



Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

***De la Commission des droits de l'homme
au Conseil des droits de l'homme
Le défi d'une transformation***

Index AI : IOR 40/008/2005

•
ÉFAI
•

De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme Le défi d'une transformation

Résumé*

Amnesty International soutient pleinement l'initiative audacieuse du secrétaire général des Nations Unies (ONU) visant à renforcer la place des droits humains dans le système des Nations Unies, conformément à l'esprit de la Charte des Nations Unies. Cette dernière fait du respect de ces droits et des libertés fondamentales l'un des buts de l'ONU.

Dans son rapport intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, le secrétaire général fait aux gouvernements un certain nombre de propositions de large portée destinées à renforcer les Nations Unies et à les aider à mieux répondre aux défis du nouveau millénaire. Parmi celles-ci figure une proposition de transformer la Commission des droits de l'homme (ci-après dénommée la Commission) en un nouvel organe plus restreint, le Conseil des droits de l'homme. Il s'agirait d'un conseil permanent, siégeant toute l'année, qui serait créé comme un organe principal de l'ONU ou comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

Amnesty International estime que ce Conseil des droits de l'homme doit être respecté, avoir une vraie légitimité et échapper à la politisation excessive qui a tant entaché le travail de la Commission. Il doit pouvoir promouvoir et protéger **tous** les droits humains, pour **tous**, dans **tous** les pays et à **tous** les instants, en conservant les principales caractéristiques qui ont été essentielles aux réalisations de la Commission, à savoir :

- le pouvoir de traiter efficacement et publiquement les situations critiques en matière de droits humains, en gardant les fonctions et les responsabilités (adaptées à ses besoins propres) attribuées actuellement à la Commission par les résolutions 1235 et 1503 du Conseil économique et social ;

* La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Meeting the challenge: Transforming the Commission on Human Rights into a Human Rights Council

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - mai 2005

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

- le système des experts indépendants spécialisés dans des thèmes ou des pays, connus sous le nom de « *procédures spéciales* », mais avec une meilleure cohérence et un plus grand soutien ;
- le statut consultatif des ONG basé sur l'article 71 de la Charte des Nations Unies et les pratiques actuelles d'engagement actif des ONG auprès de la Commission.

Les chefs d'État qui vont se réunir à New York en septembre 2005 auront une occasion unique de prouver leur volonté politique de « *porter les droits humains à un niveau de prééminence conforme à celui que leur accorde la Charte des Nations Unie* » [traduction non officielle]. À l'heure où les gouvernements se préparent pour ce sommet important, Amnesty International les exhorte à prendre les mesures nécessaires pour transformer la Commission des droits de l'homme en un Conseil des droits de l'homme solide, efficace et respecté. Cet organe devra conserver les principales caractéristiques de la Commission et tenir compte des points soulignés par le présent document, qui doivent être considérés comme essentiels à tout débat sur le sujet.

De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme Le défi d'une transformation

SOMMAIRE

1. Succès et échecs de la Commission des droits de l'homme.....	3
Les succès de la Commission des droits de l'homme	3
L'instauration d'un espace de dialogue	4
Le travail de pression sur les gouvernements.....	4
La mise en place d'un système de protection des droits humains.....	4
L'élargissement à tous les droits humains	5
La création d'un système d'experts indépendants dans le domaine des droits humains.....	5
Les échecs de la Commission des droits de l'homme	6
La partialité politique dans les réactions aux situations de violations massives des droits humains.....	6
Des méthodes de travail imparfaites	8
Conclusion.....	8
2. Un Conseil des droits de l'homme	9
Mandat.....	10
Statut	10
Membres.....	10
Sessions.....	11
Financement.....	11
Évaluation objective de la situation des droits humains dans tous les pays	11
La nécessité d'agir avec résolution.....	13

Introduction

Le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a proposé de renforcer la place des droits humains au sein des Nations Unies (ONU). Amnesty International soutient pleinement cette initiative audacieuse, qui donnerait aux droits humains une plus grande prééminence dans le système des Nations Unies, conformément à la Charte des Nations Unies. Cette dernière fait du respect de ces droits et des libertés fondamentales l'un des buts de l'ONU.

