



Observatoire mondial
des droits de l'homme
UPR Watch

2011

LA RÉVISION DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

19 recommandations pour un système crédible,
cohérent et efficace



Jean-Louis Roy

Observatoire mondial des droits
de l'homme – UPR Watch



Observatoire mondial
des droits de l'homme
UPR Watch

AVRIL 2011

LA RÉVISION DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

19 recommandations pour un système crédible, cohérent et efficace

JEAN-LOUIS ROY



CENTRE DE
RECHERCHE EN
DROIT PUBLIC



© Observatoire mondial des droits de l'homme - <http://upr-epu.org>

1A-417, avenue Edouard-Charles

Montréal, Québec, H2V 2N3

CANADA

1-514-272-4847

Crédit photo : <http://uncsd.iisd.org>



Sommaire

INTRODUCTION.....	5
LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME	6
<i>LE STATUT DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME</i>	6
RECOMMANDATION 1.....	7
<i>LES MEMBRES DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME</i>	8
RECOMMANDATION 2.....	9
LE MECANISME D'EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL	10
<i>L'ACTIF DE L'EPU</i>	11
RECOMMANDATION 3.....	12
<i>LE PASSIF DE L'EPU</i>	12
RECOMMANDATION 4.....	17
RECOMMANDATION 5.....	17
RECOMMANDATION 6.....	17
RECOMMANDATION 7.....	17
RECOMMANDATION 8.....	17
RECOMMANDATION 9.....	18
RECOMMANDATION 10.....	18
RECOMMANDATION 11.....	18
RECOMMANDATION 12.....	18
RECOMMANDATION 13.....	18
LES MECANISMES ONU SIENS DES DROITS DE L'HOMME	19
<i>LES ORGANES DE TRAITES</i>	20
<i>LES PROCEDURES SPECIALES</i>	22
DE LA COHESION INSTITUTIONNELLE	23



RECOMMANDATION 14.....	25
RECOMMANDATION 15.....	25
RECOMMANDATION 16	25
RECOMMANDATION 17.....	26
RECOMMANDATION 18.....	26
RECOMMANDATION 19.....	26
ANNEXE.....	27
RECOMMANDATIONS DE L'OBSERVATOIRE MONDIAL DES DROITS DE L'HOMME – UPR WATCH...	27



INTRODUCTION

À l'automne 2011, l'Assemblée générale des Nations Unies procédera à la révision du statut du Conseil des droits de l'homme. Sans remettre en cause les acquis institutionnels, cette révision doit donner au système onusien des droits de l'homme plus de crédibilité, de cohérence et d'efficacité. À cette fin, elle devra notamment rendre convergents les travaux des organes de traités et du mécanisme d'Examen périodique universel. Il s'agit de stopper le développement de deux démarches parallèles et souvent en contradiction l'une avec l'autre, de mettre fin au gaspillage des ressources humaines et financières que ce développement induit, de tenir compte des capacités des États à développer une politique nationale des droits de l'homme et d'en rendre compte à des instances internationales chargées d'examiner leur concordance avec le droit international des droits de l'homme.

***L'Observatoire mondial des droits de l'homme**¹ ne propose ni retrait, ni ajout aux instances existantes. Dans cette note de travail et de propositions, il plaide pour une révision réelle de leur mandat, la fin des doubles emplois qui caractérisent leurs activités actuelles et la recherche d'un équilibre entre les travaux complémentaires des politiques et ceux des experts. Elle voit dans les travaux à venir de l'Assemblée générale l'opportunité de donner au système onusien des droits de l'homme une cohésion et une efficacité renouvelées.*

¹ Créé en 2008 par Jean-Louis Roy, l'Observatoire est logé au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal et ses travaux peuvent être consultés sur le site <http://upr-epu.org>. La préparation de cette publication a également bénéficié de l'apport de Jonathan Burnham – coordonnateur et traducteur, de Saïd Hammamoun – conseiller juridique principal et de Jérôme Lankoandé – chercheur à l'Observatoire.



LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

La décision de l'Assemblée générale des Nations Unies de remplacer la Commission des droits de l'homme par le Conseil des droits de l'homme (CDH ou Conseil) visait à redresser une situation politique devenue intolérable. Cette décision s'inspirait notamment du besoin de donner au concept **d'universalité** une acception inclusive qui puisse englober toute l'humanité et prendre en considération son unité et sa diversité; du besoin aussi de mettre en place des formes de concertation susceptibles de se substituer et de rompre avec la pratique de la sélectivité et au double standard des normes qui s'appliquent à tous sans distinction et sans discrimination. Le mécanisme d'Examen périodique universel (EPU), composant majeur du nouveau dispositif (le CDH) répondait à ces exigences. Notre analyse lui est consacrée. Mais, comme l'EPU fait partie du Conseil des droits de l'homme, nos premières remarques sont consacrées à ce dernier.

LE STATUT DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

Le statut actuel du Conseil est **médiocre, insuffisant et inadéquat**. Dans sa révision de ce statut, l'Assemblée générale doit s'assurer qu'il reflète la place centrale des droits de l'homme dans l'action onusienne ainsi que l'importance des valeurs et des aspirations inscrites dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Traités qui en découlent. L'Assemblée générale doit s'assurer que ce statut répond aux attentes d'une grande multitude d'hommes et de femmes de tous les horizons spirituels, culturels, sociaux et économiques de par le monde. De plus, elle doit s'assurer que ce statut n'est pas en contradiction avec l'affirmation tant de fois reprise voulant que « **la sécurité, le développement et les droits de l'homme** constituent le socle sur lequel reposent le système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs, et sachant que le développement, la paix, la sécurité et les droits de l'homme soient inséparables et se renforcent mutuellement » (préambule de la Résolution 60/251).

Bien qu'elle soit constamment reprise, cette rhétorique n'en est pas moins contredite par la disparité de statut accordée aux instances qui, au sein des Nations Unies, ont la responsabilité des trois domaines identifiés comme « socles » de l'Organisation : la sécurité, le développement et les droits de l'homme. Celui accordé aux droits de l'homme est nettement inférieur aux deux autres. Le temps est venu de corriger ce dysfonctionnement institutionnel, reflet d'une conjoncture aujourd'hui dépassée.



