédure 1503, celui-ci ne recevait aucune information sur les débats ou leurs conclusions. Toute la procédure d'examen des plaintes était confidentielle¹⁹⁵. Depuis 1978, le Président de la Commission dévoilait les noms des pays faisant l'objet d'un examen au titre de la procédure 1503, de même que les noms des pays pour lesquels la procédure avait été interrompue, mais ne fournissait aucune autre information sur les discussions et leurs conclusions. La Commission a examiné 84 pays jusqu'en 2005¹⁹⁶. Elle a traité de nombreuses différentes violations des droits de l'homme, notamment des cas de massacres, de disparitions, de torture, de détentions politiques, de travaux forcés, d'atteintes au droit à l'autodétermination et de persécutions religieuses¹⁹⁷. Le peu d'informations disponibles sur les conclusions auxquelles la Commission a abouti au sujet de situations spécifiques à des pays indiquent qu'entre 1989 et 2005, la Commission a examiné 55 États et que 43 de ces examens ont été interrompus. La situation dans neuf États a été soumise à l'attention des services consultatifs, engendrant l'adoption de résolutions propres à ces pays dans sept cas. Les cas relatifs à trois États ont été transférés directement à la procédure publique¹⁹⁸.

Quels étaient les avantages et les inconvénients de la procédure 1503 ?

Le mécanisme de la procédure 1503 était limité. Contrairement à la plupart des mécanismes de plainte, la procédure 1503 n'offrait aucun secours direct aux victimes. Ses principaux avantages étaient les suivants : 1) elle était un moyen pour toute victime, toute ONG ou toute autre personne de transmettre directement des informations à la Commission, afin de communiquer leurs préoccupations relatives à certaines violations des droits de l'homme¹⁹⁹ ; 2) la présentation d'informations sur des violations spécifiques au titre de la procédure 1503 a souvent incité la Commission à mettre en place une procédure publique pour examiner le problème²⁰⁰ ; 3) elle était partie intégrante d'une technique progressive visant à « *accroître petit à petit la pression sur les gouvernements coupables de violations* »²⁰¹ ; 4) elle était l'un des rares forums où il était possible d'introduire des requêtes contre des gouvernements qui n'avaient pas ratifié beaucoup de traités des droits de l'homme ou qui n'avaient pas consenti à ce que les organes de suivi des traités reçoivent des communications ; 5) l'idée que le pays soit nommé au titre de la procédure 1503 pouvait être gênant pour le gouvernement concerné.

¹⁹⁴ M.F. Ize-Charrin, « *1503: A Serious Procedure* » (note 186 ci-dessus), voir p. 304, où Maria Ize-Charrin souligne que les mandats de procédures spéciales créés au titre de la procédure 1503 suivaient les mêmes principes directeurs que ceux créés suite à des débats publics. La principale différence était que les rapports de ces mandats n'étaient rendus publics qu'après décision de la Commission. Citons, parmi les exemples de mandats créés au titre de la procédure 1503, les mandats de procédures spéciales sur le Tchad, le Libéria et l'Ouzbékistan.

¹⁹⁵ À la demande du gouvernement en cause, la Commission pouvait néanmoins rendre publics les documents relatifs à son examen.

¹⁹⁶ Pour une liste des pays, voir www.ohchr.org/english/bodies/chr/stat1.htm. Voir également l'annexe 5.1. Voir aussi l'annexe 5.1 pour les conclusions.

¹⁹⁷ Voir H. Tolley, « *The Concealed Crack in the Citadel: The UN Commission on Human Rights' Response to Confidential Communications* », (1984) 6 *Human Rights Quarterly* 420, pp. 448-449.

¹⁹⁸ Pour de plus amples informations sur les États examinés et les conclusions, ainsi que sur la méthodologie utilisée pour recueillir ces informations, voir l'annexe 5.1, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

¹⁹⁹ *Report of the Inter-Sessional Open-Ended Working Group on Enhancing the Effectiveness of the Mechanisms of the Commission on Human Rights*, E/CN.4/2000/112 (16 février 2000), p. 11.

²⁰⁰ Un exemple souvent donné est la mise en place du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, qui a suivi « *la présentation de milliers de cas au titre de la procédure 1503* ». Voir M.F. Ize-Charrin, « *1503: A Serious Procedure* » (note 186 ci-dessus), p. 306.

²⁰¹ T. van Boven, *People Matter: Views on International Human Rights Policy* (Meulenhoff, 1982), p. 65.

Ses principaux inconvénients étaient : 1) l'absence, pour les victimes, de réparations ou même d'informations sur les conclusions de la procédure ; 2) « *La Commission n'a donné une suite favorable qu'à des violations concernant un nombre limité de droits civils et politiques, ce qui a inévitablement conduit à une surreprésentation des pays du Tiers Monde sur la liste noire de la procédure 1503, alors que les pays développés (autant à l'ouest qu'à l'est) n'ont que très rarement été visés*²⁰² » ; 3) les violations des droits économiques, sociaux et culturels n'ont jamais été examinés de façon sérieuse²⁰³ ; 4) que ce soit à la Sous-Commission ou à la Commission, les considérations politiques ont empêché toute action sur de graves situations dans certains pays et à l'encontre de certains gouvernements²⁰⁴ ; 5) en raison de la sélectivité et de la mise en place d'une double échelle de valeurs qui ont caractérisé le choix des pays examinés par la Commission, ainsi que les décisions de la Commission elles-mêmes, celle-ci a fini par enquêter sur « *la détention politique dans un cas alors qu'elle ignorait des massacres plus choquants dans un autre*²⁰⁵ » ; 6) la procédure exigeait beaucoup de travail, était lente, complexe et ne permettait pas aux requérants de participer de la même façon que les États ; 7) la confidentialité des débats était favorable à l'État en cause et protégeait les membres de la Commission de tout examen minutieux de leurs décisions.

Le réexamen du mécanisme de plainte

Le Conseil va-t-il maintenir la procédure 1503 ou va-t-il créer un nouveau mécanisme de plainte ?

La *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, qui a créé le Conseil des droits de l'homme (le Conseil), dispose que celui-ci devra « *maintenir [...] un mécanisme [...] de plainte* »²⁰⁶. De même que pour les procédures spéciales, le Conseil « *réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme* », y compris la procédure 1503, « *dans l'année suivant la tenue de sa première session*²⁰⁷ ». Le Conseil réexaminera la procédure 1503 et devra déterminer s'il conserve la procédure telle qu'elle est, s'il l'améliore et la rationalise ou s'il met en place un nouveau mécanisme de plainte. La procédure 1503, le plus ancien mécanisme de plainte du système des droits de l'homme des Nations Unies, était assez novatrice à l'époque de sa création. Depuis les années 70, les mécanismes de plainte se sont cependant considérablement développés et le Conseil pourrait envisager plusieurs moyens pour que le mécanisme soit plus facile à utiliser, plus efficace et plus puissant. Comme pour tout processus de réforme, il s'agira de veiller à ce que le réexamen soit utilisé pour renforcer le système existant et non pour l'amoinrir encore plus.

Les questions clés sont notamment :

- Pourquoi le Conseil a-t-il besoin de maintenir un mécanisme de plainte ?
- Quel type de procédure le Conseil doit-il maintenir pour traiter les requêtes reçues par le HCDH qui ne peuvent être prises en compte nulle part ailleurs dans le système des droits de l'homme des Nations Unies ?
- Quelles étaient les forces et les faiblesses de la procédure 1503 ?
- Sur quoi doit porter le réexamen de la procédure 1503 ?
- Le Conseil doit-il maintenir la procédure 1503, garder ses principes de base et l'améliorer ou bien encore créer un nouveau mécanisme de plainte ?
- Si le Conseil maintient la procédure 1503, doit-elle être améliorée et, le cas échéant, comment l'améliorer ?
- Comment les personnes qui introduisent des requêtes peuvent-elles être tenues informées et comment peuvent-elles participer au mécanisme de plainte du Conseil ?

Quelle doit être le champ du mécanisme de plainte ?

²⁰² Voir P. Alston, « *The Commission on Human Rights* » (note 191 ci-dessus), p. 151.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Voir *ibid.*, pp. 148-149, où Philip Alston décrit l'absence d'action de la Commission à propos de l'Ouganda pendant le régime d'Idi Amin et les réticences de la Sous-Commission à agir à propos de la Grèce, de l'Iran et du Portugal.

²⁰⁵ H. Tolley, « *The Concealed Crack in the Citadel: The UN Commission on Human Rights' Response to Confidential Communications* » (voir note 23 ci-dessus), p. 453.

²⁰⁶ Para. 6.

²⁰⁷ Ibid.

La procédure 1503 était l'un des rares mécanismes de plainte qui n'était pas lié à un traité relatif aux droits de l'homme ou aux droits du travail ou qui n'avait pas été mis en place par un tel traité²⁰⁸. Lorsqu'un mécanisme de plainte est lié ou mis en place par un traité particulier, 1) le champ du mécanisme est clairement défini et limité aux violations des droits énoncés par le traité et 2) les États signent un traité ou approuvent un instrument complémentaire mettant en place le mécanisme de plainte et acceptent sa compétence. La plus grande force de la procédure 1503 reposait probablement sur la capacité de la Commission à examiner des requêtes concernant tous les pays et tous les droits de l'homme, quel que soit l'état des ratifications des traités relatifs aux droits de l'homme. Ce champ étendu était cependant contrebalancé par le fait que la barre pour toute intervention était placée très haut, limitant ainsi la procédure aux violations flagrantes des droits de l'homme, à quoi s'ajoutaient d'autres restrictions relatives à la procédure, notamment la confidentialité. Le Conseil devra réfléchir au champ du mécanisme de plainte qu'il souhaite adopter. Doit-il couvrir tous les droits de l'homme ou doit-il se limiter à certains droits reconnus par l'État ou à ceux applicables à tous les États ? Si le champ du mécanisme est étendu et couvre tous les droits, le seuil d'intervention sera-t-il limité aux cas de graves violations ou le Conseil pourra-t-il intervenir pour toutes les violations dans la mesure où d'autres critères d'admissibilité seraient remplis ? Dans le même registre, le Conseil devra déterminer quel rôle joue le mécanisme de plainte dans son propre fonctionnement. Le mécanisme de plainte sera-t-il un moyen d'information à la disposition des victimes et des autres personnes qui n'ont pas directement accès au Conseil afin d'amener celui-ci à agir sur la situation dans des pays particuliers ? Fera-t-il fonction d'alerte avancée ? Ou sera-t-il un procédé par lequel le Conseil examine des violations individuelles ?

Le Conseil devra également déterminer quels sont les critères d'admissibilité des plaintes, lesquels ont aussi des incidences sur le champ de la procédure. Les critères d'admissibilité de la procédure 1503 étaient très restrictifs, notamment en ce qui concernait les chevauchements avec les procédures spéciales, excluant ainsi un certain nombre de requêtes. Le Conseil pourrait envisager de modifier ces critères afin de permettre à une plus grande variété de plaintes de faire l'objet de son examen.

Les questions clés sont notamment :

- Quel doit être le champ du mécanisme de plainte ?
- Quel doit être le rôle du mécanisme de plainte par rapport aux fonctions du Conseil ?
- Quels seraient les avantages et les objectifs recherchés à avoir un mécanisme de plainte administré par le Conseil, un organe politique composé de gouvernements ?
- Quelles violations des droits de l'homme le mécanisme de plainte doit-il couvrir ?
- Doit-il y avoir un seuil minimum déclenchant l'intervention du Conseil, notamment en matière de gravité des violations ?
- Quels doivent être les critères d'admissibilité des plaintes ?
- Si l'objet de la requête relève du mandat d'une procédure spéciale, la requête doit-elle être écartée ?
- Comment le mécanisme de plainte du Conseil peut-il compléter les autres mécanismes de plainte mis en place en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme ou aux droits du travail ?

Quelle doit être la composition de l'organe chargé d'examiner les plaintes ?

L'organe chargé d'examiner les plaintes pourrait être un organe politique (composé de membres du Conseil), un organe d'experts (composé d'experts indépendants des droits de l'homme²⁰⁹) ou un organe mixte (avec une procédure en deux étapes où la plainte serait d'abord examinée par un organe d'experts puis par un organe politique). Le Conseil pourra souhaiter distinguer la phase d'examen judiciaire et la phase de prise de décision politique. Le fait de confier l'examen de la plainte à un organe d'experts ayant diverses compétences dans le domaine des droits de l'homme garantirait que la détermination des violations est faite en fonction du bien-fondé de chaque plainte et qu'il existe une décision raisonnée parallèlement aux recommandations d'action du Conseil. Cela réduirait également la pression en terme de charge de travail sur le Conseil. Le Conseil pourrait

²⁰⁸ Voir en annexe 5.2 le tableau de comparaison des différents mécanismes de plainte régionaux et internationaux, disponible sur cd-rom et sur www.ishr.ch/handbook.

²⁰⁹ Différents modèles de sélection sont possibles, notamment choisir cinq experts à partir d'un fichier préparé par le HCDH en respectant l'équilibre régional, ou encore confier cette tâche à l'organe d'experts, si le Conseil met en place un tel organe.

ensuite discuter des conclusions et recommandations de l'organe d'experts et décider des mesures qu'il souhaite prendre.

Les questions clés sont notamment :

- Quelle doit être la composition de l'organe chargé d'examiner les plaintes ?
- Cet organe doit-il être un organe politique, un organe d'experts ou un organe mixte ?
- Si l'organe est composé d'experts indépendants, comment ceux-ci doivent-ils être choisis ?
- Comment le Conseil doit-il participer à l'examen des plaintes ?

Qui doit pouvoir introduire une requête et quel doit être le processus d'examen des requêtes ?

La procédure 1503 permettait à tout individu affirmant avoir été victime de violations des droits de l'homme, ou ayant une connaissance directe et sûre de violations, et à toutes les ONG, y compris celles qui n'avaient pas le statut consultatif auprès de l'ECOSOC, d'introduire une requête. Cette caractéristique était l'une des principales forces de la procédure 1503 et il est donc important qu'elle soit maintenue dans tout nouveau système. **Le Conseil pourra cependant souhaiter réviser le processus d'examen des plaintes, en particulier l'exigence de confidentialité et l'impossibilité pour les victimes de participer aux débats ou d'obtenir des informations sur les discussions et les résultats.** Le Conseil pourra aussi déterminer s'il doit y avoir une disposition permettant la conduite d'enquêtes dans le pays en cause.

Les questions clés sont notamment :

- Qui doit pouvoir introduire des requêtes ?
- Quel doit être le processus d'examen des requêtes ? Combien de temps doit-il durer ?
- La totalité du processus d'examen des requêtes doit-il être public ? Dans le cas contraire, quelles parties de l'examen doivent-elles être confidentielles ?
- Comment les victimes et les autres requérants doivent-ils participer au processus ?
- Doit-il y avoir une disposition permettant la conduite d'enquêtes dans le pays en cause ? Qui doit mener ces enquêtes ?

Sur quoi doit déboucher une requête fructueuse ?

La procédure 1503 n'apportait aucun secours direct aux victimes. Elle donnait la possibilité à la Commission de surveiller et d'étudier la situation dans le pays en nommant un mandat au titre des procédures spéciales, de se saisir de la situation lors de ses débats publics et de prendre des mesures sur le sujet. Le Conseil devra décider s'il doit offrir des réparations aux victimes, notamment en recommandant à l'État en cause de prendre des mesures et de verser des indemnités ainsi que, si cela s'avère nécessaire, en adoptant des mesures provisoires de protection des victimes. Le Conseil aura également besoin de décider des actions, plus variées, qu'il pourrait prendre concernant la situation dans des pays particuliers, dans la logique des outils qu'il a développés pour traiter de la situation dans les pays d'un point de vue plus général. Il pourra notamment s'agir de : recommandations d'action claires ; la mise en place d'un mécanisme de surveillance ou d'une présence dans le pays ; la présentation du problème aux autres organes des Nations Unies²¹⁰. Le Conseil pourra aussi examiner les liens entre le mécanisme de plainte et le mécanisme d'examen périodique universel et envisager quelles doivent être les suites adoptées si l'État n'applique pas les recommandations du Conseil.