Les propositions du secrétaire général pour le renforcement du mécanisme de protection des droits humains des Nations Unies sont contenues dans un rapport exhaustif intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*¹. Dans ce rapport, le secrétaire général fait aux gouvernements un certain nombre de propositions de large portée pour renforcer les Nations Unies et les aider à mieux répondre aux défis du nouveau millénaire. Il propose, entre autres, d'élargir la composition du Conseil de sécurité pour qu'il soit plus représentatif, de veiller à ce que les pays développés augmentent leurs contributions à l'aide publique au développement afin d'atteindre, d'ici 2015, l'objectif convenu de 0,7 p. cent de leur produit national brut, et de transformer la Commission des droits de l'homme (ci-après dénommée la Commission) en un nouveau Conseil des droits de l'homme. Celui-ci serait un organe permanent, comptant moins de membres que la Commission et siégeant toute l'année. Il pourrait être un organe principal des Nations Unies (ce qui nécessiterait une modification de la Charte) ou un organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

Dans la nouvelle structure proposée, les droits humains occuperaient une place centrale au même titre que le développement et la sécurité, ces éléments constituant les trois piliers des Nations Unies². Amnesty International approuve l'affirmation du secrétaire général selon laquelle il n'y a pas de développement sans sécurité, pas de sécurité sans développement, et « *il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés* ». Les gouvernements ont déjà mis en avant les liens étroits qui existent entre ces trois éléments quand ils ont adopté la Déclaration et le Programme d'action de Vienne en 1993, proclamant que le respect universel des droits humains contribuait non seulement à la stabilité, mais aussi à la paix et à la sécurité, ainsi qu'au développement social et économique.

1. Document ONU A/59/2005. Ces propositions seront examinées par les chefs d'État lors d'une réunion prévue à New York en septembre 2005, et dont l'objectif sera d'évaluer les progrès accomplis dans l'application de la Déclaration du Millénaire adoptée en 2000, et notamment des Objectifs du Millénaire pour le développement. Le rapport du secrétaire général s'appuie sur deux vastes études sur les enjeux mondiaux réalisées à sa demande : *Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement* (aussi connu sous le nom de Rapport du Projet du Millénaire, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD], 2005) et *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* (document ONU A/59/565).

2. Ces trois piliers se retrouveraient dans les trois conseils du système des Nations Unies : le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social (ECOSOC) et un Conseil des droits de l'homme.

Le secrétaire général présente son rapport à un moment qu'il qualifie de « tournant » de l'histoire. De même, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a récemment déclaré devant la Commission que l'Organisation des Nations Unies était certainement engagée dans l'une des plus grandes initiatives de réforme jamais entreprise en son sein. Amnesty International considère que les gouvernements, les membres de la société civile et les autres acteurs concernés doivent profiter de l'occasion historique que représente le Sommet des chefs d'États de septembre 2005 pour relever le défi lancé par le secrétaire général et renforcer les pouvoirs, l'autorité et l'efficacité du mécanisme de promotion et de protection des droits humains au sein des Nations Unies. Cette réforme doit s'appuyer sur les grandes réalisations du système de protection des droits humains, et notamment de la Commission, mais aussi résoudre les dysfonctionnements de cette dernière, comme l'utilisation de doubles standards et la défense d'intérêts individuels étroits, qui ont entamé sa crédibilité. Il est aujourd'hui indispensable que se dégage une véritable volonté politique de construire un meilleur système de protection des droits humains. Le sommet de septembre va, selon le secrétaire général, offrir « *la meilleure chance – et peut-être la seule – d'instaurer un monde plus sûr, plus juste et plus prospère en ce nouveau siècle*³ ».

Le présent document porte spécifiquement sur la proposition du secrétaire général de transformer la Commission des droits de l'homme en un Conseil des droits de l'homme. Les autres aspects de ses propositions seront examinés dans des documents séparés. Dans les chapitres qui suivent, Amnesty International fait le bilan des succès et des échecs de la Commission et identifie les caractéristiques qui devraient être conservées, voire renforcées, dans le nouvel organe de protection des droits humains. Pour conclure, l'organisation présente les principaux éléments qui, selon elle, devraient être pris en compte dans le débat sur la création de ce Conseil des droits de l'homme.

1. Succès et échecs de la Commission des droits de l'homme

« Beaucoup d'entre nous étaient convaincus que l'absence de normes relatives aux droits de l'homme dans le monde était l'une des principales causes de friction entre les nations, et que la reconnaissance de ces droits pourrait finalement devenir l'un des fondements de la paix⁴. »

Eleanor Roosevelt, 1948

Les succès de la Commission des droits de l'homme

Malgré les critiques persistantes sur l'efficacité de la Commission en tant que mécanisme de promotion et de protection des droits humains, certains aspects de son travail sont extrêmement positifs et devront être préservés et renforcés dans le nouvel organe de protection des droits humains.