Depuis 2006, le CDH dispose du statut d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette décision a mis fin à une situation « impossible » qui avait relégué la défunte Commission des droits de l'homme au niveau « d'une commission technique » parmi d'autres du Conseil économique et social. Il fallait rompre avec un tel expédient. Le CDH ne pouvait pas être assimilé à une commission technique d'un autre conseil. Il n'est pas non plus une agence spécialisée ni un programme des Nations Unies. Il en va de même de la catégorie des « organes subsidiaires », où il se trouve logé depuis 2006, à côté du Conseil de l'Université des Nations Unies (Résolution 3081, XXVIII) et du Conseil du Commerce et du Développement (Résolution 1995, XIX).

Une telle situation ne saurait durer indéfiniment. Le Conseil des droits de l'homme doit disposer d'un statut qui le situe à parité avec le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social. En ignorant cette question ou en la laissant sans règlement satisfaisant lors du débat sur la révision du statut du CDH, l'Assemblée générale faillirait à sa responsabilité et donnerait une indication troublante du peu d'importance qu'elle attache vraiment à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans le monde.

RECOMMANDATION 1

Compte tenu de l'importance primordiale des droits de l'homme, consacrée dans les textes fondateurs des Nations Unies, compte tenu aussi des attributions et modalités d'action du CDH, l'Assemblée générale devrait créer un groupe de réflexion et de recommandations chargé d'examiner les voies et moyens permettant à terme de situer le Conseil des droits de l'homme au niveau des organes principaux de l'Organisation. En conséquence, il devrait normalement disposer d'un statut conforme. Cette normalisation le situerait dans la première catégorie des organes de l'Assemblée générale, à parité avec le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social.



LES MEMBRES DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

Tout État membre des Nations Unies est éligible à un siège au CDH pour un mandat d'une durée de 3 ans renouvelable une fois. Cette possibilité doit être maintenue dans son principe. Elle exprime et consacre à la fois l'obligation commune de tous les États à promouvoir et à protéger les droits et l'universalité de ces derniers.

Actuellement, rien n'empêche juridiquement un État de présenter sa candidature et d'être élu au Conseil des droits de l'homme même s'il n'a pas signé et ratifié des instruments internationaux majeurs des droits de l'homme et même s'il se soustrait à certaines politiques et procédures significatives arrêtées par l'Organisation dans ce domaine. Cette situation est déplorable et insoutenable. Il apparaît normal, voire indispensable, qu'un État qui pose sa candidature au CDH se soumette à des exigences précises comme expression de son acceptation des valeurs énoncées dans la Déclaration universelle.

Certains avancent que cette exigence n'est pas réaliste et que les États la refuseront. Que diraient-ils d'un État qui sollicite son adhésion aux Nations Unies et qui est admis dans l'Organisation tout en méconnaissant ses obligations en vertu de la Charte? Quelles sont donc les organisations qui accepteraient de nommer à l'un de leur conseil les plus importants, des membres qui refuseraient publiquement et officiellement d'apposer leur signature sur les textes constitutifs de cette organisation et qui prendrait leur distance face à certaines de ses politiques et procédures d'importance? Cette situation est intenable. Son examen et son redressement doivent faire partie des travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant la révision du statut du Conseil des droits de l'homme.



RECOMMANDATION 2

Tout État membre des Nations Unies qui se porte candidat au Conseil des droits de l'homme doit minimalement remplir les conditions suivantes :

- (1) Adhérer aux deux Pactes internationaux relatifs, dans le premier cas, aux droits civils et politiques et, dans le second, aux droits économiques, sociaux et culturels; ou encore prendre l'engagement d'y adhérer dans un délai raisonnable qui pourrait se situer à l'intérieur des dix-huit mois suivant son élection au CDH. Cette condition est minimale. À la vérité, un État qui prétend contribuer à l'exercice de la responsabilité des Nations Unies en matière de droits de l'homme devrait normalement souscrire à l'ensemble des conventions du droit international des droits de l'homme.***
- (2) Adresser une invitation permanente aux Rapporteurs spéciaux et prendre l'engagement, sauf situation exceptionnelle, de répondre favorablement à leurs demandes de visite.***
- (3) Disposer d'une institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme répondant aux principes de Paris, la créer si elle n'existe pas ou la mettre à niveau si elle existe mais avec des lacunes, dans un délai de dix-huit mois.***



LE MÉCANISME D'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL

Le système onusien des droits de l'homme conjugue le droit international des droits de l'homme et diverses procédures et mécanismes (organes de traités, Procédures spéciales et EPU) visant à lui permettre d'assumer la responsabilité globale de l'Organisation concernant la promotion et la protection des droits de l'homme. L'Examen périodique universel l'un de ces mécanismes. Il est chronologiquement le plus récent.

Quatre caractéristiques distinguent l'EPU des autres mécanismes :

(1) **la nature universelle de son mandat** et de ses travaux, qui s'adressent à tous les pays sans exception et qui couvrent la totalité des droits de l'homme;

(2) **le rassemblement des savoirs disponibles** sur l'état de la promotion et de la protection des droits dans un pays donné et dans les 192 pays des Nations Unies. Le savoir de chaque État qui doit produire un document dit « rapport national » consacré à ses politiques et institutions en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et deux synthèses établies par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, la première est une compilation des savoirs cumulés par les Nations Unies, la seconde est une compilation des observations fournies par les ONG;

(3) **la nature du dialogue interactif** qui constitue un élément majeur de l'EPU, tous les pays membres du Conseil des droits de l'homme et tous les pays des Nations Unies étant invités, s'ils le souhaitent, à apprécier les institutions et politiques nationales du pays examiné et à formuler des recommandations à son endroit;

(4) **l'obligation faite à tous les États de rendre compte de la mise en œuvre des engagements volontaires pris et des recommandations retenues** compte tenu du fait que les pays ont la possibilité de rejeter ou d'accepter les recommandations qui leur sont adressées au terme de leur examen.