Les questions clés sont notamment :

- Sur quoi doit déboucher une requête fructueuse ?
- Quels types de recommandations et d'actions le Conseil doit-il suggérer ?
- Le Conseil doit-il accorder des réparations aux victimes ? Dans l'affirmative, quels types de réparations doit-il pouvoir accorder ?
- Doit-il y avoir un processus de suivi si l'État ne respecte pas les recommandations du Conseil ?

²¹⁰ Voir le chapitre sur l'examen périodique universel pour de plus amples discussions sur les résultats possibles sur la situation dans les pays.

Le processus d'examen

Comme pour les procédures spéciales et l'examen périodique universel, le processus par lequel le Conseil va examiner le mécanisme de plainte n'est toujours pas défini. Il semble probable que le Conseil mette en place un groupe de travail à composition non limitée ou organise une autre forme de consultation par le président, mais les décisions sur ces questions, comme d'autres, pourraient n'être prises qu'une fois que le Conseil se réunira en juin. Il est essentiel que ce processus soit mené de façon ouverte, transparente et publique, et que toutes les personnes concernées y participent, notamment les autres États, les procédures spéciales, le HCDH, les ONG et les INDH. Il serait également utile que les organes de suivi des traités participent à ce processus en exposant comment le mécanisme de plainte pourrait compléter et renforcer leur travail.

Chapitre 6 - L'examen périodique universel

Qu'est-ce que « l'examen périodique universel » ?

L'examen périodique universel (EPU) est un nouveau mécanisme créé par la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, qui a mis en place le Conseil des droits de l'homme (le Conseil). La résolution dispose que le Conseil aura pour vocation de « *procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins de ce dernier en termes de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'oeuvre des organes conventionnels sans faire double emploi*²¹¹ ». La résolution n'explique pas en détail comment le processus fonctionnera mais elle précise que le Conseil « *décidera des modalités de l'examen périodique universel et du temps qu'il sera nécessaire de lui consacrer dans l'année qui suivra la tenue de sa première session*²¹² ». Il n'y a aujourd'hui aucune information sur la façon dont le processus sera conduit mais nous examinons ci-dessous certaines des questions et des options clés que le Conseil pourrait prendre en considération lorsqu'il définira les modalités du processus.

Quels sont les objectifs de l'EPU ?

La Commission des droits de l'homme (la Commission) avait été critiquée pour la façon sélective et partielle dont elle abordait la situation des droits de l'homme dans les différents pays. Pour répondre à ces critiques, l'Assemblée générale a créé le nouveau mécanisme d'EPU, qui prévoit un examen de *tous* les pays. Le paragraphe 5 (e) de la *Résolution 60/251* précise certains des objectifs de l'EPU. En plus de l'examen du respect par chaque État de ses obligations et de ses engagements en matière de droits de l'homme, les objectifs sont : l'universalité de l'action et l'égalité de traitement de tous les États ; un mécanisme de coopération qui tienne compte des besoins de l'État en termes de renforcement de ses capacités ; un examen qui complète le travail des organes conventionnels sans faire double emploi. La *Résolution 60/251* précise d'autres principes directeurs pour le travail du Conseil, également pertinents pour le mécanisme de l'EPU. Elle dispose que « *dans ses activités, le Conseil se référera aux principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'homme*²¹³ » et que « *les méthodes de travail du Conseil seront transparentes, équitables et impartiales et favoriseront un véritable dialogue, seront axées sur les résultats et ménageront l'occasion de débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application ainsi que l'occasion d'échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux*²¹⁴ ». La résolution stipule aussi que « *le Conseil examinera les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et fera des recommandations à leur sujet*²¹⁵ » et qu'il aura pour vocation « *de concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme*²¹⁶. »

Les questions clés sont notamment :

- Quels doivent être les objectifs concrets de l'EPU ?
- Comment le Conseil peut-il observer les principes posés par l'Assemblée générale en définissant les modalités des EPU et en les menant à bien ?
- Comment l'EPU peut-il faire fonction de mécanisme de coopération tenant compte des besoins des États en termes de renforcement de leurs capacités tout en examinant le respect par ces États de leurs obligations et de leurs engagements en matière de droits de l'homme ?

²¹¹ *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale, para. 5 (e).

²¹² Ibid.

²¹³ Para. 4.

²¹⁴ Para. 12.

²¹⁵ Para. 3.

²¹⁶ Para. 5 (f).

- Quels peuvent être les avantages à ce que le Conseil, organe politique composé de gouvernements, conduise ou supervise un examen des États ?

Qui conduit l'EPU ?

Il existe de multiples possibilités lorsqu'il s'agit de savoir qui conduira l'EPU. **Le plus important est de décider si l'EPU doit être entièrement conduit par le Conseil lui-même ou si celui-ci doit être assisté d'un individu ou d'un groupe d'experts des droits de l'homme.** Dans le cas où le Conseil conduirait lui-même la totalité de l'examen, il a été suggéré de créer un comité composé de membres du Conseil qui conduise un dialogue interactif avec l'État examiné, sur la base d'un dossier sur le pays préparé par le HCDH à partir des informations les plus récentes déjà disponibles²¹⁷, ou bien encore de mettre en place plusieurs comités. En ce qui concerne la participation d'experts indépendants des droits de l'homme, il a notamment été suggéré de nommer un rapporteur de session indépendant pour chaque État examiné, choisi dans un fichier d'experts établi par le HCDH. Le rapporteur de session indépendant conduirait une visite approfondie de l'État, préparerait une note d'information sur la situation des droits de l'homme et examinerait des synthèses des informations collectées par le HCDH, afin de préparer une série de questions écrites auxquelles l'État devrait répondre avant la session²¹⁸. Il existe d'autres possibilités, notamment nommer un groupe d'experts chargé d'étudier les informations sur l'État et de suggérer des questions et des recommandations, ou encore demander à l'organe expert²¹⁹, si un tel organe est créé par le Conseil, d'accomplir ces tâches.

La participation d'experts indépendants des droits de l'homme dans le processus aurait des avantages considérables : elle permettrait une analyse plus objective, plus cohérente et plus exhaustive de la situation du pays ; elle éviterait l'influence de facteurs politiques au moment du recueil et de l'examen des informations ; elle déchargerait le Conseil en termes de charge de travail. Si le processus reposait sur un groupe d'experts de différents pays compétents sur un grand nombre de sujets, l'analyse serait également plus objective.

Les questions clés sont notamment :

- Comment doit être composé l'organe conduisant l'EPU ?
- Le Conseil doit-il mener lui-même la totalité de l'EPU ? Si oui, comment doit-il le faire ?
- Des experts doivent-ils participer à l'EPU ? Si oui, combien d'experts et comment les choisir ?
- Quelles parties de l'EPU doivent être déléguées à des experts ?
- Si différents experts ou différents groupes de membres du Conseil conduisent l'EPU, comment assurer que les États seront traités de manière homogène et égale ?

Quelles obligations et quels engagements en matière de droits de l'homme seront étudiés ?

La *Résolution 60/251* évoque une étude « *du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États*²²⁰ ». Les États ont chacun des obligations et des engagements différents en fonction des traités des droits de l'homme et des autres instruments qu'ils ont ratifiés. **La question principale est donc de savoir quel cadre normatif sera utilisé pour l'examen et si ces normes varieront en fonction des États étudiés.** Si différents cadres normatifs sont utilisés, certains s'inquiètent que l'objectif majeur de cohérence de l'EPU s'en trouverait affecté²²¹. Toutefois, l'examen du respect par un État de traités qu'il n'a pas signés poserait des problèmes juridiques. Le cadre normatif à respecter pourrait par exemple comporter : les traités des droits de l'homme ratifiés par l'État ; la *Charte des Nations Unies* ; la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et les autres normes qui ont acquis le statut

²¹⁷ Canada, *Human Rights Peer Review Mechanism – Non-paper version # 2*, disponible sur www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/hr_peer_review_mechanism_canada.pdf.

²¹⁸ Human Rights Watch, *Human Rights Council: No More Business as Usual*, p. 4, disponible sur <http://hrw.org/backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>.

²¹⁹ Voir le chapitre sur la Sous-Commission et le mécanisme de conseil pour plus d'informations sur la création éventuelle d'un organe d'experts.

²²⁰ Para. 5 (e).

²²¹ Conseil international pour l'étude des droits humains, *UN Human Rights Reform* (Flowerhill Exchange Note 5), p. 2, disponible sur www.ichrp.org/paper_files/130_w_01.doc.

de droit international coutumier²²² ou *jus cogens*²²³ ; les résolutions adoptées par la Commission ; les autres engagements pris par l'État dans le cadre de déclarations volontaires et d'engagements solennels²²⁴.

Les questions clés sont notamment :

- Quelles normes relatives aux droits humains doit-on utiliser dans le processus d'examen ?
- Comment résoudre les préoccupations relatives à la cohérence et à l'utilisation des mêmes normes pour chaque État ?
- Comment résoudre la question des chevauchements potentiels avec les organes de suivi des traités ? Comment l'EPU peut-elle renforcer et compléter le travail des organes de suivi des traités ?

Planifier l'EPU

Le Conseil doit examiner tous les 191 États membres des Nations Unies à intervalles réguliers. Pour que l'EPU soit pertinent et qu'il soit conduit dans des délais raisonnables, le Conseil devra veiller à ce que les examens réguliers ne soient pas trop espacés. Cependant, l'examen de 191 États engendra une pression intense sur le Conseil en termes de charge de travail et celui-ci devra donc développer des méthodes permettant de trouver un équilibre entre la nécessité de conduire un examen de fond et celle de gérer son programme et d'éviter des retards dans le processus. Pour que le Conseil réussisse cet équilibre, il pourra être utile qu'il délègue au moins les phases initiales de l'EPU à des experts.

Le Canada a calculé que si le Conseil consacre trois heures au dialogue interactif avec chaque État examiné, il lui faudra six semaines pour examiner 60 États par an²²⁵ et donc un petit peu plus de trois ans pour examiner tous les États. Ce calcul est basé sur le temps passé au dialogue interactif et ne prend pas en compte le temps supplémentaire qu'il faudra peut-être au Conseil pour discuter des conclusions et des recommandations résultant du dialogue interactif. Human Rights Watch (HRW) a recommandé « *pour que l'EPU ait un sens, le Conseil des droits de l'homme doit consacrer au moins une session d'une demi-journée pour chaque pays, et pour qu'il corresponde bien à la situation du moment, l'EPU doit concerner chaque État au moins une fois tous les cinq ans. Cela signifie que le Conseil des droits de l'homme devra examiner en moyenne près de quarante pays par an, l'équivalent de vingt jours de travail. L'EPU doit être conduit dans le cadre de sessions venant en sus des dix semaines minimum stipulées dans la résolution de l'Assemblée générale*²²⁶ ».

Le Conseil devra déterminer si le même temps doit être consacré à chaque État, quelle que soit sa taille et sa situation en matière de respect des droits de l'homme, ou s'il doit développer des critères de répartition du temps. Le Conseil devra aussi déterminer l'ordre dans lequel les pays seront examinés : faut-il adopter l'ordre alphabétique, commencer par les membres du Conseil ou se baser sur d'autres critères ? Il serait utile que le Conseil envisage comment conduire des examens d'urgence ou accélérés en cas d'urgence en matière des droits de l'homme dans certains États (voir ci-dessous pour plus d'informations).

La *Résolution 60/251* dispose que les membres du Conseil seront soumis à la procédure d'EPU au cours de leur mandat²²⁷. Le Conseil devra donc prévoir l'examen des membres dans son planning, en tenant compte de l'échelonnage des mandats. Cela sera particulièrement difficile pour les 14 membres qui ont tiré au sort des mandats de un an à la première élection, qui vont donc expirer avant fin de la période d'un an accordée au

²²² Le droit international coutumier est le droit international né de la coutume ou de l'usage et qui n'a pas besoin d'être codifié ou écrit. Certaines normes inscrites dans des instruments juridiques peuvent aussi acquérir le statut de droit international coutumier si elles génèrent une pratique générale et cohérente des États, engendrée directement ou indirectement par un sentiment d'obligation juridique, même si certaines États n'ont pas signé l'instrument ou la norme en question.

²²³ Le *jus cogens* désigne une norme fondamentale du droit international qui s'applique à tous les États et qui ne peut pas être modifiée par un traité.

²²⁴ Canada, *Human Rights Peer Review Mechanism – Non-paper version # 2*, disponible sur www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/hr_peer_review_mechanism_canada.pdf.

²²⁵ Ibid., p. 4.

²²⁶ Human Rights Watch, *Human Rights Council: No More Business as Usual* (voir note 8 ci-dessus), p. 3.

²²⁷ Para. 9.

Conseil pour développer les modalités de l'EPU. Le Conseil pourrait tester le système développé avec ces pays et en réviser les modalités après avoir vu comment elles fonctionnent sur ces cas test.

Les questions clés sont notamment :

- Combien de temps le Conseil doit-il consacrer à l'examen de chaque État ? Doit-il passer le même temps pour chaque État ou doit-il développer des critères d'allocation des priorités et du temps aux différents États, fondés sur la situation des droits de l'homme et d'autres facteurs ?
- Dans quel ordre les États doivent-ils être examinés ?
- Avec quelle fréquence les États doivent-ils être examinés ?
- L'EPU doit-il être conduit lors de sessions supplémentaires et non pendant les trois sessions du Conseil, d'une durée totale d'au moins dix semaines par an, prévues par l'Assemblée générale ?
- Comment le Conseil doit-il examiner les membres qui ont tiré au sort un mandat d'un an à la première élection ?

En quoi consistera le mécanisme d'EPU ?

L'EPU pourra être un mécanisme court ou long, entièrement conduit pendant la session ou, au contraire, conduit grâce à des mécanismes intersessionnels. Il pourra être un processus d'examen approfondi aboutissant à un dialogue interactif avec l'État ou n'être qu'un dialogue interactif avec l'État. Pour que l'examen soit approfondi et qu'il ait un sens, le Conseil devra consacrer assez de temps à la collecte d'informations et à l'étude de ces informations pour chaque État, en identifiant les questions et problèmes clés à soulever dans le dialogue interactif avec l'État et en émettant des recommandations claires et ciblées. Le Conseil ayant d'autres tâches à concilier avec l'EPU, il serait préférable qu'il délègue de nombreuses tâches de l'EPU à des experts indépendants et qu'il conduise ce travail hors de ses sessions ordinaires.

Dans un projet de document sur les concepts et options relatifs à « l'examen par les pairs », le Canada a examiné deux modèles possibles et a comparé les avantages et les inconvénients de chacun²²⁸. Selon le Canada, l'EPU peut devenir une initiative très complète et rigoureuse mettant l'accent sur la quantité et la qualité de l'information et de l'évaluation, ou, à l'opposé, un processus léger centré sur des discussions fréquentes et ouvertes entre pairs.

Le premier modèle, intitulé « approche globale », emprunterait certaines de ses caractéristiques aux examens par les pairs conduits par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)²²⁹, le Mécanisme africain d'auto-surveillance (APRM)²³⁰ et l'Organisation mondiale du commerce (OMC)²³¹. Selon le Canada, l'approche globale pourrait comprendre l'un ou plusieurs des éléments suivants : 1) un groupe d'experts ou un comité d'États membres chargé de conduire des recherches et d'étudier les informations disponibles et/ou de faire des voyages sur le terrain et de mener des consultations avec les parties concernées dans le pays examiné ; 2) un questionnaire auquel l'État examiné doit répondre ; 3) un rapport approfondi et rigoureux, comprenant informations, conclusions et recommandations ; 4) une audition publique officielle, avec présentations ou commentaires du groupe d'experts, de l'État examiné et d'autres États ; 5) des conclusions et recommandations. L'avantage présenté par ce modèle est que le rapport d'experts constituerait une évaluation exhaustive, objective et fiable du bilan en matière de droits de l'homme et que les conclusions de l'examen par les pairs feraient office de directives faisant autorité pour le suivi et la mise en œuvre des recommandations par l'État examiné. Les inconvénients soulevés sont les suivants : le processus serait coûteux en termes financiers et en termes de charge de travail ; le nombre d'États examinés chaque année serait relativement limité et l'intervalle entre deux examens pour chaque État serait long, peut-être entre cinq et huit ans ; il pourrait y avoir des chevauchements importants avec le travail des organes de suivi des traités et d'autres mécanismes. Un autre

²²⁸ Canada, *Human Rights Peer Review: Draft Concept and Options Paper*, disponible sur www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/human_rights_peer_review_canada.pdf.