3. Modalités, forme et organisation de la réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale (document ONU A/59/545), § 32.

4. ROOSEVELT, Eleanor, "The Promise of Human Rights", in *Foreign Affairs*, avril 1948.

L'instauration d'un espace de dialogue

Depuis sa création, la Commission constitue un forum d'expression unique sur les droits humains. Elle attire régulièrement plus de 3 000 participants, dont des hauts responsables gouvernementaux (88 lors de sa récente 61^e session), ainsi que des victimes, des institutions nationales de défense des droits humains, d'autres organes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG), qui lui fournissent des informations sur la situation des droits humains dans toutes les régions du monde et lui apportent leurs compétences sur les thèmes inscrits à son ordre du jour.

Le travail de pression sur les gouvernements

Selon les témoignages de victimes et d'ONG nationales recueillis par Amnesty International, les résolutions adoptées par la Commission et les rapports publiés par ses procédures spéciales jouent un rôle extrêmement important en tant qu'expression de la préoccupation et des intentions de la communauté internationale. Bien qu'il soit difficile de mesurer les répercussions de l'action de la Commission, en particulier au niveau national, les efforts que font certains États pour échapper à sa surveillance montrent bien qu'ils sont sensibles à ses critiques. Le fait de savoir que la situation dans leur pays risque d'être examinée par la Commission incite parfois fortement les États à prendre des mesures correctives⁵. Les États profitent aussi de la session annuelle pour annoncer des initiatives positives dans le domaine des droits humains, telles que la signature ou la ratification de traités ou une invitation aux procédures spéciales.

La mise en place d'un système de protection des droits humains

Depuis sa création, la Commission n'a cessé d'élaborer des traités et d'autres normes, ce qui est l'un de ses grands succès. Toutefois, l'élaboration de certaines de ces normes a été très longue et fastidieuse⁶. Il n'en reste pas moins que, au cours de ces soixante dernières années, la Commission a mis en place un système solide de protection internationale des droits humains, et que ce travail important se poursuit – par exemple, avec l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant pour la protection de toutes les personnes contre les « disparitions » forcées et d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones.

5. Par exemple, lors de la 60^e session de la Commission en 2004, le président avait annoncé la conclusion d'un accord sur un programme d'aide technique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme au Népal. Toutefois, le gouvernement népalais a par la suite retardé la mise en place de ce programme et n'a pas respecté ses engagements concernant l'amélioration de la situation des droits humains. La pression internationale générée par le risque de voir le Népal figurer une nouvelle fois à l'ordre du jour public de la Commission a amené le gouvernement népalais à conclure avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme un accord qui prévoit une présence de celui-ci dans tout le pays afin de surveiller la situation des droits humains et d'en rendre compte. Voir le communiqué de presse des Nations Unies intitulé *Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme établit une mission de surveillance sur la situation au Népal*, en date du 11 avril 2005. La 61^e session de la Commission a tout de même adopté une résolution sur le Népal, mais dans le cadre du point 19 de son ordre du jour, qui concerne les services consultatifs et la coopération technique (projet de résolution E/CN.4/2005/L.90).

6. Par exemple, il a fallu quatorze ans pour parvenir à un accord sur la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

L'élargissement à tous les droits humains

Au cours de ces dix dernières années, la Commission a élargi son mandat à tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, y compris le droit au développement. Des mécanismes thématiques sur les droits à la santé, à un logement convenable et à l'éducation viennent maintenant compléter les anciens mandats de la Commission sur les « disparitions », les exécutions extrajudiciaires et la torture. La création de rapporteurs spéciaux sur les droits économiques et sociaux a permis d'attirer davantage l'attention non seulement sur les atteintes à ces droits, mais aussi sur les obstacles concrets s'opposant à leur réalisation par les États. La Commission s'est aussi intéressée à des préoccupations essentielles telles que l'accès universel à l'éducation, aux soins de santé et à l'alimentation, ainsi que le droit au développement en général.