Programme majeur du Conseil des droits de l'homme, l'EPU bénéficie des travaux et des observations des deux autres mécanismes onusiens de promotion et de protection des droits de l'homme :

Les organes de traités, ces comités d'experts responsables de la mise en œuvre des obligations découlant de la signature et de la ratification par les États des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (les traités).



Les **Procédures spéciales**, ces experts de haut niveau mandatés pour établir l'état des lieux des droits de l'homme dans un pays donné ou par rapport à une thématique spécifique : la torture, les Autochtones, les migrants pour ne citer que ces exemples.

La création du mécanisme d'Examen périodique universel répondait aux deux impératifs suivants :

Affirmer l'universalité des droits grâce à un mécanisme qui confirme l'obligation de tous les États et toutes les obligations de chaque État à cet égard sans distinction, sans exclusion et sans exception. Le nouveau mécanisme met fin à un régime privilégiant la sélectivité et dissout la rhétorique de l'universalité en faisant émerger ses exigences et ses potentialités. Aucun autre mécanisme du système onusien des droits de l'homme ne remplit cette fonction.

Créer un espace public global d'exercice de responsabilité, chaque État et tous les États de l'ONU devant rendre compte de leur politique globale, y compris sur le terrain, en conséquence de leur obligation à promouvoir et à protéger les droits de leurs citoyens. Aucun autre mécanisme du système onusien des droits de l'homme ne remplit cette fonction essentielle.

L'ACTIF DE L'EPU

La création de l'EPU est-elle suffisante pour conforter substantiellement et durablement la qualité universelle du système onusien des droits de l'homme?

Le mécanisme qui s'est déployé depuis 2008 – ses forces et ses faiblesses feront l'objet d'observations ci-après – a vraisemblablement contribué à renforcer l'effectivité du droit international des droits de l'homme. En effet, dans un cycle de quatre années, de 2008 à 2011, les 192 pays membres des Nations Unies auront accepté de se soumettre aux mêmes normes et à subir une même évaluation visant à combler les écarts entre leurs institutions et politiques nationales des droits et le droit international des droits de l'homme.²

Le mécanisme a de plus donné un élan nouveau aux débats nationaux et universels concernant la promotion et la protection des droits de l'homme, tous les pays membres du Conseil des droits de l'homme et tous les pays des Nations Unies ayant le droit d'intervenir s'agissant des institutions et des politiques nationales des droits de l'homme à l'occasion de l'examen de chaque pays. De plus, les ONG, les OING et les institutions nationales pour les droits de l'homme ont, elles aussi, contribué à ce débat au double plan national et international. La diffusion sur le

² En date du 15 avril 2011, 159 pays se sont soumis à l'Examen périodique universel.



Web de l'ensemble des débats du Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU a donné une visibilité et accessibilité à ces débats et permis à divers groupes de défenseurs des droits de l'homme à travers le monde de les suivre et de les apprécier. Une même procédure de diffusion s'impose pour les organes de traités. Leurs travaux sont en effet hypothéqués par leur caractère quasi confidentiel et le défaut d'accessibilité et de transparence qui en découle.

Enfin, le mécanisme prévoit que chaque pays et tous les pays des Nations Unies reviendront normalement devant le Conseil pour un second cycle qui se déploiera à partir de 2012. Les États y feront alors rapport de la mise en œuvre des engagements volontaires et des recommandations qu'ils ont reçues et acceptées lors de leur premier examen devant le Conseil siégeant au titre de l'EPU.

Il apparaît raisonnable d'affirmer, en conséquence de ces accomplissements, que le mécanisme de l'EPU contribue à conforter la dimension universelle du système onusien des droits de l'homme et des obligations de l'Organisation dans ce domaine. Quant à son impact sur les politiques nationales des 192 pays, il faut attendre le déroulement du deuxième cycle pour être en mesure d'en effectuer des mesures fiables. Cependant, les travaux de notre Observatoire nous permettent de dire, à cette étape et avec précaution, que cet impact est réel et significatif.

RECOMMANDATION 3

Que tous les travaux des organes de traités soient diffusés en temps réel sur le modèle retenu pour les travaux du Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU.

LE PASSIF DE L'EPU

À la fin de la présente année, le premier cycle de l'EPU arrivera à son terme, les 192 pays des Nations Unies auront alors vraisemblablement tous subi cet examen, sans exception. Même si ce cycle n'est pas complété, son déploiement depuis 2008 permet d'en évaluer provisoirement la performance.

- **Comme méthode de travail intergouvernemental** impliquant tous les pays des Nations Unies, l'entreprise est un succès. Pour une majorité d'États, il s'agissait d'une première. En effet, à ce jour, ces derniers n'avaient jamais eu à se soumettre à un examen exhaustif et public visant l'évaluation de leurs politiques et la valeur de leurs institutions (ou les lacunes de ces dernières) en matière de droits de l'homme. Pour tous les États, il s'agissait d'accepter et de participer à un dialogue interactif avec tous les autres États et les parties prenantes, ONG, OING et Institutions



nationales concernant un domaine sensible de souveraineté : la promotion et la protection effective ou non des droits de leurs citoyens. L'entreprise s'est déployée sans crise ou contestation.

- **Comme outil de promotion et de protection des droits de l'homme**, il nous faut attendre la tenue du deuxième cycle pour pouvoir effectuer une analyse fiable et exhaustive. Cependant, comme nous l'avons affirmé précédemment, il nous semble, compte tenu des informations dont nous disposons, que l'EPU n'a pas été sans effets quant à la promotion et à la protection des droits dans un certain nombre de pays. Mais il est impossible, à cette étape, d'en établir l'effectivité, d'identifier les domaines ainsi enrichis et les résultats réels atteints quant à la promotion et la protection des droits dans chacun et dans tous les pays des Nations Unies.