²²⁹ Pour plus d'informations, voir F. Pagani, *Peer Review: A Tool for Co-Operation and Change* (OCDE, 2002), disponible sur www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/881/peer-review.html.

²³⁰ Pour plus d'informations sur l'APRM, voir www.au2002.gov.za/docs/summit_council/aprm.htm.

²³¹ Pour plus d'informations sur l'examen des politiques commerciales conduit par l'OMC, voir http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tpr_f.htm.

risque est que le processus soit si lourd qu'il serait difficile à lancer et à mettre en œuvre, aboutissant à de maigres résultats par rapport à l'investissement²³².

Le deuxième modèle, plus léger, intitulé par le Canada « modèle du dialogue interactif » consisterait en une session de trois heures de dialogue interactif, où l'État examiné ferait une présentation de la situation des droits de l'homme dans son pays, des réussites, des difficultés, des défis à relever et des projets, suivi par des commentaires et questions d'autres États et, enfin, les réponses de l'État examiné. Plusieurs contributions précèderaient le dialogue interactif : le HCDH fournirait des informations provenant des organes de suivi des traités et des procédures spéciales, ainsi que de brefs résumés de ces informations ; l'État examiné publierait une déclaration ; les autres États et les organisations de la société civile pourraient aussi publier des déclarations, des propositions ou leurs propres rapports. À la fin du processus, un rapporteur de session rédigerait un résumé du dialogue et, trois à six mois après le dialogue, l'État examiné ferait une déclaration volontaire, dans laquelle il présenterait ses réactions, ses plans et ses engagements au vu de l'examen par les pairs. Les avantages de ce modèle seraient la simplicité et la légèreté du lancement, ainsi que la possibilité pour tous les États d'être examinés à intervalles brefs, tous les deux ou trois ans. Il n'y aurait pas de rapports ou de conclusions exhaustifs ou faisant autorité mais les informations des différentes sources pourraient, grâce au débat public, circuler librement sur la scène internationale, voire nationale. Le processus inciterait les États, grâce aux conseils émis par les pairs et sous la pression de l'opinion publique, à améliorer leur bilan en matière de droits de l'homme. L'inconvénient et le risque est que le processus ne soit pas aussi rigoureux et objectif qu'un examen conduit par un groupe d'experts et que le dialogue soit influencé par des considérations autres que la situation réelle des droits de l'homme dans le pays examiné²³³. Dans un second document officiel, le Canada a semblé préférer l'approche plus légère du dialogue interactif et a présenté les modalités du processus en vertu de ce modèle²³⁴. Les différentes étapes de l'EPU²³⁵ suggérées par Human Rights Watch correspondraient davantage à un examen global et approfondi. Ce que le Conseil devra finalement décider, c'est si l'EPU sera un processus plus léger et superficiel ou s'il suivra une approche plus approfondie et globale. **Un processus plus léger serait sans doute plus facile à gérer mais poserait des questions fondamentales sur la valeur ajoutée par le mécanisme et sur la possibilité de conduire, par un tel processus, un véritable examen des obligations et des engagements de l'État.**

Les questions clés sont notamment :

- L'EPU doit-il permettre d'assurer un examen approfondi et global des États ou une étude plus légère ?
- Par quelles phases ou quelles étapes doit passer l'EPU ?
- Doit-il y avoir une phase distincte de collecte et d'examen de l'information avant la réunion du Conseil ?
- Doit-on envoyer une liste de questions à l'État examiné ?
- Combien de temps doit durer le processus dans sa totalité ?
- Comment répondre aux préoccupations relatives aux chevauchements avec les organes de suivi des traités ?
- Comment répondre aux préoccupations relatives au coût éventuel en termes de ressources humaines et financières ? Comment le Conseil peut-il garantir que ces moyens ne seront pas retirés à d'autres activités et programmes relatifs aux droits de l'homme ?
- Quel doit être le rôle du HCDH dans le mécanisme d'EPU ?
- Que doit faire le Conseil si un État refuse de coopérer ou de participer à l'EPU ?

Quel type d'information sera pris en considération ?

La *Résolution 60/251* exige que le Conseil étudie des informations « *objectives et fiables* » sur le respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme. Cette exigence ne pourrait être respectée si l'EPU était uniquement conduit sur la foi d'informations fournies par l'État sur lui-même. Le Conseil devrait prendre en considération un certain nombre d'autres sources, notamment : les rapports soumis par les États aux organes conventionnels sur les obligations relatives aux droits de l'homme qui leur incombent en vertu des traités qu'ils ont ratifiés ; les observations finales et les recommandations émises par les organes de

²³² Canada, *Human Rights Peer Review: Draft Concept and Options Paper* (voir note 18 ci-dessus).

²³³ Ibid.

²³⁴ Canada, *Human Rights Peer Review Mechanism – Non-paper version # 2*, disponible sur www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/hr_peer_review_mechanism_canada.pdf.

²³⁵ Human Rights Watch, *Human Rights Council: No More Business as Usual*, (voir note 8 ci-dessus), pp. 3-4.

suivi des traités ; les communications envoyées par les procédures spéciales, ainsi que, le cas échéant, les rapports sur les missions de terrain dans l'État en question ; les rapports préparés par les autres agences des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans l'État ; les rapports et informations d'INDH et d'ONG. Le Conseil devra décider s'il travaillera sur les informations disponibles ou s'il donnera la possibilité aux ONG, INDH, représentants du HCDH sur le terrain et agences spécialisées des Nations Unies de soumettre des informations spécifiquement destinées à l'EPU. Cette dernière option permettrait aux ONG et aux agences d'une part de fournir des informations ciblées sur les questions qui seront étudiées par le Conseil et d'autre part de fournir des informations parfois absentes des publications existantes.

Le Conseil pourrait également demander à certains titulaires de mandats au titre des procédures spéciales²³⁶ de conduire des missions dans l'État avant l'EPU, ou de désigner un autre expert indépendant²³⁷ pour le faire, afin de garantir que les principaux mécanismes de surveillance du Conseil aient eux-mêmes recueilli suffisamment d'informations détaillées, objectives et fiables sur chaque État examiné.

Il pourrait être utile que le Conseil mette en place des directives concernant la soumission des informations, qui pourraient privilégier le degré de suivi et de mise en œuvre par l'État des recommandations émises par les organes de suivi des traités, par les procédures spéciales et par la Commission, ainsi que les autres données permettant de déterminer le respect, par chaque État, de ses obligations et de ses engagements en matière de droits de l'homme. Le Conseil devra peut-être aussi déterminer si seuls les documents écrits seront pris en compte ou s'il sera possible que les ONG et les agences soumettent des témoignages audio, vidéo, ou tout autre type d'information.

Le Conseil devra déterminer quel type d'informations l'État lui-même devra fournir et avec quel degré de précision. Les États soumettent déjà des rapports aux organes de suivi des traités qu'ils ont ratifiés et ils ont souligné la lourdeur de cette charge. Ils pourraient être réticents à répondre à une nouvelle demande de rapport détaillé. Le Conseil devra donc réfléchir pour savoir si les États devront soumettre un rapport détaillé s'inspirant de celui qu'ils fournissent aux organes de suivi des traités ou s'ils pourraient n'être tenus qu'à fournir des informations sur certaines questions clés, notamment le suivi et la mise en œuvre des recommandations émises par différents organes et les facteurs qui restreignent leur capacité à mettre en œuvre leurs obligations. Il pourrait leur être demandé, à la place ou en plus de ce qui précède, de répondre à une liste de questions et problèmes identifiés par le Conseil ou le(s) expert(s) à qui cette tâche est déléguée. Certains États n'ayant ratifié qu'un nombre limité de traités et/ou ayant reçu peu ou pas de visites des procédures spéciales, les informations disponibles sur la situation des droits de l'homme dans ledit État pourraient être très minces. Les ONG basées dans ces États et les autres entités qui surveillent la situation des droits de l'homme auront à cet égard un rôle particulièrement important. Le Conseil devra peut-être également développer des directives concernant le recueil d'informations complémentaires dans ce type de situations.

Les questions clés sont notamment :

- Quel type d'informations le Conseil doit-il prendre en compte pour évaluer le respect, par chaque État, de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme ?
- Quelles sont les principales sources d'information que le Conseil doit prendre en compte pour chaque État ?
- Le Conseil doit-il travailler à partir des informations disponibles ou doit-il donner la possibilité aux ONG, aux INDH et aux agences et bureaux des Nations Unies d'apporter des informations destinées spécifiquement à l'EPU ?
- Quel type d'informations l'État doit-il être prié de fournir ?
- Les organes de suivi des traités doivent-ils fournir au Conseil des informations portant sur les premiers sujets de préoccupation et sur le suivi, basées sur leur dernier examen de l'État ?

²³⁶ Deux ou trois titulaires de mandats au titre des procédures spéciales pourraient être tenus de conduire la mission dans l'État. Ces mandats pourraient être choisis sur la base : des sujets de préoccupation particuliers dans l'État ; de l'équilibre dans la surveillance des droits économiques, sociaux et culturels d'une part et des droits civils et politiques d'autre part ; du nombre total de missions prévues pour chaque titulaire de mandat. Le Conseil ou les procédures spéciales elles-mêmes pourraient choisir quel mandat se rend dans quel État. Lorsqu'il existe un rapporteur pays pour l'État en question, il/elle devrait être automatiquement sélectionné(e) pour faire partie du groupe.

²³⁷ Voir les recommandations de Human Rights Watch dans Human Rights Watch, *Human Rights Council: No More Business as Usual* (voir note 8 ci-dessus), p. 4.

- L'EPU doit-il être précédé de visites des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ou d'autres experts indépendants désignés par le Conseil dans l'État concerné ? Comment ces titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ou les autres experts indépendants doivent-ils être sélectionnés ?
- Le Conseil doit-il mettre en place des directives concernant la soumission de l'information ? Sur quoi ces directives doivent-elles se concentrer ?
- Comment le Conseil peut-il s'assurer que l'information qu'il reçoit est objective et fiable ?
- Le Conseil doit-il recevoir de la documentation audio ou vidéo en plus des documents écrits ?

Le dialogue interactif avec l'État

Le dialogue interactif avec l'État pourrait se faire au moyen de présentations effectuées par l'État, par le(s) expert(s) ayant examiné l'information sur l'État, par les INDH et par les ONG, ainsi qu'au moyen de questions posées par les membres du Conseil et les autres États. Si le Conseil entend consacrer une demi-journée au dialogue interactif, il devra étudier comment mettre au mieux ce temps à profit. **Pour que le dialogue soit réellement interactif, il faudra peut-être que le Conseil limite le nombre de présentations pouvant être faites et le temps alloué aux différents allocateurs, et qu'il prévoit plus de temps pour les questions et les réponses.** Les INDH et les ONG en particulier devront se demander s'il vaut mieux se servir du dialogue comme tribune pour soulever des problèmes ou comme enceinte pour interagir avec l'État et le questionner. Cette dernière option réduirait le nombre de présentations et le temps qui leur serait consacré, et pourrait poser des questions délicates, concernant notamment la détermination des ONG qui pourraient poser des questions et la façon dont ces questions seraient sélectionnées.

Les questions clés sont notamment :

- Comment le dialogue interactif doit-il être organisé et quelle forme doit-il prendre pour qu'il soit plus interactif et davantage basé sur la coopération ?
- Combien de temps doit être consacré au dialogue interactif ?
- Qui doit pouvoir faire des présentations, sur quoi doivent-elles porter et combien de temps doivent-elles durer ?
- Sur quoi doit principalement porter la présentation ou la déclaration de l'État ?
- Comment partager le temps entre les présentations et les questions ?
- Les procédures spéciales doivent-elles être autorisées à poser des questions ?
- Les INDH et les ONG doivent-elles être autorisées à poser des questions ?
- Comment sélectionner les ONG qui peuvent poser des questions et les questions elles-mêmes ?
- Faut-il qu'il y ait un équilibre entre les questions des ONG nationales, régionales et internationales ?
- Faut-il créer un fond spécial ou mettre en place d'autres initiatives pour aider les ONG plus petites ou celles qui ont moins de moyens à participer au travail du Conseil ?

Conclusions et suivi

L'EPU pourrait déboucher sur un texte détaillé, qui pourrait contenir les constatations des experts du Conseil et/ou des conclusions et recommandations et/ou une décision/résolution. Si le modèle plus léger était adopté, il pourrait déboucher sur un résumé du dialogue et/ou des engagements pris volontairement ou des promesses faites par l'État examiné. **Parallèlement aux recommandations sur les dispositions que l'État examiné doit prendre, le Conseil pourrait recommander des mesures visant à renforcer la capacité de l'État à mettre en œuvre ses obligations en matière de droits de l'homme, notamment grâce à des programmes d'assistance technique.** Le Conseil pourrait aussi : nommer un rapporteur pays pour surveiller la situation dans l'État examiné ; demander la mise en place d'un bureau ou d'une représentation du HCDH dans le pays pour surveiller la situation et/ou travailler avec l'État ; et/ou recommander que d'autres organes ou agences des Nations Unies, tels que le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou les agences spécialisées des Nations Unies, prennent des mesures. **Une des faiblesses de la Commission ayant été l'absence de suivi adéquat des recommandations et des résolutions, le Conseil pourrait trouver utile de mettre également en place un système de suivi du mécanisme d'EPU.** Pour ce faire, les recommandations et les résultats de l'EPU devront être clairement formulées, de façon à ce que l'État en question et les autres acteurs puissent mettre en œuvre ces recommandations. Le Conseil pourrait indiquer, parmi ses recommandations, quels sont les domaines prioritaires, c'est-à-dire quelles sont

celles qui exigent une mise en œuvre immédiate et celles qui doivent être appliquées à long ou moyen terme. Le Conseil pourrait aussi instituer un système demandant à l'État d'exposer dans quelle mesure il a pu mettre en œuvre les recommandations et, le cas échéant, les obstacles qu'il a rencontrés lors de leur mise en œuvre. D'autres parties concernées, tels que les INDH, les ONG, le HCDH et les agences spécialisées pourraient également rendre compte des suites données par l'État. Ces informations pourraient être étudiées dans le cadre du programme de l'EPU ou lors d'un point plus large de l'ordre du jour consacré au suivi, si le Conseil crée un tel point. Si l'État ne prenait pas les mesures de suivi appropriées, le Conseil pourrait prendre d'autres mesures, variant en fonction des raisons sous-jacentes au manque de suivi, notamment : développer l'assistance technique, renforcer la surveillance et/ou émettre des recommandations d'action à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité.

Les questions clés sont notamment :

- Sur quoi doit déboucher le mécanisme d'EPU ?
- Comment présenter et communiquer ces conclusions ?
- Quels types de recommandations et actions le Conseil pourra-t-il suggérer ?
- Quelles mesures et quelles dispositions le Conseil pourra-t-il prendre pour renforcer les capacités de l'État ?
- Quels types de programmes d'assistance technique le Conseil doit-il recommander pour renforcer la capacité des États ?
- Le Conseil doit-il pouvoir adopter des résolutions ou d'autres décisions officielles en conclusion de l'EPU ?
- Le Conseil doit-il pouvoir mettre en place un rapporteur pays ou un bureau ou une représentation du HCDH dans le pays si nécessaire ? Sur quels critères doit-il se baser ?
- Comment le Conseil doit-il assurer le suivi du mécanisme d'EPU ?
- Doit-il y avoir un système de suivi régulier des recommandations et conclusions ?
- Comment et avec quelle fréquence les États doivent-ils rendre des comptes au Conseil sur les suites données ?
- Les ONG, les INDH et le HCDH doivent-ils avoir la possibilité de soumettre au Conseil des informations relatives au suivi ?
- Quelles mesures le Conseil doit-il prendre si l'État ne donne pas suite à ses recommandations ?