La création d'un système d'experts indépendants dans le domaine des droits humains

Le système des « *procédures spéciales* » est une autre réalisation majeure de la Commission. Ces experts indépendants sont nommés par la Commission. Ils sont chargés, entre autres, de se rendre dans les pays, d'intervenir auprès des gouvernements à propos de cas précis de violations des droits humains, et de réaliser des études⁷. Décrits comme « *les yeux et les oreilles* » de la Commission, ils jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des normes internationales relatives aux droits humains en évaluant de façon objective la situation des droits humains dans les pays et territoires et en faisant des recommandations pour renforcer la protection de ces droits aux niveaux national et international. Les procédures spéciales peuvent aussi alerter la Commission de façon anticipée, en identifiant des problèmes relatifs aux droits humains qui, en l'absence de réaction, pourraient s'aggraver⁸. En 2004, les procédures spéciales ont fourni 90 rapports à la Commission, en ont présenté 20 autres à l'Assemblée générale, se sont rendues dans quelque 40 pays et ont correspondu avec 164 États à propos de violations présumées des droits humains touchant des milliers de personnes.

7. Il existe actuellement 40 mandats de ce type.

8. Le Rwanda en est un exemple bien connu. En effet, un an avant le génocide, la Commission a ignoré les recommandations pertinentes destinées à éviter de nouveaux massacres de civils formulées par l'un de ses rapporteurs, qui s'était rendu au Rwanda en avril 1993 (voir le rapport du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires à propos de sa mission au Rwanda du 8 au 17 avril 1993, document ONU E/CN.4/1994/7/Add.1). Le Soudan (Darfour) en est un exemple plus récent. À partir de la nomination d'un rapporteur spécial sur le Soudan en 1993, la Commission a reçu régulièrement des avertissements et des recommandations d'action préventive. Le rapporteur spécial a commencé à mettre l'accent sur le Darfour dès 2001 et s'est rendu dans cette région en octobre 2002 en raison de la gravité des informations qu'il recevait. En 2003, lors de la 59^e session de la Commission, il a averti cette dernière d'une grave détérioration de la situation risquant fortement de déstabiliser le pays. Cependant, la Commission a ignoré ses avertissements et a mis fin à son mandat lors de cette session, alors qu'elle aurait pu au contraire envoyer un message fort au gouvernement et aux parties au conflit pour qu'ils mettent un terme aux violences. Ce n'est que l'année suivante qu'elle a décidé de nommer un expert indépendant sur le Soudan (décision 2004/128). Plusieurs visites menées au Soudan par la rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires en juin 2004 (E/CN.4/2005/7/Add.2), par des équipes du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et par la Haut-Commissaire elle-même, accompagnée du conseiller spécial du secrétaire général sur la prévention du génocide, en septembre 2004, ont contribué à ce que les Nations Unies s'intéressent à gravité de la situation des droits humains au Soudan. Ces initiatives, associées à une préoccupation internationale croissante, ont amené le Conseil de sécurité à demander la création de toute urgence d'une commission d'enquête internationale et l'ont poussé à agir avec détermination à propos des recommandations de cette commission.

Cependant, le système des procédures spéciales est affaibli par l'absence de coopération de nombreux États, qui n'appliquent pas les recommandations, ainsi que par le manque chronique de moyens dont les détenteurs de tels mandats disposent pour mener à bien leurs activités. En outre, la qualité de leur travail est variable. Il n'en reste pas moins que le système des procédures spéciales apporte une contribution précieuse au mécanisme de protection des droits humains des Nations Unies. Amnesty International se félicite de l'initiative du secrétaire général, qui veut améliorer la qualité des analyses produites dans le cadre de ces procédures spéciales, veiller à ce que les personnes nommées soient hautement qualifiées et renforcer le soutien qui leur est apporté⁹.

Néanmoins, les procédures spéciales et les autres organes spécialisés relatifs aux droits humains ne contribuent que de façon marginale aux processus de prise de décisions de la Commission¹⁰. Celle-ci n'accorde qu'une attention limitée à leurs rapports et ne les examine généralement que très brièvement¹¹. C'est l'une des raisons pour lesquelles la Commission manque de cohérence et d'objectivité dans son travail.

Les échecs de la Commission des droits de l'homme

La partialité politique dans les réactions aux situations de violations massives des droits humains

Les pressions politiques et les doubles standards ont, ensemble ou séparément, empêché la Commission de répondre aux violations graves et généralisées des droits humains dans beaucoup de pays, et même souvent d'en parler. Tous les efforts pour mettre un terme à la sélectivité et à l'application de doubles standards doivent s'appuyer sur le principe selon lequel les Nations Unies ont l'obligation de promouvoir et d'encourager le respect des droits humains et des libertés fondamentales dans tous les pays, sans aucune considération politique¹².