Nonobstant tout ce qui précède et qui montre la valeur propre du mécanisme de l'EPU, sa mise en œuvre a fait apparaître des faiblesses qui, si elles ne sont pas corrigées, pourraient le mettre à mal, voire même le disqualifier durablement, mettre à mal aussi le système onusien des droits de l'homme dans son ensemble. D'où la nécessité de sa révision substantielle et exhaustive.

- La première de ces faiblesses est **d'ordre politique**. En effet, contrairement aux deux autres mécanismes du système onusien des droits de l'homme, les organes de traités et les Procédures spéciales, qui reposent essentiellement sur le travail d'experts internationaux, le mécanisme de l'EPU repose quant à lui sur les travaux des politiques et des diplomates. Or, cette méthode fait des États à la fois juges et parties. D'où la difficulté d'opérer une évaluation équilibrée et objective de la situation des droits de l'homme.

- La deuxième concerne **l'insuffisance d'expertise qui est manifeste** durant le dialogue interactif entre l'État faisant l'objet de l'Examen périodique universel et les autres États membres des Nations Unies. D'où de navrantes généralités et redites inutiles, ignorance des observations et recommandations des deux autres mécanismes du système onusien des droits de l'homme, voire recommandations qui contredisent le droit international des droits de l'homme. Cette situation appelle des correctifs immédiats et substantiels. Le système onusien des droits de l'homme dispose d'un grand nombre d'experts dans tous les champs du domaine. Leur compétence doit intéresser le Conseil siégeant au titre de l'EPU. Il ne s'agit certes pas de les imposer mais de rappeler leur existence, de compter sur leur disponibilité et de reconnaître qu'ils pourraient apporter une plus-value de connaissance qui fait grandement défaut au CDH quand il siège au titre du mécanisme d'Examen périodique universel.



Observatoire mondial
des droits de l'homme
UPR Watch

- La troisième concerne **le système de règles et de procédures** : vide de normes concernant la nature d'une recommandation, rejet de certaines de ces dernières par les États sans justification sérieuse, absence d'un cadre commun à suivre pour tous les États afin de permettre de rendre compte de l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations.



La recommandation constitue la notion pivot du mécanisme de l'EPU. Elle marque l'aboutissement de l'examen de chaque pays et de tous les pays. Elle est aussi la référence première s'agissant de la mise en œuvre par les États des conclusions de cet examen. Or, l'absence de normes rigoureuses et communes conduit à la plus navrante confusion entre souhaits, félicitations, encouragement et véritables recommandations.³ Le Conseil des droits de l'homme doit mettre fin à cette parade et clarifier pour tous la notion de recommandation.

Enfin, la liberté laissée à chaque État d'accepter, de rejeter ou de déclarer sans effet les recommandations qui lui sont adressées doit, elle aussi, être encadrée et son exercice rendu plus exigeant. Aucun État ne doit être autorisé à prendre une position qui le met en contradiction avec ses obligations découlant du droit international des droits de l'homme. Il ne peut non plus être en contradiction avec des engagements pris antérieurement ou avec des observations et recommandations arrêtées par les deux autres mécanismes, à moins de consentir à ce que l'Examen périodique universel puisse conduire à une régression de la promotion et de la protection des droits fondamentaux.

Des centaines de documents et d'heures de dialogue interactif, de diplomatie privée et publique, ont produit une abondance de recommandations, 7 667 pour les sept premières sessions, 15 000 peut-être au terme du premier cycle. Un grand nombre traite de la substance même de la responsabilité des États en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. D'autres sont marginales et/ou imprécises et sont peu ou pas susceptibles de concourir à l'exercice de cette responsabilité. Enfin, un certain nombre contredisent les obligations des États en matière de droits de l'homme.

³ Voir Saïd Hammamoun : « *Plaidoyer pour la rationalisation du procédé des recommandations* », communication dans la section Analyse du site de l'Observatoire (Actes du Colloque : http://upr-epu.com/medias/Actes_du_colloque.pdf) et dans le rapport des procédures (anglais seulement) émanant de la conférence sur l'amélioration de la mise en œuvre et du suivi des mécanismes onusiens des droits de l'homme, co-organisée par l'Observatoire avec la *Brookings Institution* et l'*Open Society Justice Initiative* (http://upr-epu.com/medias/Geneva_Report_of_Proceedings_FINAL.pdf).



Cette typologie soulève de sérieuses questions quant à la nature d'une recommandation définie comme une proposition susceptible de mise en œuvre vérifiable. **Si le mécanisme de l'EPU doit s'imposer comme un élément essentiel du dispositif onusien des droits de l'homme, un cadre substantif doit être arrêté pour les recommandations et rendre ainsi possible une évaluation qui, autrement, sera entachée par cette absence de rigueur et de responsabilité.**

La **responsabilité et l'imputabilité** des États concernant la mise en œuvre des recommandations reçues, les conditions précises de l'exercice de cette responsabilité ont, à ce jour, été négligées pour dire le moins. Les recadrer constitue une étape essentielle de l'Examen périodique universel. Sans elle, tout l'exercice est dévalué et réduit à de la rhétorique de haut niveau sans aucune chance d'assurer le moindre progrès dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Ce manque constitue bien davantage qu'une faiblesse du système. S'il n'est pas comblé par des normes substantielles, alors tout le système pourrait être disqualifié.

À ce jour, seul un nombre limité d'États a produit un rapport intérimaire de mise en œuvre. Aucun État, y compris ceux qui doivent se présenter devant le Conseil des droits de l'homme en 2012 pour rendre compte des suites données aux recommandations reçues ne connaît les normes et procédures qui s'appliqueront alors. Ces procédures doivent être débattues, arrêtées et intégrées dans le mécanisme dans les meilleurs délais.

L'EPU est un mécanisme contrôlé par les États. Les recommandations qui en découlent n'ont pas le caractère contraignant que l'on reconnaît à certains instruments normatifs. Ce positionnement volontaire est peu susceptible d'une évolution significative. D'où l'importance d'encadrer l'exercice du mécanisme de l'EPU pour éviter qu'il ne sombre, à terme, dans la redite, la facilité et l'irresponsabilité.