Comment réagir en cas d'urgence dans un pays ?

D'après la *Résolution 60/251*, le Conseil a vocation « *de concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme*²³⁸ ». **Le Conseil devra mettre au point des mécanismes lui permettant de réagir en cas d'urgence dans des délais raisonnables.** Le Conseil pourrait envisager de donner la priorité aux États pour lesquels il existe des signes précurseurs d'urgence dans le domaine des droits de l'homme. Le Conseil pourrait, en particulier lorsque les procédures spéciales, les organes de suivi des traités, le HCDH, les INDH ou les ONG attirent son attention sur de tels signes, conduire un examen d'urgence ou accéléré de l'État en question et émettre des recommandations énonçant les mesures essentielles à prendre par l'État, une surveillance renforcée et la participation ou l'action d'autres organes internationaux ou d'autres États. En aucun cas cette procédure ne devrait empêcher le Conseil d'examiner les cas d'urgence dans le cadre de ses débats ordinaires ou dans des sessions d'urgence. Le Conseil pourrait souhaiter développer des procédures et mettre en place des directives plus larges pour faire face aux situations d'urgence dans le domaine des droits de l'homme en-dehors du mécanisme d'EPU.

Les questions clés sont notamment :

- Comment le Conseil doit-il réagir en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme dans un pays ?
- Le Conseil doit-il prévoir un examen d'urgence ou accéléré au sein du mécanisme d'EPU ? Quels doivent être les critères et les méthodes d'un tel examen ?
- Les ONG, les INDH, le HCDH, les organes de suivi des traités et/ou les procédures spéciales doivent-ils avoir la possibilité de demander un examen d'urgence ou accéléré d'un État ?

²³⁸ Para. 5 (f).

- Quelles actions le Conseil doit-il prendre lorsqu'il estime qu'il existe des signes de détérioration de la situation des droits de l'homme dans un pays, ou une crise politique qui pourrait conduire à des urgences en matière de droits de l'homme ?
- Le Conseil doit-il aborder les urgences dans le domaine des droits de l'homme en-dehors du mécanisme d'EPU ? Quels types de procédures et de critères doit-il développer pour ce faire ?

Les pays seront-ils examinés en dehors du mécanisme d'EPU ?

Certains États soutiendront qu'avec la création du mécanisme d'EPU, les pays ne devraient plus faire l'objet d'examen en dehors de ce processus. D'autres soutiendront aussi qu'il ne devrait plus y avoir de résolutions propres à un pays adoptées en dehors de l'EPU, voire du tout. L'EPU n'est qu'un mécanisme parmi d'autres pour examiner les États. Il est aujourd'hui ni connu ni testé. Le Conseil a toute une série de responsabilités²³⁹ concernant la surveillance des droits de l'homme et leur mise en œuvre. Ces responsabilités ne peuvent être uniquement assumées par le mécanisme d'EPU. **Il est fondamental que le Conseil puisse encore aborder la situation des pays en dehors du mécanisme d'EPU, en fonction de la nature de la situation des droits de l'homme dans le pays, de l'urgence du problème et de la possibilité d'adopter des mesures appropriées dans le cadre du mécanisme d'EPU.**

Les questions clés sont notamment :

- Le Conseil doit-il avoir la possibilité d'examiner la situation d'un pays en-dehors du mécanisme d'EPU ?
- Quand le Conseil doit-il examiner la situation d'un pays en-dehors du mécanisme d'EPU ? Doit-il développer des critères et des méthodes pour ce faire ?
- Le Conseil doit-il adopter des résolutions ou d'autres types de décisions portant sur des pays particuliers en-dehors du mécanisme d'EPU ?

Le processus de développement des modalités et d'allocation du temps

Le processus par lequel le Conseil définira les modalités et l'allocation du temps pour l'EPU n'est pas encore au point. Pour ce faire, il semble probable que le Conseil mette en place un groupe de travail à composition non limitée ou organise une autre forme de consultation par le président, mais les décisions sur ces questions, comme d'autres, pourraient n'être prises qu'une fois que le Conseil se réunira en juin. Il est essentiel que ce processus soit mené de façon ouverte, transparente et publique, et que toutes les personnes concernées y participent, notamment les autres États, les procédures spéciales, le HCDH, les ONG et les INDH. Il pourrait aussi être utile que les organes de suivi des traités participent à ce processus en exposant comment l'EPU pourrait compléter et renforcer leur travail sans faire double emploi.

²³⁹ Voir para. 3 et 5 (a), (c), (e) et (f) de la *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

Chapitre 7 - La participation des ONG et des INDH

Les organisations non gouvernementales (ONG)

Comment les ONG participaient-elles aux travaux de la Commission ?

Les ONG ont activement participé à tous les aspects du travail de la Commission des droits de l'homme (la Commission). Les pratiques de la Commission ont évolué au fur et à mesure, accordant aux ONG les droits de participation les plus vastes de tous les organes des Nations unies²⁴⁰. Si certaines États ont essayé de restreindre la participation des ONG ou l'ont remise en cause en invoquant différents motifs²⁴¹, la plupart des États, et la Commission en tant qu'organe, ont reconnu le rôle que les ONG ont joué dans le développement du travail de la Commission²⁴².

Les ONG accréditées auprès du Conseil économique et social (ECOSOC) pouvaient assister à toutes les sessions publiques de la Commission, faire des déclarations orales sur différents points de l'ordre du jour et présenter des déclarations écrites, diffusées aux membres de la Commission et mises à la disposition de tous les participants, en même temps que les autres documents des Nations unies. Une autre pratique a vu le jour à la Commission, permettant aux ONG d'être présentes et de participer aux négociations relatives aux résolutions, sauf s'il était explicitement spécifié que les négociations n'étaient ouvertes qu'à un groupe restreint, par exemple les parties à l'initiative de la résolution²⁴³. Les ONG pouvaient organiser des « manifestations parallèles »²⁴⁴ pour discuter de questions et de situations relatives aux droits de l'homme. Ces manifestations parallèles étaient des lieux de présentation, d'échange d'informations, de mise en lumière des principales préoccupations et de travail en réseau avec les autres organisations. D'autre part, les échanges informels entre les ONG et les délégations gouvernementales, rencontrées soit pendant les séances plénières soit en dehors, étaient également très nombreux.

La participation des ONG à la Commission a été un élément clé de son travail. Les ONG ont pu utiliser leur expertise sur des thèmes spécifiques ou des pays particuliers pour contribuer aux travaux de la Commission. Elles ont aussi porté la voix des victimes et leur vécu. Les interventions des ONG ont mis en évidence les violations des droits de l'homme et les problèmes liés à leur application. Leur travail de pression et de sensibilisation a été à l'origine d'importantes résolutions et d'études et a abouti à la création de différents mandats au titre des procédures spéciales. Les ONG pouvaient également participer à des groupes de travail créés par la Commission pour développer les normes internationales relatives aux droits de l'homme ou pour discuter de thèmes particuliers. Elles ont joué un rôle fondamental dans le développement des normes internationales relatives aux droits de l'homme en mettant en évidence la nécessité de ces normes, en contribuant à la détermination de leur contenu et en faisant pression sur les États pour qu'ils soutiennent ces normes. Toutes les ONG, même celles non accréditées auprès de l'ECOSOC, peuvent présenter des informations aux procédures spéciales de la Commission. Des ONG du monde entier ont apporté des preuves de violations

²⁴⁰ Voir le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005 (21 mars 2005), p. 53, où il déclare : « Les relations étroites qui existent entre la Commission et des centaines d'organisations de la société civile sont une occasion de coopérer avec la société civile qui ne se présente nulle part ailleurs. »

²⁴¹ Voir Service international des droits de l'homme (SIDH), *Report on the 61st Session of the Commission on Human Rights: Item 3*, disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHR61/Items%20-%20Analytical%20Reports/Report-item3.pdf.

²⁴² Voir aussi les extraits de promesses faites par différents États qui se sont présentés pour devenir membres du Conseil à propos de la participation des ONG au Conseil, disponibles sur www.wilpf.int.ch/humanrights/2006/ngoparticipation.htm.

²⁴³ P. Prove, *Re-commissioning the Commission on Human Rights: UN Reform and UN Human Rights Architecture*, p. 12, disponible sur www.lutheranworld.org/What_We_Do/OIAHR/Issues_Events/UN_Reform-Human_Rights.pdf.

²⁴⁴ L'expression « manifestations parallèles » a été utilisée pour décrire les manifestations organisées par les ONG, et parfois par les États, tels que séminaires, pourparlers, discussions de comités et séances d'information, entre les sessions plénières du matin et de l'après-midi, c'est à dire parallèlement aux réunions officielles.

des droits de l'homme aux procédures spéciales et ont soutenu leur travail sur des questions thématiques ou sur des pays particuliers.

Comment les ONG sont-elles accréditées auprès de l'ECOSOC ?

L'article 71 de la *Charte des Nations Unies* pose le principe juridique de base de la participation des ONG aux Nations Unies et permet à l'ECOSOC de « *prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence* ». La *Résolution 1996/31* de l'ECOSOC a développé les principes applicables à ces « *modalités consultatives* » et aux droits de participation des ONG accréditées.

La *Résolution 1996/31* distingue trois catégories d'ONG, ayant chacune différents droits de participation. Ces catégories sont définies en fonction du type d'ONG, de sa structure de membres et du rapport plus ou moins étroit entre les activités de l'ONG et le travail de l'ECOSOC (dénommé « le Conseil » dans le texte de la résolution).

1. Le statut consultatif général. Les ONG « *dont le travail concerne la plupart des activités du Conseil et de ses organes subsidiaires [...], qui participent étroitement à la vie économique et sociale des personnes là où elles agissent et dont les membres, qui doivent être en très grand nombre, représentent globalement de grands pans de la société dans un grand nombre de pays de différentes régions du monde*²⁴⁵ » peuvent bénéficier du « *statut consultatif général* » auprès de l'ECOSOC. On comptait, en 2005, 136 ONG bénéficiant du statut consultatif général²⁴⁶.
2. Le statut consultatif spécial. Les ONG « *qui ont une compétence particulière dans seulement quelques domaines d'activité du Conseil et de ses organes subsidiaires, qui s'y intéressent spécifiquement et qui sont connues dans les domaines pour lesquels elles ont ou elles demandent le statut consultatif*²⁴⁷ » peuvent bénéficier du « *statut consultatif spécial* » auprès de l'ECOSOC. On comptait, en 2005, 1 639 ONG bénéficiant du statut consultatif spécial.
3. L'inscription sur la liste. Les ONG qui ne remplissent pas les critères pour bénéficier du statut consultatif général ou spécial mais qui, d'après l'ECOSOC ou le Secrétaire général des Nations Unies²⁴⁸, « *peuvent apporter occasionnellement une contribution utile au travail du Conseil, de ses organes subsidiaires ou des autres organes des Nations unies* » peuvent être inscrites sur un fichier nommé « Liste ». On les appelle « les ONG sur la Liste ». Les ONG appartenant à cette catégorie travaillent en général dans un domaine très spécialisé ou technique. Il s'agit notamment d'ONG bénéficiant d'un statut officiel auprès de certaines institutions spécialisées des Nations unies, telle que l'Organisation mondiale de la santé (OMS). On comptait, en 2005, 944 ONG sur la Liste.

Les ONG qui bénéficient du statut consultatif général ou spécial désignent des représentants habilités pour participer aux réunions publiques de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires. Celles figurant sur la liste peuvent désigner des représentants pour participer aux réunions qui traitent des questions relatives à leur domaine de travail²⁴⁹. Les ONG bénéficiant du statut consultatif général ou spécial peuvent faire des déclarations orales aux réunions²⁵⁰ et les ONG des trois catégories peuvent présenter des déclarations écrites²⁵¹. Cependant, dans la pratique, la Commission n'a fait que peu de différence entre les ONG des trois catégories en ce qui concerne leurs droits de parole²⁵². Bien que cette disposition ait rarement été utilisée²⁵³, les ONG bénéficiant du statut consultatif général peuvent aussi inscrire des points à l'ordre du jour provisoire de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires²⁵⁴.

²⁴⁵ Para. 22.

²⁴⁶ www.un.org/esa/coordination/ngo/slides/ngochart_01.pdf.

²⁴⁷ Para. 23.

²⁴⁸ Para. 24.

²⁴⁹ Para. 29 et 35.

²⁵⁰ Para. 32 et 38.

²⁵¹ Para. 30 et 37. Les organes subsidiaires de l'ECOCOC doivent inviter les ONG figurant sur la Liste à présenter des déclarations écrites.

²⁵² P. Prove, *Re-commissioning the Commission on Human Rights* (note 243 ci-dessus), p. 11.

²⁵³ Voir le chapitre sur l'ordre du jour et les règles de procédure pour plus d'informations.

²⁵⁴ Para. 28 et 34 de la *Résolution 1996/31* de l'ECOSOC.

La résolution définit aussi d'autres conditions à remplir²⁵⁵. Les ONG qui souhaitent bénéficier du statut dans une des trois catégories, quelle qu'elle soit, doivent en faire la demande auprès du Comité des ONG de l'ECOSOC²⁵⁶. Le Comité, composé de 19 représentants des États²⁵⁷, examine chaque année les demandes et transmet une liste d'ONG pour lesquelles il recommande l'accréditation à l'ECOSOC, qui prend la décision finale. Le statut consultatif d'une ONG peut être retiré ou suspendu si l'organisation abuse de son statut, reçoit des financements provenant d'activités criminelles ou n'apporte aucune contribution positive ou effective au travail des Nations Unies pendant trois années consécutives²⁵⁸. Tous les quatre ans, les ONG doivent aussi présenter un « rapport quadriennal », rapport concis sur leurs activités et leur contribution au travail des Nations Unies. Le processus d'accréditation a été critiqué, d'une part à cause de la possibilité qu'ont les gouvernements de bloquer ou de répondre favorablement à des demandes pour des motifs politiques et d'autre part parce qu'il est coûteux et exige des moyens importants²⁵⁹.

Quelles seront les règles qui régiront la participation des ONG au Conseil ?

La résolution de l'Assemblée générale qui a créé le Conseil des droits de l'homme (le Conseil) dispose que « des observateurs, y compris [...] les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales, pourront participer aux travaux du Conseil et être consultés par ce dernier selon les modalités, notamment la résolution 1996/31 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 1996, et les pratiques observées par la Commission des droits de l'homme, de sorte qu'ils puissent y apporter la meilleure contribution possible²⁶⁰ ». Selon cette disposition, les ONG ont donc les mêmes droits de participation que ceux dont elles bénéficiaient à la Commission. Cependant, la question clé à cet égard est de savoir quels aspects de la participation des ONG sont qualifiés de « modalités » et de « pratiques observées par la Commission » et comment ces modalités et pratiques seront déterminées. Certaines règles et modalités relatives à la participation des ONG sont clairement mentionnées dans la *Résolution 1996/31* et dans les décisions prises par la Commission relatives à ses méthodes de travail, par exemple le droit de faire des déclarations orales et écrites. D'autres sont des « pratiques » qui étaient reconnues par les délégués des gouvernements et qui étaient largement respectées, même si elles n'étaient pas officiellement formulées dans une décision ou tout autre document, notamment en ce qui concerne la présence et la participation des ONG lors des négociations sur les résolutions.

Les droits de participation des ONG décrits ci-dessus étant fondés sur des « dispositifs » ou des « pratiques » formelles reconnus par les délégués des gouvernements et respectés depuis un certain temps, ils devraient être transférés au Conseil. Il est essentiel que les pratiques en vigueur dans le cadre de la Commission soient maintenues par le Conseil et que ce dernier ne se limite pas aux dispositifs formels inscrits dans les décisions et documents de la Commission. Le Président du Conseil et du Bureau devront aussi veiller à ce que la participation des ONG au Conseil et aux activités conduites entre les sessions (réexamen des procédures, groupes de travail etc.) soit, dès la première session du Conseil, au moins égale à ce qu'elles connaissaient à la Commission.

