

REFORMER LE SYSTEME DES DROITS DE L'HOMME: UNE OCCASION POUR LES NATIONS UNIES DE TENIR LEUR PROMESSE

RESUME

Alors que les Nations Unies intensifient leurs efforts pour redéfinir leurs objectifs et réformer leur institutions, la Commission internationale de juristes (CIJ) appelle l'ONU à prendre des mesures radicales pour remplir le mandat essentiel en matière de droits de l'homme qui lui est confié en vertu de la Charte.

Le système des droits de l'homme des Nations Unies est composé de plusieurs éléments complémentaires: la Commission des droits de l'homme (Commission), les organes conventionnels, les procédures spéciales de la Commission, le Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), et les programmes de droits de l'homme des autres agences de l'ONU. Ce document se concentre principalement sur la proposition du Secrétaire général de remplacer la Commission par un conseil des droits de l'homme permanent qui occuperait une place plus élevée dans la structure des Nations Unies et qui soit capable de répondre de manière plus rapide et plus efficace aux violations graves des droits de l'homme à travers le monde.

Cependant, la CIJ considère qu'il est tout aussi important de réformer les autres piliers du système des droits de l'homme de l'ONU. Les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme devraient être transformés en une seule "cour" des droits de l'homme, permanente et professionnelle. Les Etats doivent apporter un soutien à la fois politique au Haut Commissaire pour qu'il puisse jouer un rôle de leader plus important, et un soutien financier accru du budget ordinaire pour qu'il puisse mettre en oeuvre son Plan d'action de mai 2005. Une approche plus pratique en matière de droits de l'homme devrait aussi être intégrée de manière plus effective dans les travaux des autres agences de l'Organisation.

Un conseil des droits de l'homme: trois fonctions principales

La CIJ approuve la proposition de remplacer la Commission par un conseil positionné à un niveau plus élevé au sein des Nations Unies. Un nouveau conseil doit innover et adopter de nouvelles méthodes de travail afin de se distinguer de l'actuelle Commission.

Les trois fonctions principales d'un conseil des droits de l'homme devraient être de traiter des questions thématiques, en particulier par le biais d'un système de procédures spéciales solide, d'examiner les performances des Etats membres en matière de droits de l'homme et d'élaborer des normes de droits de l'homme.

Le travail thématique

La considération des droits de l'homme sur une base **thématique** doit être un pilier du travail d'un nouveau conseil. Le système d'experts nommés par la Commission chargés d'un thème ou d'un pays particulier (les procédures spéciales) devrait être transposé dans un nouveau conseil. Toutefois, le conseil devrait adopter une procédure transparente pour nommer les titulaires de mandats qui assureraient leur indépendance et leur haut niveau d'expertise. Une manière d'améliorer leur sélection est de tenir une liste d'experts de laquelle soient exclus les experts qui ne répondent manifestement pas à ces conditions.

Le **Haut Commissariat** devrait également développer sa capacité dans le domaine thématique, en particulier pour pallier aux faiblesses du conseil lorsque celui-ci ne peut pas ou ne veut pas agir. Le Haut Commissaire devrait publier un rapport annuel global sur un thème particulier, comme proposé dans son Plan d'action pour le HCDH. Le rapport pourrait être considéré par le conseil lors d'une session annuelle. Se concentrer une fois par an sur un thème pourrait écarter le besoin de convoquer des conférences internationales importantes et coûteuses.

L'examen de la situation dans les pays

La Commission s'est avérée incapable de traiter les situations des droits de l'homme dans des pays particuliers de manière ferme et cohérente. Le nombre d'Etats examinés a fortement diminué et de trop nombreux Etats trouvent refuge derrière leur appartenance à des groupes, notamment régionaux, ou encore derrière leur position dominante sur la scène internationale. Ce dysfonctionnement représente l'échec le plus cuisant de la Commission. Pour y remédier, la CIJ soutient une approche multidimensionnelle de l'examen des pays, qui consisterait à la fois en un examen universel d'une part, et un moyen pour traiter les situations chroniques et les situations d'urgence d'autre part. Les organes conventionnels doivent être renforcés. A cet égard, les Etats devraient soutenir le processus de réforme des organes conventionnels pour créer un système unifié. Les analyses des organes de traités, complétées par le travail des procédures spéciales et du Haut Commissariat, devraient constituer le fondement premier pour l'examen des Etats par le conseil.

La CIJ estime que le conseil devrait examiner tous les Etats, mais que les réponses à apporter doivent varier en fonction de la nature et de la gravité des situations des droits de l'homme qui lui sont soumises. Le Secrétaire général et un certain nombre d'Etats ont soutenu l'institution d'un **mécanisme d'examen par les pairs**, qui assurerait un **examen universel** de tous les Etats membres des Nations Unies. La CIJ considère que, pour être efficace, un tel mécanisme ne devrait pas consister en un nouvel examen de la situation des droits de l'homme dans un pays. Un mécanisme d'examen par les pairs devrait plutôt évaluer dans quelle mesure un Etat assure la *mise en oeuvre* des recommandations formulées par les organes conventionnels, les procédures spéciales, le Haut Commissariat et les résolutions de la Commission ou du conseil (en comblant seulement les lacunes concernant les pays qui n'ont pas encore fait l'objet d'un examen). Cela pourrait pallier à l'une des faiblesses majeures du système actuel: le défaut de suivi et de mise en oeuvre.