RECOMMANDATION 4

Que le Conseil des droits de l'homme demande au Haut-Commissariat de mettre à sa disposition une liste mise à jour en permanence des recommandations, observations et autres appréciations produites par les organes de traités et les Procédures spéciales concernant les 192 pays de l'ONU.

RECOMMANDATION 5

Que le Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU puisse bénéficier de la présence d'experts et notamment des rapporteurs nationaux ayant exercé ou exerçant un mandat pays.

RECOMMANDATION 6

Que le Conseil des droits de l'homme se dote de lignes directrices définissant clairement ce qu'est et ce que n'est pas une recommandation.

RECOMMANDATION 7

Que le Conseil des droits de l'homme engage une réflexion visant à arrêter un cadre raisonnable de responsabilité et d'imputabilité concernant les explications attendues d'un État qui rejette une ou des recommandations qui lui sont adressées.

RECOMMANDATION 8

Que les recommandations adressées aux États au terme de leur Examen périodique universel soient regroupées par thème.



RECOMMANDATION 9

Que les recommandations adressées au titre de l'EPU ne puissent contredire ni les observations et/ou les recommandations formulées par les deux autres mécanismes, à savoir les organes de traités et les procédures spéciales, ni l'objectif même de l'EPU. Les recommandations doivent être, par ailleurs, susceptibles d'être mises en œuvre, et ces dernières, d'être vérifiées.

RECOMMANDATION 10

Que le CDH encourage la bonne pratique des rapports intérimaires à propos de la mise en œuvre des recommandations reçues et acceptées au terme des examens.

RECOMMANDATION 11

Que le rapport national consacré à l'examen de la mise en œuvre des recommandations reçues et acceptées par un pays soit rendu disponible deux mois avant la comparution de ce pays afin que les parties prenantes puissent s'y référer dans leur évaluation de cette mise en œuvre, évaluation qui devrait faire l'objet d'une synthèse par le Haut-Commissariat et être rendue publique.

RECOMMANDATION 12

Que le CDH se dote d'un modèle lui permettant de procéder à une évaluation de la mise en œuvre effective des recommandations reçues par les États au cours du 1^{er} cycle.

RECOMMANDATION 13

Que le CDH accorde une attention particulière à l'aspect inclusif du mécanisme lors du 2^e cycle, notamment en ce qui concerne l'implication des parties prenantes dans le suivi des recommandations du 1^{er} cycle.



LES MÉCANISMES ONUISIENS DES DROITS DE L'HOMME

Voici, au sein d'une même organisation, trois mécanismes qui partagent la même doctrine, les mêmes objectifs, les mêmes rares ressources humaines et financières. Ces trois mécanismes fonctionnent en silo, sans visée stratégique commune, sans système intégré de communication et d'information, sans échanges systématiques, sinon circonstanciels. Chacun s'adresse aux États, sans coordination. Certes, chacun a une mission propre, globale dans le cas de l'EPU dans la mesure où aucune dimension de l'obligation des États à promouvoir et à protéger les droits ne lui est étrangère; sectorielle dans le cas des organes de traités dans la mesure où leur responsabilité est circonscrite exclusivement par le contenu des traités dont ils ont la garde; nationale et thématique dans le cas des Procédures spéciales selon les mandats reçus.

Si elle peut s'expliquer historiquement, cette situation est intenable. Doubles emplois, reprises d'initiatives déjà engagées par un autre mécanisme, travaux parallèles de même nature : les effets d'un tel manque de cohésion institutionnelle sont légion, sans mentionner la confusion, la surcharge et, malheureusement, le désintérêt d'un grand nombre d'États qui en découle comme le montrent des études récentes et concluantes.⁴

L'irruption du mécanisme de l'EPU a créé une situation très problématique, voire intolérable. Oubliant la substance de son mandat – l'apport d'une plus-value au système existant – il a littéralement emprunté les travaux des autres mécanismes mais d'une manière partielle, insuffisante et parfois biaisée. Comment mettre fin à une telle situation? Comment donner au système le minimum de rigueur qui lui fait présentement défaut? Quelle convergence faut-il établir entre les trois mécanismes onusiens des droits de l'homme pour conjuguer leur qualité spécifique et donner ses pleins effets à ce système aujourd'hui éclaté?

⁴ *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, David C. Baluarte et Christian M. Devos, Open Society Foundations, Novembre 2010.



LES ORGANES DE TRAITÉS

Les organes de traités constituent le mécanisme premier du système onusien des droits de l'homme et doit le rester. Depuis plus de trois décennies, ils ont contribué à la mise en œuvre par les États des exigences découlant des engagements pris en apposant leur signature et en ratifiant les textes contraignants que sont les traités. La mission et les fonctions des organes de traités sont indispensables et durables; leurs champs d'intervention ciblés et, en conséquence, leurs relations aux États et aux parties prenantes clairement identifiées; leur savoir cumulé forme un trésor sans prix. Aussi loin que l'on puisse voir dans l'avenir, ils sont les leviers obligés du système onusien des droits de l'homme. Leurs travaux et observations, la base indiscutable de ce système.

Cependant, leur manque de cohésion, le fait qu'ils demeurent des ressources vitales mais éclatées sans les bénéfices de l'appartenance à un système convergent de savoir et d'interventions, le fait aussi que leurs travaux ne sont pas diffusés en temps réel (webdiffusion) diminuent, sans conteste, leur impact et leur productivité réels. Enfin, le manque de coordination dans leurs relations avec les États devrait être pour chacun des Organes et pour tous les experts qui y œuvrent une préoccupation majeure. Ultimement, le respect des situations propres aux États et la qualité de la relation entretenue avec chacun d'eux constituent un passage obligé des travaux des Organes. La qualité de ces relations actuelles n'est pas ici remise en cause. Il s'agit de leur approfondissement, de leur discipline, d'une prise en compte des situations propres de chacun des pays, de leurs ressources réelles, d'une qualité renouvelée en vue de l'atteinte du seul objectif qui compte : l'enrichissement de la promotion et la protection effectives des droits fondamentaux.