Quelles sont les principales questions et modalités relatives à la participation des ONG ? Quelques exemples.

Le réexamen des règles de procédure et des mécanismes

²⁵⁵ Para. 8-13.

²⁵⁶ Para. 60-63.

²⁵⁷ Sont actuellement membres : l'Allemagne, le Cameroun, le Chili, la Chine, la Colombie, la Côte d'Ivoire, Cuba, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France, l'Inde, l'Iran, le Pakistan, le Pérou, la Roumanie, le Sénégal, le Soudan, la Turquie et le Zimbabwe. Voir www.un.org/esa/coordination/ngo/.

²⁵⁸ Para. 55-59.

²⁵⁹ Voir *Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisations des Nations Unies et la société civile*, A/58/817 (11 juin 2004), pp. 61-62. Un exemple de blocage de demandes d'octroi pour des raisons notamment politiques a été le refus du Comité des ONG de l'ECOSOC d'octroyer l'accréditation à au moins quatre groupes de travail sur les questions relatives aux lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT), pour la seule année 2006. Une des demandes a notamment été rejetée lors de la session de mai 2006, voir www.un.org/News/Press/docs/2006/ecosoc6202.doc.htm.

²⁶⁰ Para. 11, *Résolution 60/251* de l'Assemblée générale.

Dans le cadre de sa démarche de réexamen des règles de procédure il se peut que le Conseil décide de réviser les règles relatives à la participation des ONG. Il pourrait par exemple choisir de créer un groupe de travail à composition non limitée chargé de réexaminer ces règles. Le président pourrait également organiser d'autres formes de consultation²⁶¹. Dans tous les cas, toute modification des règles relatives à la participation des ONG devra garantir « *la meilleure contribution possible* » des ONG, comme le stipule la résolution de l'Assemblée générale. Ce processus de réexamen devraient ainsi améliorer la participation des ONG et développer de manière innovante les anciennes pratiques de la Commission, qui constitueront un standard minimum, et non réduire ou limiter cette participation. Les ONG devraient d'ailleurs être directement impliquées dans tout réexamen des règles ou des pratiques. Elles devraient avoir la possibilité d'émettre des propositions sur la façon de rendre leur participation plus efficace et d'apporter leurs commentaires sur toute proposition de modification.

Le Conseil, dans sa première année de fonctionnement, conduira également un réexamen des procédures spéciales et des autres mécanismes de la Commission, notamment la Sous-Commission et la procédure 1503²⁶². Les conclusions de ces processus définiront le travail du Conseil pour de longues années et il est donc fondamental que les ONG, en tant que parties prenantes importantes aux travaux du Conseil, y participent. Le manque d'information quant à la façon dont la première session du Conseil sera organisée en juin 2006 pourrait d'ores et déjà poser problème pour la participation et l'apport des ONG car celles-ci, notamment celles qui n'ont pas leur siège à Genève, pourraient ne pas pouvoir assister à la session. Le Conseil devra donc diffuser largement toute décision qu'il prendra sur la façon dont les processus de réexamen seront conduits. Il devra également prendre des dispositions à l'égard des ONG ne pouvant assister aux réunions où les réexamens seront conduits, afin qu'elles puissent contribuer à ces processus.

Les questions clés sont notamment :

- Quelles étaient les caractéristiques positives des pratiques de la Commission relatives à la participation des ONG ? Comment doivent-elles être renforcées par le Conseil ?
- Quelles étaient les limites relatives à la participation des ONG à la Commission ? Comment le Conseil peut-il y remédier ?
- Comment rendre la participation des ONG plus efficace ?
- Si les règles de procédure ou les méthodes de travail relatives à la participation des ONG sont réexaminés, quel doit être le mécanisme de réexamen et sur quels critères le réexamen doit-il être conduit ? Comment les ONG doivent-elles participer à ce processus ?
- Comment diffuser toutes les décisions relatives aux processus de réexamen qui pourraient être prises ? Par quels moyens permettre aux ONG dans l'incapacité d'assister aux sessions d'apporter leur contribution aux processus de réexamen ?

Simple déclarations ou possibilités d'interventions diverses ?

À la Commission, les ONG pouvaient présenter des informations dans de brèves déclarations orales²⁶³ ou par des déclarations écrites. L'ordre du jour de la Commission était assez vaste pour que les ONG puissent soulever une grande variété de questions. Cependant, la quantité de déclarations des ONG, concentrées sur le peu de temps à leur disposition²⁶⁴, portaient trop souvent préjudice à l'attention dont elles bénéficiaient et par conséquent au suivi et à la prise en compte de leur communication. De plus, la planification stricte des sessions de la Commission, durant lesquelles les déclarations individuelles se succédaient alors que les réponses des

²⁶¹ Le chapitre sur l'ordre du jour et les règles de procédure traite en détail de ces questions.

²⁶² Discuté plus en profondeur dans les chapitres sur les procédures spéciales, la Sous-Commission et le mécanisme de plainte.

²⁶³ Les ONG pouvaient, au total, émettre six déclarations de trois minutes chacune mais elles pouvaient disposer de plus de temps en faisant des déclarations conjointes avec d'autres ONG. Voir www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/speakingtime61.doc

²⁶⁴ Lors de la 61^{ème} session de la Commission, les ONG ont fait 476 déclarations individuelles et 61 déclarations communes sur une période de six semaines. *Statistiques relatives à la soixante et unième session de la Commission*, E/CN.4/2006/8, p. 5.

États n'étaient que limitées²⁶⁵, ne laissait que peu de temps et peu d'occasions pour de véritables discussions entre États et ONG ou entre procédures spéciales, États et ONG. Toutefois, les opinions sur ces pratiques ne sont pas unanimes. Si certains représentants d'ONG considèrent que les déclarations de trois minutes ne servent pas à grand chose et soulignent la nécessité de mettre en place des formes d'intervention et d'échange plus innovantes et d'une réelle utilité, d'autres ont déclaré que, même limitées, ces déclarations constituent pour eux une précieuse occasion de faire passer des informations sur des violations dans leur pays au sein d'une instance publique internationale.

Tant les ONG que le Conseil devront réfléchir aux différentes formes de relations qu'ils souhaitent établir les uns avec les autres et aux finalités de leurs échanges. L'idée, héritée de la Commission, selon laquelle les déclarations sont le principal moyen de participation des ONG doit être réexaminée. Pour le Conseil, il s'agira aussi de parvenir à concilier deux nécessités : d'une part permettre des échanges plus approfondis et plus utiles avec la société civile et d'autre part devenir un forum au sein duquel les ONG peuvent discuter de leurs préoccupations, aussi variées soient-elles. Au lieu de définir une formule type applicable à toutes les situations, il pourrait être utile que le Conseil détermine différents types de relations et différentes formes d'interventions possibles par les ONG et qu'il organise ses sessions de façon à permettre une variété de contributions de la part des ONG. Par exemple, les ONG pourraient envisager, préalablement aux sessions, d'organiser des rencontres avec des tables rondes, où elles auraient l'occasion de soulever les thèmes qu'elles souhaitent inclure à l'ordre du jour du Conseil. Parallèlement, il pourrait y avoir des possibilités de participations plus ciblées et plus approfondies. Les ONG seraient alors autorisées à inclure certaines questions dans le dialogue interactif avec les procédures spéciales ou à contribuer aux discussions de politique générale et aux débats sur les actions à prendre dans une situation spécifique. À la Commission, les ONG pouvaient être présentes et participer aux négociations relatives aux résolutions. Il est essentiel que cette possibilité soit conservée au Conseil et élargie aux autres processus de prise de décision qui pourraient être mis en place.

Les ONG devront réfléchir à la façon de rendre leur participation au Conseil plus stratégique. Si elles veulent changer la culture institutionnelle du nouveau Conseil et l'attitude des États, elles devront peut-être aussi déterminer ce qu'elles veulent changer dans leur propre culture et dans leurs relations avec le Conseil. A titre d'exemple, elles ne pourront pas obtenir l'abandon de la structuration en groupes régionaux alors qu'elles continuent à renforcer celle-ci en entretenant des liens avec les groupes régionaux plutôt qu'avec les États de manière individuelle.

Les questions clés sont notamment :

- Quelles sont les différentes façons dont les ONG pourraient interagir avec le Conseil ?
- Comment les ONG peuvent-elles participer au Conseil de manière plus stratégique ?
- Quels aspects de la participation et de la culture des ONG doivent également changer si ces dernières veulent modifier la façon dont le Conseil et les États fonctionnent ?
- Le Conseil doit-il développer une autre gamme d'interventions possibles pour les ONG, en plus des déclarations orales ? Si oui, quels types d'intervention les ONG devraient-elles pouvoir faire ?
- Comment le Conseil peut-il concilier le fait de permettre des échanges plus approfondis et plus utiles et d'être un lieu où se fassent un grand nombre d'interventions sur de multiples questions ?
- Comment les ONG peuvent-elles participer aux discussions de politique générale ?
- Les ONG doivent-elles pouvoir participer au dialogue interactif avec les procédures spéciales²⁶⁶ ? Quelle forme doit prendre un tel dialogue et comment sélectionner les ONG habilitées à poser des questions ?
- Doit-il y avoir des rencontres avant et après les sessions, où les ONG puissent soulever une grande variété de questions qu'elles souhaitent voir traiter par le Conseil ou inscrites à son ordre du jour ?
- Doit-il y avoir une meilleure coordination volontaire entre ONG sur leurs déclarations et leurs autres interventions ? Comment assurer une telle coordination ?
- Comment améliorer l'efficacité des déclarations écrites présentées par les ONG ? Doit-on, par exemple, préparer des compilations des principaux points figurant dans les documents présentés, organisées par pays

²⁶⁵ 1 427 déclarations ont été émises lors de la 61^{ème} session de la Commission, équivalant à 83 heures et 45 minutes de temps de parole. Ibid.

²⁶⁶ Pour plus d'informations sur le dialogue interactif tel qu'il existe aujourd'hui, voir le chapitre sur les procédures spéciales.

ou par thème et doit-on diffuser ces compilations suffisamment de temps avant l'élaboration de l'ordre du jour et toute discussion ?

- Comment les ONG peuvent-elles participer aux processus de prise de décision ?

De nouveaux moyens de participation

Le nouveau mécanisme d'examen périodique universel²⁶⁷ (EPU) pourrait devenir un outil essentiel à disposition des ONG. Il représente un moyen idéal pour présenter des informations sur les pays, faire entendre la voix des victimes, dénoncer les violations et demander que des mesures concrètes soient prises et qu'un suivi des recommandations des procédures spéciales, des organes conventionnels, des résolutions antérieures de la Commission et des recommandations formulées par l'EPU lui-même soit assuré. Les ONG devront donc faire pression sur le Conseil pour qu'un mécanisme d'EPU efficace soit mis en place et pour garantir que les ONG puissent participer de manière effective au mécanisme d'EPU lui-même.

Le Conseil tiendra au minimum trois sessions d'une durée totale d'au moins dix semaines, réparties tout au long de l'année²⁶⁸. L'augmentation de la durée totale des réunions et de leur fréquence pourrait accroître les opportunités de surveiller la situation des pays à intervalles réguliers tout au long de l'année et d'étudier le suivi des recommandations du Conseil sur des thèmes spécifiques ou sur la situation de pays particuliers. Les ONG pourraient par conséquent faire pression pour que des mécanismes de suivi plus efficaces soient mis en place, éventuellement en créant un nouveau point d'ordre du jour sur le suivi, soumis à discussions à chaque session du Conseil²⁶⁹, ou en veillant à ce qu'un examen relatif à une question ou une situation spécifique soit aussi programmée à la session suivante. Elles pourraient aussi apporter plus régulièrement au Conseil des informations sur le degré de mise en œuvre des recommandations et sur l'évolution de la situation des droits de l'homme. L'augmentation du nombre de sessions pourrait cependant avoir des conséquences en termes financiers et en termes de ressources pour les plus petites ONG. Ce point est discuté dans la section sur l'élargissement de la participation ci-dessous.

Les questions clés sont notamment :

- Quel rôle doivent jouer les ONG dans l'EPU ? Comment doivent-elles être appelées à participer au développement des modalités ?
- Comment les ONG peuvent-elles profiter de l'augmentation du nombre de sessions pour garantir un meilleur suivi et une meilleure surveillance des situations dans les pays, ainsi que la mise en œuvre des recommandations ?
- Existe-t-il d'autres nouveaux moyens de participation des ONG ?

Élargir la participation

Il était auparavant difficile pour de nombreuses ONG des pays en voie de développement, et même pour les petites ONG des pays développés, de participer aux sessions de la Commission en raison du processus complexe d'accréditation, des coûts de voyage et de séjour à Genève, des méthodes de travail complexes et opaques de la Commission et des difficultés pour apprécier comment la Commission pourrait être utile à leur travail. Grâce à leur connaissance et leur habitude du système, mais aussi parce que nombre d'entre elles ont leur siège à Genève, les ONG internationales étaient généralement plus à même de participer et de saisir les différentes occasions présentées par la Commission²⁷⁰. Tout en créant de nouvelles opportunités de suivi,

²⁶⁷ Pour plus de précisions et d'informations sur l'examen périodique universel proposé, voir le chapitre sur ce mécanisme.

²⁶⁸ La Commission tenait une seule session de six semaines chaque année.

²⁶⁹ Voir le chapitre sur l'ordre du jour et les règles de procédure pour d'autres discussions sur la façon dont l'ordre du jour pourrait être organisé.

²⁷⁰ Par exemple, l'organisation de manifestations parallèles par les ONG a été, selon le SIDH, un aspect important de leur participation à la 61^{ème} session de la Commission. L'analyse du SIDH indique que seul un petit nombre d'ONG (91 des 261 ONG accréditées auprès de la Commission, soit 37 %) ont organisé des événements parallèles. Huit des dix ONG qui ont organisé le plus de manifestations avaient leur siège à Genève. Toutes les ONG ayant organisé des manifestations parallèles avaient des caractéristiques communes, notamment : l'appartenance à un réseau d'ONG basé à Genève ; des contacts réguliers avec le HCDH et le secrétariat de la Commission ; un travail centré sur l'international ; une familiarité avec le

l'augmentation du nombre de sessions du Conseil pourrait aussi peser sur les ressources humaines et financières des ONG situées à l'extérieur de Genève qui veulent participer aux travaux du Conseil.

Il faut profiter de la mise en place du nouveau Conseil pour élargir la participation des ONG, en particulier pour celles qui ont, par le passé, eu des difficultés à accéder au système. Pour ce faire, il faut aborder certaines questions importantes, notamment : un ordre du jour et un programme de travail qui permette aux ONG de planifier efficacement leur participation ; la création d'un fond ou d'un autre système pour aider les plus petites ONG à participer aux travaux du Conseil ; des méthodes de travail plus transparentes qui permettent aux ONG de mieux utiliser le système ; des formations sur l'utilisation du Conseil. Le Conseil pourrait aussi envisager d'utiliser les nouvelles technologies pour permettre aux ONG de suivre les débats du Conseil et de contribuer à son travail, par exemple en retransmettant ses sessions sur le web, en faisant des émissions radiophoniques, en permettant aux ONG de participer aux discussions grâce à un système de télé-conférence régional ou national et en autorisant les ONG à apporter des témoignages sous de nouvelles formes, notamment audio et vidéo.

Les questions clés sont notamment :

- Comment accroître la participation des ONG des pays en voie de développement et des petites ONG dans les pays développés ?
- Quelles mesures concrètes le Conseil peut-il adopter pour faciliter la participation d'un plus grand groupe d'ONG et pour rendre leur participation plus efficace ?
- À quelles nouvelles technologies le Conseil peut-il recourir pour rendre son travail plus accessible et pour faciliter la participation des ONG ?