Tout en reconnaissant les contributions importantes de la Commission en matière de promotion et de protection des droits humains, Amnesty International n'a cessé de dénoncer l'incapacité de cet organe à répondre efficacement à certaines

9. Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement. Rapport du Secrétaire général (document ONU A/57/387), 9 septembre 2002.

10. Le Turkménistan en est un bon exemple : les rapports de cinq des procédures spéciales ont fait état de nombreux cas de violations des droits humains, à propos desquelles les autorités turkmènes ont été interpellées. Or, elles n'ont répondu que sur un seul de ces cas. En outre, le gouvernement n'a pas donné suite aux demandes de huit procédures spéciales souhaitant se rendre dans ce pays. Malgré cela, lors de sa 61^e session, la Commission n'a pas parlé du Turkménistan parce l'Union européenne a décidé d'en reporter l'examen à l'Assemblée générale.

11. Le temps de dialogue interactif avec les procédures spéciales est, au total, de quarante minutes maximum par mandat. Dans ces quarante minutes, sept sont prévues pour la présentation du rapport général, deux minutes supplémentaires sont accordées pour les rapports de mission, les gouvernements ont dix minutes maximum pour poser des questions et le détenteur du mandat dispose d'un maximum de cinq minutes pour y répondre et présenter ses remarques en conclusion (temps de parole maximums adoptés par l'Assemblée plénière de la Commission lors de sa 61^e session, du 14 mars au 22 avril 2005).

12. S'il est nécessaire de prendre des mesures pour remédier à la sélectivité et aux doubles standards de la Commission, il faut aussi reconnaître que certaines des critiques les plus virulentes dans ce domaine proviennent d'un petit groupe de pays qui mériteraient aussi que la Commission s'intéresse à eux. En la critiquant à ce sujet, ces pays cherchent avant tout à protéger leurs propres intérêts plutôt qu'à contribuer réellement à la promotion et à la protection des droits humains.

violations flagrantes de ces droits. Ainsi, en 1977, la Commission n'a pas enquêté sur la politique persistante de violations flagrantes des droits humains menée par le régime du président à vie Idi Amin en Ouganda, malgré de nombreuses communications d'ONG et une recommandation de sa propre Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. De même, à la fin des années 1980, la Commission a ignoré à plusieurs reprises les informations faisant état de violations massives des droits humains en Irak. Ce n'est qu'après la condamnation internationale de l'invasion du Koweït par l'Irak, en 1991, qu'elle a trouvé la volonté politique de nommer un rapporteur spécial sur l'Irak. Ironiquement – et preuve que son discours est toujours aussi politisé –, après avoir reconduit le mandat de ce rapporteur spécial pendant treize ans, la Commission y a mis un terme en 2004, au moment même où la surveillance et la protection des droits humains étaient essentielles. Lors de sa dernière session, la Commission est une nouvelle fois restée passive face à la situation en Irak. Il est inquiétant de constater que sa volonté de réaction – déjà très variable – face aux situations spécifiques de violations des droits humains dans les différents pays semble diminuer.

L'incapacité de la Commission à réagir aux graves violations des droits humains commises par des États puissants et, de plus en plus, par leurs alliés, est aussi à l'origine des critiques concernant le caractère sélectif de son action. C'est le cas en particulier pour les membres permanents du Conseil de sécurité. En 2000 et en 2001, la Commission a agi pour la première fois contre l'un de ces membres, mais les tentatives suivantes ont échoué¹³. La sélectivité de la Commission s'est aussi reflétée dans ses décisions de convoquer des sessions extraordinaires : elle a tenu de telles sessions à propos des graves violations des droits humains en ex-Yougoslavie (1992), au Rwanda (1994) et au Timor oriental (1999), ainsi qu'à propos des violations commises par Israël contre la population palestinienne (2000). Par contre, en 1994, elle n'a pas examiné la situation du Burundi en même temps que celle du Rwanda, malgré les similitudes et les étroites relations entre ces deux États¹⁴. De même, en 1997, elle a ignoré un appel conjoint des ONG lui demandant de convoquer une session extraordinaire pour ouvrir une enquête internationale sur les massacres et autres atteintes aux droits humains en Algérie, où la situation des droits humains, déjà critique, s'était aggravée¹⁵.