« La Haut-Commissaire a souligné que les succès des organes de traités au cours des quatre dernières décennies entachaient maintenant les rouages du système; que les ressources n'ont pas suivi la croissance de la taille, de la production et de la visibilité du système. Avec la mise sur pied cette année du 10^e organe de traité, la Haut-Commissaire a dit que le système n'était probablement pas loin d'avoir atteint ses limites. Elle a de plus souligné que la fragmentation en cours du système ainsi que la multiplication des procédures augmentaient la possibilité que ce système devienne encombrant, difficile à manier et imprévisible. »⁵

La situation est aggravée par le manque de coordination et de cohésion entre les organes de traités. Des travaux d'importance sont aujourd'hui consentis pour changer ce qui doit l'être pour chacun d'eux, travaux entrepris par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme dont les initiatives à cet égard doivent être saluées et soutenues à leur tour.

⁵ HUMAN RIGHTS TREATIES DIVISION WEEKLY UPDATE, 7-13 March 2011, www.ohchr.org.



La réunion des présidents des comités des organes de traités existe depuis plus de dix ans. Elle se bute aux volontés d'autonomie des experts qui les composent et qui la condamnent à un surplace navrant. Certes, elle permet des échanges utiles et le partage de bonnes pratiques. Mais chacun de ces organes dispose de règles et de procédures propres. Chacun s'adresse aux États et aux parties prenantes, avec des méthodologies et des exigences distinctes et sans coordination. Ce manque de cohésion et de convergence hypothèque l'ensemble du système et les résultats qu'il devrait normalement produire.

Dans son examen du mandat du Conseil des droits de l'homme, l'Assemblée générale doit se faire très exigeante vis-à-vis les organes de traités en raison de l'importance de leurs travaux pour le Conseil. Elle doit notamment réévaluer les modes de nomination de leurs membres. Elle doit de plus s'assurer qu'elles ne sont pas dix petites principautés mais bien des composantes d'un système crédible, cohérent et efficace disposant de normes communes, d'outils partagés de planification et d'évaluation, soucieux de sa communication et axé sur la production de vrais résultats, c.-à.-d un enrichissement continu et vérifiable de la protection des droits pour chacun et pour tous. Ce système n'existe pas aujourd'hui. Il manque d'une autorité capable de décider, autorité qui devrait normalement être exercée par les présidents des comités des organes.



LES PROCÉDURES SPÉCIALES

Les Procédures spéciales constituent un mécanisme majeur du système onusien des droits de l'homme. Elles appartiennent, elles aussi, aux ressources indispensables de ce système. Leur contribution est sans prix. Les Procédures spéciales permettent des mises à jour vitales concernant l'état réel des lieux dans un pays donné. Elles éclairent des situations souvent complexes, tragiques et urgentes. Les Procédures spéciales thématiques répondent à d'autres exigences et notamment aux besoins de connaissances fiables, d'inventaires exhaustifs et de propositions susceptibles de conforter la protection des droits définis par ces thématiques. De plus, certaines procédures contribuent substantiellement à la prospective relative à de nouveaux domaines appelant une extension de la protection des droits fondamentaux.

Cependant, elles souffrent d'un manque chronique de ressources. Elles œuvrent dans un contexte de pénurie permanente de ressources sans commune mesure avec l'importance des mandats qui leur sont confiés et des risques que leurs détenteurs encourent dans de nombreux cas. Elles souffrent aussi du manque de cohésion du système onusien des droits de l'homme et de l'absence d'un système convergent de savoir.



DE LA COHÉSION INSTITUTIONNELLE

Le caractère spécialisé ou sectoriel des mécanismes existants avant la mise en place de l'EPU est incontestable : situation dans un pays; questions découlant d'une thématique; surveillance et mise en œuvre d'un traité. Ces missions sont essentielles et elles ne sont pas remises en cause par l'EPU, bien au contraire. Elles doivent continuer à être exercées dans leur plénitude. On a demandé à l'EPU d'apporter une plus-value au système. Quelle peut-être cette plus-value?

Aux fonctions plus technocratiques conduites par les experts responsables des organes de traités et des procédures spéciales, le Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU doit ajouter une dimension politique qui constitue sa spécificité. La plus-value recherchée pourrait consister, dans un premier temps, à donner un suivi politique à toutes les observations et recommandations adressées par les deux autres mécanismes aux États et à vérifier l'avancement des mises en œuvre de ces observations et recommandations par ces derniers. Dans un second temps, le Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU pourrait interpeller les États sur les domaines non couverts par les deux autres mécanismes.

Cette manière de procéder assurerait la cohésion du système onusien des droits de l'homme, sa cohésion et son renforcement. Elle conforterait les travaux des deux autres mécanismes et les enrichirait d'apports nouveaux par la prise en compte des champs que leur mandat spécifique ne leur permet pas de couvrir. Elle ajouterait une pression additionnelle visant la signature et la ratification des traités, la levée des réserves inscrites par certains États et la mise en œuvre des obligations qui découlent de leur adhésion à ces instruments internationaux. Elle aurait pour effet de rappeler les conclusions des Procédures spéciales, d'inciter les États à leur adresser des invitations permanentes ou de donner suite à leurs recommandations. Cette manière mettrait fin au caractère circonstanciel, partiel et aléatoire des emprunts fait par l'EPU aux deux autres mécanismes. Elle aurait pour effet de définir d'une façon intelligible les domaines propres à l'EPU. Enfin, tout en maintenant l'autonomie des trois mécanismes, elle créerait les conditions de leur renforcement réciproque, de leur convergence, de leur appartenance et contribution à un système crédible, cohérent et efficace. Cette méthode pourrait notamment comprendre les éléments suivants :

- une méthode unique de préparation et de production des rapports nationaux déclinée selon les spécificités de chacun des mécanismes, chaque rapport venant renforcer les savoirs déjà disponibles;



- une entreprise unique et publique de compilation des observations et recommandations adressées à chacun des 192 pays membres des Nations Unies par les trois mécanismes du système onusien des droits de l'homme et comprenant aussi les réponses apportées par les pays à ces observations et recommandations;

- une politique voulant que les observations et recommandations formulées par un mécanisme ne puissent être reprises, comme observation et recommandation, par un autre mécanisme, sinon comme rappel ou référence.