L'accréditation

La Résolution de l'Assemblée générale se réfère spécifiquement à la *Résolution 1996/31* de l'ECOSOC. Les modalités d'accréditation en vertu de cette procédure seront donc applicables au Conseil, à moins qu'il décide de mettre en place un autre système d'accréditation ou de modifier le système actuel. Le Conseil étant un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, la question se pose aussi de savoir si le système d'accréditation doit être transféré sous l'autorité de l'Assemblée générale au lieu de dépendre de l'ECOSOC. Si les ONG jouissent d'un accès informel à l'Assemblée générale, celle-ci ne possède aucun système officiel invitant les ONG à participer à son travail ou tout système d'accréditation équivalent. Si des voix se sont faites entendre pour demander un système officiel plus général de participation et d'accréditation des ONG, il n'existe pour le moment aucun système équivalent à l'Assemblée générale, que le Conseil pourrait adopter. Une question essentielle qui mérite une plus grande considération est de savoir si l'accréditation de l'ECOSOC devrait être exigée à tous les niveaux de participation des ONG au nouveau Conseil. Faut-il que toutes les ONG, ou que certaines d'entre elles seulement, remplissant certains critères fondamentaux, puissent participer aux travaux du Conseil, au moins dans certains de ses aspects ? Par exemple, une accréditation doit-elle être exigée pour présenter des informations au Conseil d'une manière générale ou dans le cadre de l'EPU ? Peut-on accréditer d'autres ONG pour une réunion particulière si elles ont des compétences ou un intérêt particulier pour la question débattue²⁷¹ ?

Toute tentative de changer le système d'accréditation devra maintenir l'accès des ONG déjà accréditées si elles souhaitent continuer à participer aux débats. Les arguments en faveur d'un système d'accréditation plus simple et moins politisé des ONG, qui pare aux faiblesses du système actuel de l'ECOSOC, ne manquent pas. Néanmoins, ils doivent s'inscrire dans le cadre général du développement d'un meilleur système d'accréditation pour les Nations Unies dans leur ensemble, et non uniquement pour le Conseil. Plusieurs suggestions ont été émises à cet égard : adopter un « système ECOSOC + » qui garde les principes de base du système d'accréditation actuel en l'améliorant petit à petit ; remplacer les représentants des gouvernements par des experts indépendants ou par les représentants des ONG dans le Comité des ONG de l'ECOSOC ; une plus grande participation des ONG dans le processus d'accréditation. Le Conseil devrait aussi aborder la question de

système des Nations Unies et le fonctionnement de la Commission. Voir SIDH, *ISHR's Analysis of Parallel Events at the 61st Commission on Human Rights*, disponible sur www.ishr.ch/hrm/chr62/NGO/CHR61Analysis.pdf.

²⁷¹ L'Instance permanente sur les questions autochtones et le Comité spécial chargé d'examiner une convention pour les handicapés constituent deux exemples de ce type d'accréditation et de structures et pratiques innovantes de participation des ONG.

l'accréditation et de la participation des ONG gouvernementales, sujet de préoccupation pour le fonctionnement de la Commission. Les ONG gouvernementales prennent en partie la place et le temps réservé aux ONG. Elles peuvent de plus tenter d'intimider les ONG nationales pour contrôler le contenu de leurs déclarations et leur participation et ont souvent un comportement inapproprié à l'origine de demandes de restriction de la participation de toutes les ONG.

Les questions clés sont notamment :

- Faut-il exiger l'accréditation auprès de l'ECOSOC pour qu'une ONG puisse participer aux travaux du Conseil ? Dans l'affirmative, l'accréditation doit-elle être obligatoire pour tous les niveaux de participation et d'activité, ou juste pour certains d'entre eux ?
- Le système actuel d'accréditation auprès de l'ECOSOC doit-il être modifié et, si oui, comment ?
- Comment peut-on dépolitiser le système d'accréditation, le fonder sur des critères plus objectifs et le rendre plus accessible ?
- Comment les ONG peuvent-elles participer plus amplement à ce processus ?
- Comment peut-on éliminer les ONG gouvernementales dans le processus d'accréditation ? Quelles autres mesures peut-on prendre pour que les ONG gouvernementales n'occupent pas la place et le temps réservé aux ONG ?

Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH)²⁷²

Comment les INDH participaient-elles à la Commission ?

Le statut juridique des INDH, dans le cadre de leurs relations avec les organes de droits de l'homme des Nations Unies, a fait l'objet d'une définition moins claire que celui des ONG²⁷³. Cependant, le droit de participation des INDH au sein de différents organes internationaux, notamment la Commission, n'ont cessé de croître ces 13 dernières années. Depuis 1998, les INDH peuvent faire des déclarations orales à la Commission²⁷⁴, mais ces déclarations étaient limitées à un seul point de l'ordre du jour²⁷⁵ : « Fonctionnement efficace des mécanismes de protection des droits de l'homme ». En 2005, la Commission a autorisé les INDH à prendre la parole au titre de tous les points de l'ordre du jour²⁷⁶. C'est à la 62^{ème} session de la Commission que le Président devait finaliser les modalités de ce dispositif, mais la session ayant été réduite à une brève réunion de trois heures, il n'a pas apporté ces précisions et les INDH n'ont pas eu l'occasion de prendre la parole pendant la session. À la Commission, les INDH avaient également la possibilité de présenter des documents publiés sous leur propre

²⁷² Une institution nationale des droits de l'homme peut être définie comme « un organe établi par un gouvernement dans le cadre de sa constitution, que ce soit par une loi ou par un décret, et dont les fonctions de promotion et de protection des droits de l'homme sont clairement énoncées » - voir *Institutions nationales pour les droits de l'homme : Manuel sur la création et le renforcement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme* (ONU, Série sur la formation professionnelle n° 4, 1995). L'expression peut être utilisée pour désigner une grande variété d'institutions. Pour une description des principaux éléments des INDH et une classification des différents types d'institutions, voir B. Lindsnaes et L. Lindholt, « *National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements* » in B. Lindsnaes, L. Lindholt et K. Yigen (eds.), *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers* (Danish Centre for Human Rights, 2001), pp. 1–48.

²⁷³ C'est la *Charte des Nations Unies* elle-même qui a posé, dans son article 71, les bases de la participation des ONG, donnant ainsi un fondement juridique solide à leurs relations avec les Nations Unies. La *Résolution 1996/31* et le Règlement intérieur des commissions technique de l'ECOSOC ont également apporté leur contribution en la matière. À l'opposé, le Règlement intérieur de l'ECOSOC et celui de l'Assemblée générale ne mentionnent pas les relations des INDH avec les différents organes des Nations Unies, lesquelles ont été définies dans des résolutions et des décisions exigeant le soutien d'une majorité politique. Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et de la Commission et des recommandations d'organes conventionnels ont largement affirmé leur soutien à l'existence des INDH et à la coopération entre ces dernières et les organes internationaux. Voir M. Qafisheh, *Defining the Role of National Human Rights Institutions with Regard to the United Nations* (The Palestinian Independent Commission for Citizens Rights, Legal Report Series 36, 2004), pp. 22 et 39-40.

²⁷⁴ *Résolutions 1998/55* et *1999/72* de la Commission des droits de l'homme. Voir M. Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights* (Danish Institute for Human Rights, 2003), p. 17.

²⁷⁵ Point 18 (b) de l'ordre du jour. À la 61^{ème} session de la Commission en 2005, les INDH ont fait 53 déclarations, concernant une variété de préoccupations.

²⁷⁶ *Résolution 2005/74* de la Commission des droits de l'homme.

cote²⁷⁷. Les INDH entretiennent des liens étroits avec les procédures spéciales et beaucoup d'entre elles apportent leur soutien à ces dernières lors des missions dans les pays, notamment en fournissant des informations. Le rôle des INDH dans la diffusion et le suivi des conclusions et des recommandations des procédures spéciales est également essentiel.

Quelles règles gouverneront la participation des INDH au Conseil ?

La résolution de l'Assemblée générale qui a créé le Conseil met la participation des INDH sur le même plan que celle des ONG et des autres observateurs : « *des observateurs, y compris [...] les institutions nationales de défense des droits de l'homme [...] pourront participer aux travaux du Conseil et être consultés par ce dernier selon les modalités [...] et les pratiques observées par la Commission des droits de l'homme, de sorte qu'ils puissent y apporter la meilleure contribution possible*²⁷⁸ ». Le droit des INDH à assister aux débats est clair. **Un point essentiel reste cependant à déterminer : comment appliquer la Résolution 2005/74²⁷⁹ de la Commission qui permet aux INDH de prendre la parole sur tous les points de l'ordre du jour ?** Les modalités de ce dispositif n'ayant pas été finalisées par le Président lors de la 62^{ème} session de la Commission, le Président du Conseil devra mettre au point ces détails et veiller à ce que les INDH puissent participer pleinement aux travaux du Conseil, dès sa première session.

Quels sont les principaux moyens de participation des INDH et les principales questions à ce sujet ?

Le rôle des INDH et les types de contributions qu'elles pourraient apporter

Les INDH ont souvent été traitées soit comme des ONG soit comme des entités gouvernementales, alors qu'elles ne sont en réalité ni l'une ni l'autre²⁸⁰ et qu'elles ont un statut unique d'organisation d'experts indépendants qui se concentre principalement sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national. Il faut approfondir la réflexion sur le rôle que les INDH pourraient jouer au sein du Conseil et ce qu'elles pourraient apporter, étant donné leur statut et leur expertise particulière. Il a été souligné que les INDH pourraient avoir un rôle essentiel dans plusieurs domaines : apporter des informations sur la situation des droits de l'homme au niveau national ; offrir leurs compétences sur les systèmes nationaux de protection, notamment les principales institutions nationales ; sensibiliser et conseiller les États sur la portée de leurs obligations en matière de droits de l'homme et sur leur mise en œuvre ; aider au suivi des recommandations des organes des Nations Unies²⁸¹.

Les INDH pourraient apporter au Conseil des informations sur la situation relative aux droits de l'homme dans les pays étudiés dans le cadre de l'examen périodique universel²⁸² ou dans d'autres instances où la situation particulière d'un pays est étudiée ou débattue. Elles pourraient également jouer un rôle important dans le suivi

²⁷⁷ Les documents présentés par des INDH étaient diffusés avec la référence E/CN.4/(année)/NI/(numéro du document).

²⁷⁸ Résolution 60/251, para. 11, de l'Assemblée générale.

²⁷⁹ Dans son paragraphe 11, la Résolution 2005/74 priait « *le Président de la soixante et unième session d'établir, en concertation avec toutes les parties prenantes, d'ici à la soixante-deuxième session, les modalités requises afin :*

a) D'autoriser les institutions nationales qui sont accréditées par le Sous-Comité international de coordination des institutions nationales, sous les auspices du Haut-Commissariat et les comités de ces institutions, à prendre la parole, comme indiqué dans le rapport, dans le cadre de leur mandat, au titre de tous les points de l'ordre du jour de la Commission, tout en insistant sur la nécessité de conserver les bonnes pratiques actuelles en matière de gestion de l'ordre du jour de la Commission et de temps de parole, d'attribuer aux institutions nationales des sièges réservés à cet effet, et de soutenir leur participation aux travaux de tous les organes subsidiaires de la Commission ;

b) De continuer de publier les documents des institutions nationales sous leur propre cote. »

²⁸⁰ Contrairement aux ONG, mises en place et fonctionnant indépendamment des États, les INDH sont créées par les États et sont souvent officiellement compétentes pour enquêter sur les actions des gouvernements relatives aux droits de l'homme. Les INDH ne font néanmoins pas partie des gouvernements et sont censées fonctionner de manière indépendante. Voir M. Qafisheh, *Defining the Role of National Human Rights Institutions with Regard to the United Nations* (note 34 ci-dessus), p. 21.

²⁸¹ « *Discussion Paper on NHRIs in the UN Reform Process* » (17^{ème} session de la réunion annuelle du Comité international de coordination des INDH, 12 – 13 avril 2006), disponible sur www.nhri.net/pdf/Agenda_item_9a-d_UN_reform.pdf.

²⁸² Le document de travail suggère aussi que les INDH puissent prendre la parole au cours du dialogue interactif avec le pays en cause, qu'il est prévu d'instaurer. Il suggère également qu'elles soient intégrées à l'ordre du jour si une mission est menée dans le pays concerné dans le cadre de l'EPU et qu'elles présentent des informations relatives aux obligations en matière de droits de l'homme. Ibid., p. 3.

des recommandations/décisions du Conseil, que ce soit en matière de promotion de ces informations au niveau national ou pour surveiller et rendre compte sur la mise en œuvre et le suivi. Ce rôle serait similaire aux activités qu'elles conduisent déjà avec les organes conventionnels des Nations Unies²⁸³. Les INDH pourraient de plus contribuer aux discussions thématiques. Lors du dernier Comité international de coordination (CIC) des Institutions nationales²⁸⁴, un document de synthèse sur les INDH dans le processus de réforme des Nations Unies a suggéré notamment d'établir un mécanisme permettant aux INDH de soulever au Conseil des questions particulièrement préoccupantes et de développer les relations avec les procédures particulières, que ce soit sur des sujets de préoccupation ou sur des pays particuliers²⁸⁵.

Le grand avantage des présentations faites par les INDH est que « *grâce à leur statut particulier d'institutions nationales, leurs positions sont plus difficiles à écarter que celles des ONG*²⁸⁶ ». Cependant, les INDH peuvent aussi parfois subir les attaques de l'État à cause des positions qu'elles ont prises ou des informations qu'elles ont présentées. De par la nature de leurs relations avec l'État en question, elles peuvent être plus vulnérables aux changements de régime politique, aux changements législatifs ou aux modifications des processus de nomination et peuvent subir des menaces d'un point de vue matériel ou financier. Il serait donc important de réfléchir aux contraintes qui pèsent, dans certaines circonstances, sur la participation des INDH et à la façon dont elles peuvent être surmontées. La section sur l'accréditation ci-dessous revient sur ce point.

Il y a également un certain nombre de questions qui se chevauchent, concernant à la fois les ONG et les INDH. Il s'agit notamment de la participation des INDH à tout réexamen des règles de procédure ou des méthodes de travail, en particulier celles qui auraient des conséquences sur leur participation, et au réexamen des procédures spéciales et des autres mécanismes de la Commission.

Les questions clés sont notamment :

- Quel peut être le rôle des INDH dans les travaux du Conseil ?
- Quels sont les principaux domaines pour lesquels les INDH pourraient contribuer aux travaux du Conseil ?
- Quel rôle les INDH doivent-elles jouer dans le mécanisme d'EPU et dans les autres processus par lesquels les pays sont examinés ou étudiés ?
- Comment les INDH doivent-elles participer aux discussions thématiques ou de politique générale ?
- Quel rôle les INDH doivent jouer dans le suivi des résolutions ou des recommandations du Conseil ?
- Faut-il mettre en place un mécanisme permettant aux INDH de soulever des questions particulièrement préoccupantes au Conseil ?

L'accréditation et comment résoudre les contraintes éventuelles pesant sur la participation des INDH

Le processus d'accréditation des INDH a évolué avec les années. Au début, seul un nombre limité d'INDH participaient, en tant que membres des délégations gouvernementales, aux sessions de la Commission. Puis, les INDH, rassemblées dans une section spécialisée de la salle de réunion²⁸⁷, ont participé en leur nom propre aux sessions. Finalement, une accréditation du CIC a été exigée pour pouvoir prendre la parole sur tout point de l'ordre du jour²⁸⁸. Le CIC comprend un Sous-Comité d'accréditation²⁸⁹ qui accrédite les INDH en fonction de

²⁸³ Voir M. Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights* (note 274 ci-dessus), p. 18.

²⁸⁴ Le Comité international de coordination (CIC) des INDH est une association volontaire d'INDH qui évalue et encourage le respect des *Principes de Paris* par chaque INDH et qui sert d'instance à l'organisation d'activités communes. La Commission soutient le CIC depuis 1994 et celui-ci a également été reconnu par l'ECOSOC et par l'Assemblée générale comme organe de coordination des INDH. Le CIC organise, avec le soutien du HCDH, des réunions annuelles parallèles aux sessions de la Commission en mars-avril.

²⁸⁵ « *Discussion Paper on NHRIs in the UN Reform Process* » (17^{ème} session de la réunion annuelle du Comité international de coordination des INDH, 12 – 13 avril 2006), disponible sur www.nhri.net/pdf/Agenda_item_9a-d_UN_reform.pdf.

²⁸⁶ M. Kjaerum, *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, (note 35 ci-dessus), p. 17.