Par ailleurs, certains gouvernements utilisent de plus en plus des tactiques de procédure pour empêcher la Commission d'agir sur des situations nationales spécifiques. Connues sous le nom de motions de « *non-action* », ces tactiques ont été utilisées, par exemple, pour éviter l'examen de propositions de résolutions sur la Chine et sur le Soudan. Bien que traditionnellement opposée au recours à ce type de motions, l'Union européenne avait envisagé, en 2004, d'utiliser un outil équivalent, une « *motion d'ajournement* », si Cuba maintenait sa proposition de résolution sur les prisonniers détenus par les États-Unis à Guantanamo Bay.

13. Résolutions 2000/58 et 2001/24 sur la Fédération de Russie, adoptées par la Commission à propos de la Tchétchénie.

14. Voir *Appel à l'action de l'ONU en faveur du respect des droits de l'homme au Rwanda et au Burundi*, index AI : IOR 41/002/1994, mai 1994.

15. Voir *Algérie. La population civile prise au piège de la violence* (index AI :). L'appel conjoint des ONG a été lancé le 15 octobre 1997 par Amnesty International, Human Rights Watch, la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) et Reporters sans Frontières.

Des méthodes de travail imparfaites

Le mode de travail extrêmement condensé et politisé de la Commission limite sérieusement sa capacité à s'occuper des droits humains avec efficacité et objectivité, à répondre aux situations de crise ou à agir en temps voulu pour les empêcher. À l'heure actuelle, la Commission siège une fois par an, pendant six semaines, à Genève. Même avec les quelques semaines supplémentaires d'attention de la Troisième Commission de l'Assemblée générale à New York, cette durée est insuffisante pour une action efficace en matière de droits humains. Le nouveau Conseil des droits de l'homme devra donc pouvoir agir tout au long de l'année, comme l'a recommandé le secrétaire général¹⁶.

Le manque de débat constructif sur les droits humains au sein de la Commission est également lié à un autre problème de procédure : la combinaison, dans un même processus, de l'analyse des situations relatives aux droits humains et des réponses politiques à ces situations. En effet, la Commission travaille beaucoup à partir de propositions de résolutions présentées par les gouvernements sans examiner préalablement, sur une base régulière et objective, les situations nationales. Amnesty International estime que, pour permettre un examen objectif et transparent de la situation dans les pays, il pourrait être utile de séparer l'analyse de la réponse politique, comme c'est le cas dans d'autres organisations¹⁷.

Conclusion

Malgré ses nombreuses réalisations, il est clair que la Commission ne parvient pas à apporter une réponse opportune, durable et impartiale aux nombreux problèmes qui se posent aujourd'hui en matière de droits humains. Amnesty International est d'accord avec le secrétaire général quand il affirme que la Commission souffre d'un « *effritement de sa crédibilité* » et que « *la réputation du système des Nations Unies tout entier s'en trouve ternie*¹⁸ ». Il ne sera jamais possible d'éliminer totalement les influences politiques dans le travail des organes intergouvernementaux, mais une série de mesures peuvent être prises pour limiter les répercussions négatives d'une politisation excessive du nouveau Conseil des droits de l'homme.

16. « *J'ai proposé que ce conseil soit un organe permanent, qui puisse se réunir quand il le faut et non pas seulement six semaines par an, comme c'est le cas actuellement.* »

(Allocution du Secrétaire général des Nations Unies devant la Commission des droits de l'homme, Genève, 7 avril 2005).

17. C'est la méthode qu'a choisie l'Organisation internationale du travail (OIT) pour l'examen annuel des politiques et des pratiques de ses membres (voir la note 22, plus bas). De même, la Commission du développement durable, commission spécialisée de l'ECOSOC, fait maintenant aussi une distinction entre la phase d'analyse et la phase politique.

18. Document ONU A/59/2005, § 182.

2. Un Conseil des droits de l'homme

« ... aucun État n'a de raison de pavoiser. Aucun bilan n'est parfait en matière de droits humains. »

« La Commission devrait être en tête des efforts destinés à mettre en place des approches plus efficaces qui permettent une analyse dépassionnée et des appels concrets et précis en faveur de l'adoption de mesures appropriées, ainsi qu'une attention soutenue et constructive, afin de contribuer à régler les questions qui suscitent des préoccupations collectives et sont de la responsabilité de tous. »

Louise Arbour, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, discours d'ouverture de la 61^e session de la Commission des droits de l'homme
[traduction non officielle]