Ces quelques éléments ne sacrifient rien de l'indépendance, de l'autonomie et de la spécificité des trois mécanismes. Ils sont susceptibles de limiter les doubles emplois, les pertes de ressources et les confusions qui en découlent.

La coordination de ce système pourrait être assurée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme avec obligation de faire rapport annuellement au Conseil des droits de l'homme qui, faut-il le rappeler, a la responsabilité générale d'assurer la coordination des activités du système onusien relatives aux droits de l'homme.

Le CDH « s'emploiera à ce que les activités du système des Nations Unies relatives aux droits de l'homme soient coordonnées et à ce que la question des droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organismes du système » (Résolution 60/251).

Cette coordination souhaitée s'inscrit dans la politique de rencontres déjà amorcées entre le CDH et les présidents des organes de traités auxquels devraient être associées des représentants des Procédures spéciales.

Dans ces réaménagements, il faudra mesurer aussi ce qui est demandé en sus au Haut-Commissariat aux droits de l'homme et conjuguer mandats additionnels et ressources financières et humaines à moins de consentir à l'érosion de sa capacité à venir en appui aux entreprises de promotion et de protection des droits de l'homme. Ces réaménagements doivent renforcer le HCDH et non pas le transformer en une agence de services spécialisés sans vision et sans force. On relira sur ces questions la forte intervention de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme à Genève le 7 mars dernier.⁶

⁶ *Ibid.*



RECOMMANDATION 14

Que dans l'examen du statut du CDH, l'Assemblée générale des Nations Unies prennent toutes les dispositions et décisions nécessaires pour conforter la cohésion et l'efficacité des organes de traités comme entités d'un ensemble disposant de normes communes, d'outils partagés de planification et d'évaluation. Cet ensemble doit être soucieux de sa communication et axé sur la production de vrais résultats, c.-à.-d. un enrichissement continu et vérifiable de la protection des droits pour chacun et pour tous. Ces dispositions devraient s'étendre à la révision des modes de sélection des membres des comités des organes des traités.

RECOMMANDATION 15

Que dans l'examen du statut du CDH, l'Assemblée générale des Nations Unies demande au Conseil de préciser les tâches de l'EPU en tenant compte de celles des organes de traités. Le CDH siégeant au titre de l'EPU pourrait dans un premier temps vérifier la mise en œuvre ou non des observations et recommandations des organes de traités et des Procédures spéciales. Dans un second temps, le Conseil pourrait poursuivre son examen et le consacrer aux domaines qui ne sont pas couverts par les observations et recommandations des deux autres mécanismes.

RECOMMANDATION 16

Que dans l'examen du statut du CDH, chaque mécanisme doive annexer à ses propres observations et/ou recommandations celles formulées par les deux autres lorsqu'elles concernent les mêmes obligations des États.



RECOMMANDATION 17

Que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme se dote d'une unité de coordination dédiée à assurer la cohésion et la cohérence entre les trois mécanismes du système onusien des droits de l'homme concernant leur méthode de travail, leur relation avec les pays, la compilation regroupée de leurs observations et recommandations ainsi que celle des réponses reçues des pays concernant ces observations et recommandations en plus des vérifications concernant la mise en œuvre effective de ces dernières et fasse rapport annuellement au Conseil des droits de l'homme.

RECOMMANDATION 18

Que dans le réexamen du statut du CDH, l'Assemblée générale des Nations Unies tienne compte les besoins financiers du système onusien de promotion et de protection des droits de l'homme. Les ressources allouées actuellement sont largement insuffisantes et, si maintenues en l'état, pourraient constituer un frein redoutable à cette mission première de l'Organisation : créer les conditions d'une reconnaissance et d'une mise en œuvre effective des droits de chacun et de tous à l'échelle du monde. Cette prise en compte des besoins financiers ne saurait se limiter à un constat d'ensemble ou à des vœux généraux. Elle doit se concrétiser par un examen exhaustif des besoins financiers du système onusien des droits de l'homme.

RECOMMANDATION 19

Que le CDH incite les pays à identifier, au cours de la mise en œuvre des recommandations du 1^{er} cycle, leurs besoins en matière de renforcement de la capacité institutionnelle aux fins de rendre la demande d'assistance technique opérationnelle.



ANNEXE

RECOMMANDATIONS DE L'OBSERVATOIRE MONDIAL DES DROITS DE L'HOMME – UPR WATCH

RECOMMANDATION 1

Compte tenu de l'importance primordiale du domaine, consacrée dans les textes fondateurs des Nations Unies, compte tenu aussi des attributions et modalités d'action du CDH, l'Assemblée générale devrait créer un groupe de réflexion et de recommandations chargé d'examiner les voies et moyens permettant à terme de situer le Conseil des droits de l'homme au niveau des organes principaux de l'Organisation. En conséquence, il devrait normalement disposer d'un statut conforme. Cette normalisation le situerait dans la première catégorie des organes de l'Assemblée générale, à parité avec le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social.