Un organe d'experts ou un rapporteur individuel intermédiaires devraient préparer des dossiers synthétiques à partir des analyses et recommandations existantes et souvent volumineuses.

Même si un mécanisme d'examen par les pairs est adopté, il est essentiel qu'un conseil conserve la capacité d'action sur ces évaluations. Le “ **mécanisme déclencheur**” pour **agir** serait la recommandation d'un sous-comité d'experts, du Haut Commissaire, de la réunion annuelle des organes conventionnels et des procédures spéciales, ou des Etats membres. Le conseil devrait élaborer **une série de réponses possibles** qu'il pourrait adopter en fonction de la nature et de la gravité de la situation. Ces réponses pourraient notamment consister à censurer l'Etat concerné, établir des points de référence en matière de droits de l'homme, offrir une assistance technique, établir une opération de monitoring du Haut Commissariat sur le terrain, envoyer les procédures spéciales en mission de monitoring *ad hoc*, nommer un rapporteur sur un pays, demander à un organe régional des droits de l'homme ou à une institutions nationale des droits de l'homme de traiter la situations dans l'Etat concerné, soumettre la situation au Conseil de sécurité, ou fournir des informations au Procureur de la Cour pénale internationale.

L'actuelle procédure confidentielle dite “procédure 1503” devrait être supprimée. Il est inacceptable que la Commission ou un futur conseil examine les situations d'Etats «[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]» sans aucune transparence ni participation sérieuse de tous les acteurs concernés.

L'élaboration de normes

Le nouveau conseil devrait reprendre et améliorer le travail de la Commission en matière d'élaboration de normes. Ce travail devrait être mené plus rapidement et reposer sur une expertise indépendante plus performante. Une part importante du travail d'élaboration des normes devrait être entrepris par une Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme réformée, qui pourrait être reconstituée en sous-comité du conseil. Cette prise de décision indépendante et collective est précieuse. Cependant, tout comme pour les procédures spéciales, la méthode de sélection des experts devrait être réformée pour améliorer la qualité d'expertise et assurer que les membres soient réellement indépendants et que leur fonction soit limitée à deux mandats de trois ans.

La forme d'un conseil: un niveau plus élevé et des membres responsables

Un conseil devrait être établi en tant qu'**organe principal** en vertu de la Charte des Nations Unies. Ainsi, le conseil serait à l'abri de la surveillance excessive du Conseil Economique et Social (ECOSOC) et de l'Assemblée Générale. Si les Etats rassemblent la volonté politique pour mettre en oeuvre une réforme d'envergure, amender la Charte pour créer un nouvel organe principal ne devrait pas poser de problème insurmountable.

Un conseil devrait avoir le statut d'**organe permanent** et tenir plusieurs réunions plénières annuelles pour une durée totale d'au moins 12 semaines. Un conseil doit garder la capacité d'être convoqué en session d'urgence à tout moment, sur demande du Secrétaire général, du Haut Commissaire, du bureau du conseil ou d'un tiers de ses membres. Il devrait également se réunir à intervalles plus réguliers, peut-être une fois par mois, ce qui diminuerait la nécessité de convoquer des sessions spéciales.

La participation au nouveau conseil devrait être sélective et non pas universelle. Universaliser la participation créerait des difficultés pratiques et alourdirait le mode opératoire du conseil. Par ailleurs, une participation trop restreinte pourrait entraîner un manque de confiance dans cet organe qui serait alors perçu comme trop peu représentatif. Par conséquent, la meilleure option serait de maintenir une dimension à peu près comparable à la dimension actuelle.

La CIJ admet qu'établir des critères formels relatifs à la participation serait politiquement irréalisable et inapplicable. La proposition du Secrétaire général que les Etats membres soient élus par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'ONU pourrait permettre d'écarter les Etats les plus abusifs de l'élection au conseil. La CIJ estime qu'en se portant candidats à l'élection au conseil, il devrait être demandé aux Etats de prendre des **engagements** fermes en matière de droits de l'homme, y compris de coopérer avec le conseil et ses mécanismes et d'accepter de faire l'objet d'un examen.

La CIJ considère que les **ONG** doivent pouvoir continuer à jouer un rôle important dans la participation au nouveau conseil. La procédure actuelle d'accréditation des ONG au statut consultatif de l'ECOSOC devrait être réformée pour charger un organe d'évaluation ou le Haut Commissariat de déterminer techniquement si une organisation remplit les critères requis pour être accréditée. Avec le système actuel, certaines ONG légitimes sont exclues du statut pour des raisons politiques, alors que de nombreuses "GONGOs" (organisations parrainées par les gouvernements) obtiennent une accréditation en tant qu'authentiques ONG.