Toute tentative visant à créer un nouvel organe principal de protection des droits humains au sein des Nations Unies doit sérieusement prendre en compte l'amoindrissement du pouvoir et de la légitimité de la Commission résultant de sa sélectivité et de l'utilisation de doubles standards. Les méthodes de travail du nouvel organe devront tenir compte du fait qu'« aucun bilan n'est parfait en matière de droits humains » et que le bilan des pays dans ce domaine doit donc être évalué de façon objective. Le secrétaire général a déclaré que le principal organe intergouvernemental chargé des droits humains devrait avoir pour tâche principale « d'évaluer la manière dont tous les États s'acquittent de toutes leurs obligations en matière de droits de l'homme » et qu'« une attention égale devra être accordée aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'au droit au développement¹⁹ ». Amnesty International estime que toute nouvelle approche devra permettre une meilleure promotion et une meilleure protection de tous les droits humains en s'appuyant sur un processus permanent et dépolitisé d'analyse rigoureuse, impartiale et objective. La coopération internationale destinée à promouvoir et à encourager le respect des droits humains et des libertés fondamentales et l'égalité des États membres des Nations Unies nécessite que chaque pays ait des comptes à rendre au sujet de son bilan en matière de droits humains.

Le nouveau Conseil des droits de l'homme devra conserver les principales caractéristiques qui ont été essentielles aux réalisations de la Commission, à savoir :

- le pouvoir de répondre efficacement et publiquement aux graves violations des droits humains, en gardant les fonctions et les responsabilités (adaptées à ses besoins propres) attribuées actuellement à la Commission par les résolutions 1235 et 1503 du Conseil économique et social ;
- le système des experts indépendants spécialisés dans des thèmes ou des pays, connus sous le nom de « procédures spéciales », mais avec une meilleure cohérence et un plus grand soutien ;
- le statut consultatif des ONG basé sur l'article 71 de la Charte des Nations Unies et les pratiques actuelles d'engagement actif des ONG auprès de la Commission.

19. Allocution du Secrétaire général des Nations Unies devant la Commission des droits de l'homme, Genève, 7 avril 2005

Par ailleurs, Amnesty International estime que les points suivants doivent occuper une place centrale dans tout débat sur la création d'un Conseil des droits de l'homme.

Mandat

Le Conseil des droits de l'homme devra promouvoir et protéger tous les droits humains, pour tous, dans tous les pays et à tous les instants. Pour satisfaire cet impératif absolu, il devra :

- superviser et favoriser la mise en œuvre des normes et des engagements relatifs aux droits humains et identifier les besoins en matière de renforcement des actions dans le domaine des droits fondamentaux ;
- apporter une réponse initiale aux situations de crise relatives aux droits humains et répondre efficacement aux graves violations de ces droits ;
- en tant que principal organe politique de protection des droits humains, montrer la voie à suivre et soutenir l'intégration réelle des droits humains dans tout le système des Nations Unies ;
- diriger l'élaboration de nouvelles normes et de nouveaux instruments relatifs aux droits humains.

Statut

Le Conseil des droits de l'homme devra occuper, au sein des Nations Unies, une place à la mesure de l'importance que la Charte des Nations Unies accorde à la coopération internationale destinée à promouvoir et à encourager le respect des droits humains et des libertés fondamentales. Cette importance a d'ailleurs été confirmée dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, et est illustrée par l'intérêt croissant que porte le Conseil de sécurité aux questions relatives aux droits humains. Le Conseil des droits humains ne doit pas être un organe subsidiaire de l'ECOSOC.

Membres

La participation au Conseil des droits de l'homme doit être ouverte à tous les pays de toutes les régions. Une composition universelle contribuerait en effet à renforcer la légitimité de ce Conseil. Néanmoins, si le choix se portait sur un organe plus restreint que la Commission (qui compte 53 membres), comme le propose le secrétaire général, tous les États membres devraient avoir la possibilité d'y participer à tour de rôle. L'un des moyens de leur garantir cette possibilité consisterait à interdire la réélection immédiate des membres sortants²⁰. Par ailleurs, tous les États candidats au Conseil des droits de l'homme doivent prendre des engagements spécifiques en matière de droits humains et présenter les mesures qu'ils entendent adopter pour promouvoir et protéger ces droits.

20. Cette règle s'applique par exemple aux membres non permanents du Conseil de sécurité (article 23.2 de la Charte des Nations Unies).