RECOMMANDATION 2

Tout État membre des Nations Unies qui se porte candidat au Conseil des droits de l'homme doit minimalement remplir les conditions suivantes :

- (1) Adhérer aux deux Pactes internationaux relatifs, dans le premier cas, aux droits civils et politiques et, dans le second, aux droits économiques, sociaux et culturels; ou encore prendre l'engagement d'y adhérer dans un délai raisonnable qui pourrait se situer à l'intérieur des dix-huit mois suivant son élection au CDH. Cette condition est minimale. À la vérité, un État qui prétend contribuer à l'exercice de la responsabilité des Nations Unies en matière de droits de l'homme devrait normalement souscrire à l'ensemble des conventions du droit international des droits de l'homme.*
- (2) Adresser une invitation permanente aux Rapporteurs spéciaux et prendre l'engagement, sauf situation exceptionnelle, de répondre favorablement à leur demande de visite.*
- (3) Disposer d'une institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme répondant aux principes de Paris, la créer si elle n'existe pas ou la mettre à niveau si elle existe mais avec des lacunes, dans un délai de dix-huit mois.*



RECOMMANDATION 3

Que tous les travaux des organes de traités soient diffusés en temps réel sur le modèle retenu pour les travaux du Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU.

RECOMMANDATION 4

Que le Conseil des droits de l'homme demande au Haut-Commissariat de mettre à sa disposition une liste mise à jour en permanence des recommandations, observations et autres appréciations produites par les organes de traités et les Procédures spéciales concernant les 192 pays de l'ONU.

RECOMMANDATION 5

Que le Conseil des droits de l'homme siégeant au titre de l'EPU puisse bénéficier de la présence d'experts et notamment des rapporteurs nationaux ayant exercé ou exerçant un mandat pays.

RECOMMANDATION 6

Que le Conseil des droits de l'homme se dote de lignes directrices définissant clairement ce qu'est et ce que n'est pas une recommandation.

RECOMMANDATION 7

Que le Conseil des droits de l'homme engage une réflexion visant à arrêter un cadre raisonnable de responsabilité et d'imputabilité concernant les explications attendues d'un État qui rejette une ou des recommandations qui lui sont adressées.



RECOMMANDATION 8

Que les recommandations adressées aux États au terme de leur Examen périodique universel soient regroupées par thème.

RECOMMANDATION 9

Que les recommandations adressées au titre de l'EPU ne puissent contredire ni les observations et/ou les recommandations formulées par les deux autres mécanismes, à savoir les organes de traités et les procédures spéciales, ni l'objectif même de l'EPU. Les recommandations doivent être, par ailleurs, susceptibles d'être mises en œuvre, et ces dernières, d'être vérifiées.

RECOMMANDATION 10

Que le Conseil encourage la bonne pratique des rapports intérimaires à propos de la mise en œuvre des recommandations reçues et acceptées au terme de leur examen.

RECOMMANDATION 11

Que le rapport national consacré à l'examen de la mise en œuvre des recommandations reçues et acceptées par un pays, soit rendu disponible deux mois avant la comparution de ce pays. Les parties prenantes pourraient alors s'en saisir et s'y référer dans leur propre évaluation de cette mise en œuvre, évaluation qui devrait faire l'objet d'une synthèse par le Haut-Commissariat et être rendue publique.

RECOMMANDATION 12

Que le CDH se dote d'un modèle commun lui permettant de procéder à une évaluation de la mise en œuvre effective des recommandations reçues par les États au cours du 1^{er} cycle.

RECOMMANDATION 13

Que le CDH accorde une attention particulière à l'aspect inclusif du mécanisme dans lors du 2^e cycle, notamment en ce qui concerne l'implication des parties prenantes dans le suivi des recommandations du 1^{er} cycle.



RECOMMANDATION 14

Que dans l'examen du statut du CDH, l'Assemblée générale des Nations Unies prenne toutes les dispositions et décisions nécessaires pour conforter la cohésion et l'efficacité des organes de traités comme partie d'un même mécanisme. Ce dernier doit disposer de normes communes, d'outils partagés de planification et d'évaluation, être soucieux de sa communication et axé sur la production de vrais résultats, c.-à.-d. un enrichissement continu et vérifiable de la protection des droits pour chacun et pour tous. Ces dispositions devraient s'étendre à la révision des modes de sélection des membres des comités des organes des traités.

RECOMMANDATION 15

Que dans le réexamen du statut du CDH, l'Assemblée générale des Nations Unies demande au Conseil de préciser les tâches de l'EPU en tenant compte de celles des organes de traités. Le CDH siégeant au titre de l'EPU pourrait dans un premier temps vérifier la mise en œuvre ou non des observations et recommandations des organes de traités et des Procédures spéciales. Dans un second temps, le Conseil pourrait poursuivre son examen et le consacrer aux domaines qui ne sont pas couverts par les observations et recommandations des deux autres mécanismes.

RECOMMANDATION 16

Que dans le réexamen du statut du CDH, chaque mécanisme doive annexer à ses propres observations et/ou recommandations celles formulées par les deux autres lorsqu'elles concernent les mêmes obligations des États.

RECOMMANDATION 17

Que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme se dote d'une unité de coordination responsable de la cohésion et la cohérence entre les trois mécanismes du système onusien des droits de l'homme. Cette cohésion et cette cohérence concernent leur méthode de travail, leur relation avec les pays, la compilation regroupée de leurs observations et recommandations ainsi que celle des réponses reçues des pays concernant ces observations et recommandations en plus des vérifications concernant la mise en œuvre effective de ces dernières et fasse rapport annuellement au Conseil des droits de l'homme.



RECOMMANDATION 18

Que dans le réexamen du statut du CDH, l'Assemblée générale des Nations Unies évaluent les besoins financiers du système onusien de promotion et de protection des droits de l'homme. Les ressources allouées actuellement sont largement insuffisantes et, si maintenues en l'état, pourraient constituer un frein redoutable à cette mission première de l'Organisation : créer les conditions d'une reconnaissance et d'une mise en œuvre effective des droits de chacun et de tous à l'échelle du monde. Cette prise en compte des besoins financiers ne saurait se limiter à un constat d'ensemble ou à des vœux généraux. Elle doit se concrétiser par un examen exhaustif des besoins financiers du système onusien des droits de l'homme.

RECOMMANDATION 19

Que le CDH incite les pays à identifier, au terme de la mise en œuvre des recommandations du 1^{er} cycle, leurs besoins en matière de renforcement de la capacité institutionnelle aux fins de rendre la demande d'assistance technique opérationnelle.