²⁸⁷ Voir E/CN.4/1999/95, 3 février 1999, p. 12.

²⁸⁸ *Résolution 2005/74* de la Commission des droits de l'homme, para. 11.

²⁸⁹ Le Sous-Comité utilise quatre classifications d'accréditation : a) conformité avec les *Principes de Paris* ; b) accréditation avec restriction – accordée si l'analyse préliminaire indique qu'il y a conformité avec les Principes, mais que la documentation fournie ne permet pas d'accorder le statut ; c) statut d'observateur – la conformité avec les *Principes de Paris* est incomplète ou les renseignements fournis sont insuffisants pour rendre une décision ; d) non conformité avec les *Principes de Paris*.

leur respect ou non des *Principes de Paris*²⁹⁰. Les *Principes de Paris* posent des critères minimum que les INDH doivent remplir, relatifs, entre autres, à leur composition, leurs méthodes de travail et leur financement, pour garantir qu'elles opèrent de manière indépendante et autonome. Si la situation d'une INDH change et que sa conformité avec les *Principes de Paris*²⁹¹ s'en trouve compromise, l'INDH en question doit informer la présidence du CIC de ces changements et son accréditation sera par conséquent réexaminée par le Sous-Comité d'accréditation. Le Président ou le Sous-Comité d'accréditation peuvent aussi indépendamment décider de réexaminer l'accréditation d'une INDH s'il apparaît au Sous-Comité que la situation d'une INDH a subi de tels changements²⁹². Cinquante et une INDH sont aujourd'hui accréditées par le CIC.

La Commission a demandé au Secrétaire général de faire le point sur le processus d'accréditation utilisé par le CIC et de veiller à ce qu'il soit renforcé par un examen périodique adéquat²⁹³. Le CIC a par conséquent proposé un ensemble de critères concernant d'une part le réexamen et l'octroi d'une nouvelle accréditation à toutes les INDH précédemment accréditées et d'autre part un processus d'examen périodique de l'accréditation²⁹⁴. Le Conseil devra décider s'il continue à se fier au système d'accréditation du CIC pour décider de la participation des INDH, s'il établit un autre système d'accréditation ou s'il abandonne simplement l'exigence d'accréditation. Étant donné que la Commission a soutenu pendant plusieurs années le travail effectué par le CIC visant à évaluer la conformité des INDH avec les *Principes de Paris*, il serait peut-être préférable que le Conseil s'appuie sur le système du CIC et qu'il le renforce comme nécessaire ; transférer le système d'accréditation à un autre organe constituerait un retour en arrière. Il faudra aussi peut-être envisager un type d'accréditation pour faire en sorte que seules les INDH indépendantes et légitimes puissent fournir des informations au Conseil, étant donné la crédibilité qui pourrait être accordée à ces informations. Quelle que soit la décision prise en la matière, **le Conseil devra veiller à ce que l'accréditation des INDH soit liée à leur conformité avec les *Principes de Paris* et à ce que le processus soit indépendant, objectif et transparent.** Les INDH devraient aussi pouvoir participer à tout réexamen du système d'accréditation.

Les INDH souhaiteront peut-être aussi, à travers le CIC ou de manière individuelle, contribuer au Conseil sur la définition de méthodes de travail garantissant la participation des INDH qui pourraient se trouver menacées en raison d'informations fournies au Conseil. Une solution pourrait être de permettre aux INDH les plus vulnérables de fournir des informations par l'intermédiaire du CIC ou de manière confidentielle et d'informer la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme²⁹⁵ et le Conseil de toute menace ou représailles à l'encontre d'une INDH ou de ses membres.

Les questions clés sont notamment :

- Faut-il que les INDH soient accréditées pour pouvoir participer aux travaux du Conseil ?
- Faut-il conserver le système actuel d'accréditation du CIC ? S'il faut le modifier, comment faut-il le faire ?
- Faut-il renforcer les procédures d'examen des INDH ? Comment ?

L'accréditation avec restriction a également été utilisée lorsqu'il existait une non conformité mineure que l'institution s'engageait à corriger rapidement. Lorsque le manquement est corrigé, la restriction est levée.

²⁹⁰ Adopté par la *Résolution 1992/54* de la Commission des droits de l'homme et par la *Résolution 48/134* de l'Assemblée générale.

²⁹¹ Les changements qui pourraient affecter le respect par une INDH des *Principes de Paris* sont notamment : des restrictions fondamentales à l'environnement de travail de l'INDH en raison d'un régime national répressif ou d'un coup d'état ; l'adoption d'un nouveau cadre juridique, des modifications du cadre juridique existant ou des remises en cause juridiques d'éléments de ce cadre ; des contradictions entre le cadre juridique et la mise en oeuvre effective, notamment en ce qui concerne les procédures de nomination des membres des INDH ; des déclarations répétées manquant d'objectivité des INDH en faveur d'intérêts particuliers ou contre des groupes spécifiques. Voir « *Draft Proposal for ICC Re-accréditation Procedures for NHRIs* » (17ème session de la réunion annuelle du Comité international de coordination des INDH, 12 – 13 avril 2006), disponible sur www.nhri.net/pdf/Agenda_item_9f_Accreditation.pdf.

²⁹² E/CN.4/2006/102 (25 janvier 2006), p. 4.

²⁹³ *Résolution 2005/74*, para. 22, de la Commission des droits de l'homme.

²⁹⁴ « *Draft Proposal for ICC Re-accréditation Procedures for NHRIs* » (voir note 291 ci-dessus), pp. 2–3.

²⁹⁵ La Représentante spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme est la titulaire d'un mandat au titre des procédures spéciales, chargée de surveiller la situation des défenseurs des droits de l'homme dans le monde entier. Dans le cadre de ses fonctions, la Représentante spéciale a entrepris l'examen de cas de menaces ou d'attaques contre des INDH, par exemple dans son appel urgent sur le Sri Lanka, E/CN.4/2006/95/Add.1, (22 mars 2006), p. 207.

- Les ONG doivent-elles pouvoir fournir des informations au CIC sur tout manquement particulier des INDH aux *Principes de Paris* ?
- Le Conseil doit-il mettre au point des méthodes de travail ou des garanties permettant aux INDH les plus vulnérables de présenter des informations au Conseil et de faire face à toute menace ou toutes représailles à l'encontre des INDH ?

Chapitre 8 - Les normes en cours d'élaboration

Quel était le rôle de la Commission en terme d'élaboration des normes relatives aux droits de l'homme ?

La Commission des droits de l'homme (la Commission) a, dès l'origine, participé au développement des normes relatives aux droits de l'homme. Ce travail est probablement le plus grand succès de la Commission. C'est la Commission qui a rédigé le projet de *Déclaration universelle des droits de l'homme* et la plupart des principaux traités relatifs aux droits de l'homme, notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) et la *Convention relative aux droits de l'enfant*. En plus des traités, la Commission a également élaboré d'autres instruments internationaux fondamentaux, sous forme de déclarations, principes et lignes directrices²⁹⁶ concernant toute une série de questions relatives aux droits de l'homme, notamment les droits des minorités et les défenseurs des droits humains²⁹⁷.

En général, la Commission mettait en place un groupe de travail à composition non limitée²⁹⁸ chargé de rédiger un certain projet d'instrument. Les États qui n'étaient pas membres de la Commission et les organisations non gouvernementales (ONG) pouvaient aussi participer à ces groupes de travail, qui se réunissaient le plus souvent entre les sessions de la Commission. La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (la Sous-Commission) a été à l'origine d'un grand nombre de normes relatives aux droits de l'homme ; elle passait ces textes à la Commission pour discussion et adoption. Souvent, les groupes de travail faisaient suite à des études menées par des experts indépendants qui étaient chargés d'examiner la nécessité d'une norme particulière. Lorsque le texte était finalisé par le groupe de travail, il était transmis à la Commission pour discussion, qui l'adoptait s'il obtenait la faveur de la majorité des membres. La Commission transmettait ensuite l'instrument à l'Assemblée générale pour discussion et adoption et, s'il s'agissait d'un traité, le texte était alors ouvert à la signature des États, leur ratification ou adhésion²⁹⁹.

Quelles sont les principales initiatives normatives en cours pour lesquelles l'action du conseil est requise ?

Les trois initiatives décrites ci-dessous ont été transférées de la Commission au Conseil. Elles sont chacune d'une grande importance et représentent des années de travail des États et des ONG ; il faut espérer qu'elles seront prises en considération par le Conseil lors de sa première session en juin.

Le projet de Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

²⁹⁶ Il s'agit d'instruments du droit non contraignant (*soft law*) qui n'imposent aucune obligation juridique contraignante aux États, contrairement aux traités, mais qui apportent aux États des orientations pratiques sur la conduite à tenir et qui ont une grande force morale.

²⁹⁷ Pour une liste des instruments et normes internationaux clés, voir www.ohchr.org/english/law/index.htm. Pour une discussion plus approfondie sur le rôle normatif de la Commission au long des années, voir « The Commission on Human Rights », in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights* (Clarendon Press, 1995), pp. 131-138.

²⁹⁸ Un groupe de travail à composition non limitée était un groupe de travail dont les réunions publiques étaient ouvertes à tous les membres des Nations unies, à tous les États dotés du statut d'observateur, aux organisations intergouvernementales et aux organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC.

²⁹⁹ Lorsqu'il signe un traité, un État indique qu'il a initialement entériné l'instrument et qu'il est en train de l'examiner au niveau domestique pour envisager sa ratification. La seule signature oblige l'État à ne pas agir d'une manière qui pourrait faire échouer ou entraver l'objectif et la finalité du traité. La ratification et l'adhésion signifient l'acceptation d'être juridiquement lié par les dispositions du traité mais constituent deux procédures distinctes. Les États qui ratifient un traité le signent d'abord alors que ceux qui y adhèrent le font sans passer par la phase préliminaire de la signature. Les procédures officielles de ratification et d'adhésion varient également en fonction du système juridique national de chaque État.

Lors de sa 58^{ème} session en 2004, la Commission a mis en place un Groupe de travail intersessions à composition non limitée (le Groupe de travail) chargé de rédiger un projet d'instrument international juridiquement contraignant pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Le Groupe de travail s'est réuni entre 2003 et 2005 et a présenté un projet complet d'une « Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées » (projet de Convention) à la Commission, pour son approbation à la 62^{ème} session. Le projet de Convention a maintenant été transmis au Conseil pour son approbation. Une fois approuvé par le Conseil, le projet de Convention devra être transmis à l'Assemblée générale pour adoption. Ce n'est qu'après qu'il sera ouvert à signature et ratification ou adhésion par les États et qu'il entrera en vigueur.

La Convention mettrait en place des normes juridiques internationales de portée générale et un mécanisme permettant de traiter la question des disparitions forcées³⁰⁰. **Le projet de Convention définit la pratique généralisée ou systématique de la disparition forcée comme un crime contre l'humanité³⁰¹.** Il reconnaît le droit de toutes les personnes à ne pas être soumis à une disparition forcée et dispose que la disparition forcée ne peut être justifiée, même dans des circonstances exceptionnelles, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique ou de tout état d'exception³⁰². Il reconnaît également le droit des victimes, y compris la personne disparue et sa famille, ainsi que toute personne ayant subi un préjudice du fait d'une disparition forcée, de savoir la vérité sur les circonstances de la disparition forcée, le sort de la personne disparue, l'évolution et les résultats de l'enquête³⁰³. Les États parties à la Convention doivent prendre les mesures nécessaires pour que la disparition forcée constitue une infraction au regard de leur droit pénal³⁰⁴. Ils doivent enquêter sur les plaintes qu'ils reçoivent et les informations relatives à des disparitions forcées portées à leur connaissance et ils doivent traduire les responsables en justice³⁰⁵, y compris les coupables présumés ressortissants de pays étrangers présents sur leur territoire³⁰⁶. Les États doivent aussi mettre en place les garanties nécessaires contre les disparitions forcées et prévoir des recours judiciaires et des réparations et indemnisations³⁰⁷. **Le projet de Convention prévoit aussi la mise en place d'un organe international de surveillance de l'application du traité, composé d'experts indépendants qui serait habilité à : suivre des cas individuels de disparition à la demande de proches ou d'autres personnes et recommander à l'État en cause des mesures à prendre pour localiser et protéger la personne disparue³⁰⁸ ;** surveiller l'application de la Convention par les États³⁰⁹ ; recevoir des communications de personnes qui estiment que leurs droits en vertu de la Convention ont été violés³¹⁰.

C'est après des années de campagne menée par les familles des personnes disparues et les ONG afin de créer un texte international qui aborderait ce grave crime que le projet de Convention a été préparé. Les ONG ont demandé au Conseil d'adopter le projet de Convention lors de sa première session en juin et de le transmettre à l'Assemblée générale pour approbation³¹¹. Elles ont également souligné que « *remettre à plus tard l'adoption d'un*

³⁰⁰ L'article 2 du projet de Convention définit la disparition forcée comme « *l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté commise par des agents de l'État ou par des personnes ou des groupes de personnes qui agissent avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement de l'État, suivie du déni de la reconnaissance de la privation de liberté ou de la dissimulation du sort réservé à la personne disparue ou du lieu où elle se trouve, la soustrayant à la protection de la loi* ».

³⁰¹ Article 5.

³⁰² Article 1.

³⁰³ Article 24.

³⁰⁴ Article 4.

³⁰⁵ Article 3.

³⁰⁶ Article 9. Voir Amnesty International, « Nations unies : projet de traité sur les "disparitions" », *Le fil d'AI* (septembre 2004), disponible sur <http://web.amnesty.org/library/index/franws210082004>.

³⁰⁷ Article 24.

³⁰⁸ Article 30.

³⁰⁹ Article 26.

³¹⁰ Article 31.

³¹¹ Amnesty International, *UN Human Rights Council: A New Beginning for Human Rights*, disponible sur <http://web.amnesty.org/pages/un-index-eng>.

texte si important [...] constituerait un acte de trahison pour les familles des victimes qui oeuvrent depuis des années pour l'adoption de ce texte³¹² ».

Le projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

En 1995, la Commission a mis en place un Groupe de travail intersessions chargé d'élaborer un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones (le Groupe de travail), qui s'est réuni de 1995 à 2006. Le Groupe de travail était chargé d'examiner le texte du projet de déclaration initialement préparé par le Groupe de travail sur les peuples autochtones et adopté par la Sous-Commission en 1994. Après dix ans de lentes négociations, les États ont accepté la majorité des articles du projet de déclaration. Le Groupe de travail n'a pas établi un consensus sur plusieurs dispositions relatives à l'autodétermination, aux terres, aux territoires et aux ressources³¹³ mais la plupart des États ont trouvé un accord général sur la logique à adopter. À la 62^{ème} session de la Commission, une proposition du Président du Groupe de travail a par conséquent été présentée, comprenant des articles qui avaient été provisoirement acceptés ainsi que d'autres propositions du Président sur des questions en suspens, basées sur l'accord général qui avait été trouvé entre la plupart des États durant les discussions³¹⁴. Des groupes autochtones, d'autres ONG et certains États font pression pour que le projet de déclaration soit adopté par le Conseil à sa première session³¹⁵. Cependant, quelques États ont déclaré qu'il existait encore des questions en suspens qui doivent être résolues et que la déclaration ne pouvait être adoptée sous sa forme actuelle³¹⁶.

Le droit international des droits de l'homme en vigueur comporte des lacunes importantes en ce qui concerne la protection des droits individuels et collectifs des peuples autochtones. Le projet de déclaration comblerait en grande partie ces lacunes en affirmant différents droits des peuples indigènes : à une langue ; à une nationalité ; à développer leurs systèmes et institutions politiques, économiques et sociaux ; à la protection et la sécurité en temps de conflit armé ; à la vie, la sûreté de la personne et la liberté ; le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et d'être pleinement protégés contre toute forme de génocide ou autre acte de violence, y compris l'enlèvement d'enfants autochtones pour les intégrer à un autre groupe ; à la protection et la préservation de leur environnement ; à l'éducation ; à participer à la prise de décision ; à s'administrer eux-mêmes ; à manifester leur culture ; à posséder, utiliser et mettre en valeur les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent, occupent, exploitent ou ont acquis traditionnellement³¹⁷. La déclaration apportera aux États des orientations pratiques sur la conduite à tenir et aura une force morale considérable. Ce travail dure depuis plus de 23 ans et le Conseil devra veiller à ce que la dynamique mise en place pendant toutes ces années ne soit pas perdue et que la déclaration soit adoptée par le Conseil et transmise à l'Assemblée générale pour approbation avant la fin 2006.

³¹² Voir « ICJ, FIDH and HRW call on Member States to adopt Draft Convention on Enforced Disappearances at the 62nd Commission on Human Rights », disponible sur www.icj.org/news.php3?id_article=3873&lang=en.

³¹³ Voir Service international des droits de l'homme (SIDH), *Working Group on the Draft United Nations Declaration on the Rights on Indigenous Peoples*, 11^{ème} session, Genève, 5-16 décembre 2005 et 30 janvier-3 février 2006, disponible sur www.ishr.ch/About%20UN/Reports%20and%20Analysis/CHRWG/WGDDIP/WGDDIP-11thSessionFullReport.pdf.

³¹⁴ Voir E/CN.4/2006/79 (22 mars 2006), p. 7. Le résumé et propositions révisés du Président sont annexés p. 9-56.

³¹⁵ Voir V. Taliman, « Indigenous Rights Declaration Moves to Human Rights Council », *Indian Country Today* (31 mars 2006), disponible sur <http://www.indiancountry.com/content.cfm?id=1096412750>.

³¹⁶ Voir les déclarations de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis d'Amérique sur la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* (Instance permanente sur les questions autochtones, 17 mai 2006), disponible sur <http://www.mfat.govt.nz/speech/minspeeches/17may06a.html>, où ces pays déclarent qu'il n'existe pas d'accord sur les dispositions les plus importantes du projet de déclaration et où ils font part de leur opposition aux dispositions relatives aux points suivants : l'autodétermination, le droit de consentir aux mesures administratives ou législatives qui les concernent, les terres et ressources et les droits collectifs.

³¹⁷ Voir le résumé et propositions révisés du Président, E/CN.4/2006/79 (22 mars 2006), pp. 9-56.

Les différentes options relatives à un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

En 2003, la Commission a mis en place un Groupe de travail à composition non limitée « *qui sera chargé d'examiner les options qui s'offrent en ce qui concerne l'élaboration d'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³¹⁸ ». Le protocole facultatif mettrait en place une procédure de plainte individuelle qui permettrait aux victimes individuelles, et éventuellement à d'autres personnes agissant en leur nom, de se plaindre de violations présumées des droits garantis en vertu du PIDESC auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Pour reconnaître la compétence du Comité à recevoir des plaintes à leur encontre, il faudrait que les États aient signé et ratifié le protocole facultatif ou qu'ils y aient adhéré. Le Groupe de travail s'est réuni entre 2004 et 2006 et lors de sa dernière session, une majorité d'États s'est déclarée favorable à un changement du mandat du Groupe de travail pour y inclure des fonctions de rédaction d'un projet de texte, afin que le Groupe de travail commence à rédiger un projet complet de protocole facultatif au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. De nombreux États ont demandé à la Présidente de préparer un projet de texte pour discussion à la prochaine session du Groupe de travail. Un petit groupe d'États s'est déclaré préoccupé sur certaines questions, qui n'ont toujours pas eu de réponse, mais n'a pas voulu bloquer le processus. Ils ont proposé que la Présidente, au lieu d'élaborer un projet de texte, prépare un document de travail comprenant des éléments textuels, reflétant les différents points de vue de nombreux États et les différentes logiques exposées dans le document de la Présidente qui présentait les éléments à faire figurer dans un protocole facultatif. Ils ont souligné l'importance d'un consensus pour pouvoir avancer³¹⁹.

Le Conseil devra élargir le mandat du Groupe de travail et lui donner le pouvoir de commencer à rédiger un projet de protocole facultatif en 2006-2007, faute de quoi, la dynamique constructive en faveur de la rédaction d'un projet d'instrument pourrait être perdue ou retardée. L'adoption du protocole facultatif corrigerait le déséquilibre qui existe aujourd'hui dans le système international des droits de l'homme, dans lequel les particuliers peuvent introduire des requêtes si elles concernent des violations des droits civils et politiques mais pas des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Un tel texte aiderait également à corriger la fausse impression selon laquelle les droits économiques, sociaux et culturels ne sont que des objectifs généraux et non des droits importants qui peuvent être attaqués devant les tribunaux. Il permettrait aux victimes d'avoir une tribune importante et apporterait un soutien aux initiatives nationales, régionales et internationales visant à améliorer l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

³¹⁸ *Résolution 2003/18* de la Commission des droits de l'homme.

³¹⁹ Voir SIDH, « Open-Ended Working Group to Consider Options Regarding the Elaboration of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » (3^{ème} session, Genève, 6-7 février), disponible sur www.ishr.ch/hrm/WGOPICESCR/3rdSession.pdf.

Chapitre 9 - Questions

Nous discuterons dans le présent chapitre de deux questions de fond auxquelles le Conseil des droits de l'homme (le Conseil) devra répondre. Ce ne sont pas les seules questions de fond que le Conseil doit examiner mais ces deux exemples ont été choisis en fonction de nos propres priorités organisationnelles. Ce sont de plus des questions qui ont été soulevées mais qui n'ont pas été traitées de manière adéquate pendant les dernières années de fonctionnement de la Commission.

L'orientation sexuelle et l'identité de genre

Dans le monde entier, des personnes continuent à être victimes de formes graves et systématiques de discrimination en raison de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre³²⁰. Ces discriminations vont de la violation du droit à la vie, comprenant notamment les exécutions et les violences induites par des sentiments de haine, à la torture, les mauvais traitements et la détention de personnes uniquement en raison de leurs sentiments et actions non conformes aux normes et aux attentes sociales. Dans plus de la moitié des pays du monde, les relations sexuelles entre personnes du même sexe constituent encore une infraction pénale. Les lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT) subissent également des discriminations en matière de logement, d'emploi, d'éducation, du droit à la liberté d'association, du droit à une vie de famille et d'autres droits fondamentaux, qu'ils soient civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels. **Les lois, les politiques et les pratiques répressives et discriminatoires ont conduit à l'homophobie, des crimes de haine et l'instauration de préjugés, ainsi qu'à un sentiment d'impunité pour les violations des droits de l'homme fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.**

Les mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, que ce soient les organes conventionnels ou les procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme (la Commission), essaient de plus en plus de prendre en compte ces violations. Différents organes conventionnels ont confirmé qu'en vertu des clauses de non-discrimination inscrites dans les traités relatifs aux droits de l'homme, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est interdite³²¹. De plus, un certain nombre de mandats au titre des procédures spéciales surveillent et mettent en lumière les violations subies par les LGBT³²². Le travail du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires a conduit la Commission à adopter une résolution demandant aux États de garantir la protection du droit à la vie de toutes les personnes et d'enquêter promptement et de manière approfondie sur tous les crimes commis pour un motif discriminatoire quelconque, y compris à raison de l'orientation sexuelle, ainsi qu'à adopter une autre résolution demandant aux États de veiller à ce que la peine de mort ne soit pas imposée pour les relations sexuelles entre adultes consentants³²³.

³²⁰ L'« orientation sexuelle » fait référence aux désirs sexuels et émotionnels d'une personne. Les catégories courantes d'orientation sexuelle sont les hétérosexuels, les homosexuels, les lesbiennes et les bisexuels. L'« identité de genre » fait référence au ressenti profond d'une personne, à son sentiment intrinsèque d'appartenance à un genre particulier, qui n'est pas nécessairement le genre qui lui a été assigné à la naissance. Il s'agit d'aspects profondément ancrés et cruciaux de la personnalité et de la dignité humaine. Voir Human Rights Watch (HRW), *Sexual Orientation and Gender Identity: Human Rights Concerns for the 61st Session of the U.N. Commission on Human Rights*, disponible sur <http://hrw.org/english/docs/2005/03/10/global10303.htm>. Voir aussi Commission internationale de juristes (CIJ), *Références aux violations des droits de l'homme en raison de l'orientation sexuelle de l'identité de genre dans le système international de protection des droits de l'homme*, (CIJ, mars-avril 2005).

³²¹ Voir par exemple les Commentaires généraux 14 et 15 adoptés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

³²² Il s'agit notamment du Rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de la Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences et du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant. Voir CIJ, *Références aux violations des droits de l'homme en raison de l'orientation sexuelle de l'identité de genre dans le système international de protection des droits de l'homme* (note 1 ci-dessus).

³²³ *Résolution 2002/36*, para. 6, de la Commission des droits de l'homme et *Résolution 2004/67*, para. 4(f), de la Commission des droits de l'homme.

Cependant, il n'existe toujours pas d'instrument international de portée générale traitant de tous les aspects des violations des droits de l'homme perpétrées pour des raisons relatives à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre. Lors de la 59^{ème} session de la Commission en 2003, le Brésil a présenté la première résolution générale relative aux droits de l'homme et l'orientation sexuelle (mais ne comprenant pas l'identité de genre). Suite à toute une série de manœuvres stratégiques d'opposants à la résolution, notamment une motion de non-action et plus de 50 amendements visant à compliquer et gêner les débats, le Brésil a décidé de remettre la résolution à la session suivante. Lors de la 60^{ème} et de la 61^{ème} session de la Commission, le Brésil n'a pas donné suite à sa résolution et aucun autre État n'a voulu s'en saisir. Pendant cette période, les groupes de LGBT et les autres ONG de défense des droits de l'homme ont fait pression sur la Commission de manière très visible et active pour qu'elle avance sur ce sujet. À la 61^{ème} session de la Commission, plus de 30 États, originaires de quatre des cinq groupes géographiques des Nations Unies, ont émis une déclaration commune demandant à la Commission d'examiner ces questions³²⁴.

Il revient maintenant au Conseil d'agir sur ce domaine important et négligé des violations des droits de l'homme, afin d'adopter une approche générale prenant en compte tous les aspects des droits de l'homme relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, en intégrant notamment ces questions à ses travaux grâce à une surveillance et des débats plus systématiques. Cette approche, qu'elle soit mise en œuvre au moyen d'une résolution ou de tout autre type de décision, apporterait un soutien aux luttes des militants des droits des LGBT du monde entier et au travail des mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

Les droits de l'homme et les entreprises

Depuis des années, les ONG et d'autres insistent sur la nécessité de traiter de la question des droits de l'homme et des entreprises. À l'ère de la mondialisation, les entreprises ont de plus en plus de pouvoir, que ce soit dans leur propre pays et, en ce qui concerne les sociétés transnationales, dans de nombreux pays différents, en raison du développement de leurs opérations et de la croissance économique. Des questions importantes se posent sur les éléments positifs et négatifs des relations entre entreprises et droits de l'homme. D'un point de vue positif, les entreprises peuvent promouvoir l'exercice effectif des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, plusieurs points sont préoccupants, que ce soit, d'une part, l'implication d'entreprises dans de graves violations des droits de l'homme ou, d'autre part, le respect des droits de l'homme et des droits du travail par les entreprises en matière de traitement des travailleurs, contrôle de gestion dans les chaînes d'approvisionnement, fabrication, achats, méthodes de sous-traitance et autres aspects de leurs opérations. Parfois, ces préoccupations sont aggravées par la moindre capacité des États à régler les grandes sociétés transnationales. Plusieurs initiatives ont vu le jour pour traiter de ces questions. Citons notamment : les codes de conduite volontaires adoptés par certaines entreprises ; les programmes de labellisation ; le développement de codes de conduite ou de normes à l'échelle d'une industrie ou d'un secteur spécifique ; les principes volontaires internationaux tels que les *Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le *Pacte mondial* des Nations unies³²⁵ ; les tentatives visant à développer des lois extraterritoriales pour rendre les entreprises nationales responsables des violations des droits de l'homme perpétrées à l'étranger ; le travail d'identification des normes fondamentales du travail effectué par l'Organisation internationale du travail (OIT).

S'il faut saluer ces initiatives positives, il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire d'adopter un système international plus général relatif aux droits de l'homme, règlementant les entreprises pour qu'elles respectent les normes relatives aux droits de l'homme et que l'engagement de leur responsabilité soit garanti en cas de violations des droits de l'homme. Un tel système est d'autant plus nécessaire en raison de la confusion qui existe à propos des normes et textes internationaux applicables aux entreprises. Initialement, ces normes internationales relatives aux droits de l'homme ont été développées pour régler la conduite des États, et, dans une moindre mesure seulement, celle des acteurs non gouvernementaux. En 2003, un progrès important a

³²⁴ Déclaration de la Nouvelle-Zélande au nom de 32 États dans le cadre du point 17, « Promotion et protection des droits de l'homme ».

³²⁵ Le *Pacte mondial* des Nations unies est une initiative volontaire regroupant les Nations Unies, des entreprises et des ONG afin de promouvoir dix principes consacrés par le *Pacte mondial*, qui concernent les droits de l'homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption. Pour de plus amples informations, voir www.unglobalcompact.org.

été accompli avec l'adoption, à la 55^{ème} session de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (la Sous-Commission), d'un projet de Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises des Nations unies (les Normes). Les Normes ont été élaborées afin de rassembler dans un seul document toutes les normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables aux entreprises. Un « Commentaire » accompagne les Normes. Il apporte une aide précieuse et faisant foi sur la signification de termes spécifiques, la portée de certaines dispositions et la base juridique de différentes obligations³²⁶. Les Normes sont cependant controversées, de nombreux États et représentants d'entreprises remettant en cause l'affirmation selon laquelle elles seraient fondées sur le droit international existant. La Commission a également déclaré que les Normes, en tant qu'avant-projet, n'ont aucune valeur juridique et que la Sous-Commission « ne devrait pas assumer de fonction de surveillance en la matière »³²⁷.

En 2005, la Commission a créé un mandat de procédure spécial pour deux ans, le Représentant spécial du secrétaire général sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (le Représentant spécial)³²⁸. Le Représentant spécial a pour mandat d'inventorier et de préciser les normes relatives à la responsabilité et à la transparence en matière de droits de l'homme pour les sociétés transnationales et autres entreprises. Il n'a pas pour fonction de surveiller les violations des droits de l'homme perpétrées par les sociétés transnationales. Le Représentant spécial a soumis un rapport intérimaire dans lequel il a décrit ses premières activités. Il a analysé les Normes et a soulevé différents points de préoccupation à leur sujet. Il a notamment fait observer que « si les Normes ne font que réaffirmer des principes juridiques internationaux, elles ne peuvent pas avoir directement force obligatoire pour les entreprises car, sauf éventuellement pour certains crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, il n'existe pas à l'échelle internationale de principe ayant un tel effet »³²⁹. Amnesty International a répondu à ce rapport en saluant les nombreux aspects positifs qu'ils comprend mais en s'inquiétant de ce que la démarche associant « pragmatisme et principes » mentionnée dans le rapport « n'aboutisse à sous-estimer la nécessité de principes et d'orientations juridiques contraignants ainsi que l'état du droit international applicable »³³⁰.

Le Conseil devra suivre ces questions et veiller à clarifier l'application des normes existantes. Il devra, lorsque cela est nécessaire, créer d'autres normes internationales relatives à la responsabilité et l'obligation des entreprises de rendre des comptes en matière de droits de l'homme et instaurer un système de surveillance plus générale des entreprises, afin que les droits de l'homme ne relèvent pas uniquement d'auto-règlementations volontaires.

³²⁶ Amnesty International, *Les Normes des Nations unies sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme : vers une responsabilité juridique* (Amnesty International, 2004). Voir aussi N. Rosemann, *The UN Norms on Corporate Human Rights Responsibilities* (FES, Occasional Papers n° 20, 2005).

³²⁷ *Décision 2004/116* de la Commission des droits de l'homme.

³²⁸ *Décision 2005/69* de la Commission des droits de l'homme.

³²⁹ E/CN.4/2006/97, p. 16.

³³⁰ Voir <http://web.amnesty.org/library/index/engior500022006>.