Sessions

Le Conseil des droits de l'homme doit siéger officiellement toute l'année. Il doit tenir, au moins une fois par an, une réunion ordinaire élargie afin d'entendre le rapport annuel officiel du Haut-Commissaire et ses propositions de thèmes importants pour l'année à venir, de réunir des personnalités de haut niveau et de permettre aux ONG et aux institutions nationales de défense des droits humains de contribuer directement à ses débats. Des réunions plus courtes pourraient être organisées régulièrement tout au long de l'année pour traiter des affaires courantes. Le Conseil doit aussi pouvoir convoquer des réunions plus spécifiques à tout moment, par exemple pour répondre efficacement et en temps voulu aux situations de crise ou pour débattre de situations précises nécessitant une attention particulière. Il se réunirait normalement à Genève, mais aurait également la possibilité de siéger dans d'autres lieux, notamment à New York.

Financement

Il est nécessaire que le Conseil des droits de l'homme dispose de ressources (finances et effectifs) suffisantes pour fonctionner efficacement et mettre en œuvre ses décisions. Le montant de ces ressources devra être déterminé indépendamment de celui des ressources nécessaires au Haut-Commissariat aux droits de l'homme²¹.

Évaluation objective de la situation des droits humains dans tous les pays

« Il est clair que les États devraient toujours avoir la capacité et les moyens d'exprimer leur préoccupation en cas de grave crise dans le domaine des droits humains, mais il est clair également qu'il est difficile de le faire en évitant les risques inhérents à la politisation et à la sélectivité. Je pense néanmoins que, si cela était fait dans un contexte de surveillance universelle, ces risques pourraient être réduits au minimum. »

Louise Arbour, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, discours de clôture de la 61^e session de la Commission des droits de l'homme, 22 avril 2005
[traduction non officielle]

La principale fonction du Conseil des droits de l'homme doit être de surveiller et de contribuer à améliorer l'application des normes et des engagements internationaux relatifs aux droits humains dans tous les pays. L'analyse, le débat et le dialogue avec les États membres au sujet du respect de ces normes doivent être menés de manière plus cohérente et plus transparente. Ce processus d'évaluation objective doit servir de base à l'identification des obstacles à la réalisation des droits humains et des besoins en matière de renforcement des capacités dans chaque pays. Il sera le fondement des décisions du Conseil sur les situations nationales.

21. Les fonds attribués au Haut-Commissariat aux droits de l'homme représentent 1,8 p. cent du budget ordinaire des Nations Unies, soit pour 2005 une dotation de 30 millions de dollars (23,5 millions d'euros) ; la Haut-Commissaire a lancé un appel en vue de recueillir 59,8 millions de dollars supplémentaires (46,5 millions d'euros) pour compléter son budget. Par conséquent, environ deux tiers des activités du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sont financées par des contributions volontaires. Si près d'un tiers des États membres ont versé de l'argent à ce titre, la majorité des contributions volontaires proviennent d'un petit groupe de pays. En 2003, par exemple, les 10 plus gros pays donateurs ont versé 78,4 p. cent de ces contributions.

- L'examen objectif de la situation dans les différents pays doit être conçu de manière à ce que les mêmes normes et les mêmes méthodes s'appliquent à tous les pays. Il vise l'acquisition d'une connaissance plus approfondie des politiques et des pratiques de chacun des États membres. Cet examen doit s'appuyer sur des informations et des données objectives²².
- L'examen régulier des situations nationales doit s'appuyer sur le dialogue avec les représentants de l'État concerné, les membres du Conseil des droits de l'homme et des experts des Nations Unies chargés des droits humains. Les représentants des ONG doivent pouvoir contribuer à ce processus en soumettant des communications écrites et orales.
- Cet examen doit s'appuyer sur des informations fournies par les procédures spéciales, les organes de suivi des traités et d'autres experts. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme pourrait préparer à cet effet un dossier public sur le pays rassemblant les informations contenues dans son propre rapport et des informations provenant d'autres sources appropriées des Nations Unies. Ce dossier mettrait en avant les points à aborder spécifiquement. Le gouvernement du pays concerné serait invité à présenter une déclaration sur sa politique en matière de droits humains, mais n'aurait pas besoin de fournir de rapport.
- Les experts des Nations Unies chargés des droits humains et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme doivent faciliter l'identification des actions nécessaires pour favoriser l'application des normes relatives aux droits humains, par exemple la mise en place d'une assistance ou d'institutions, ainsi que la mise en œuvre des engagements relatifs aux droits humains. À cet effet, un petit organe d'experts indépendants et qualifiés pourrait être nommé par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et approuvé par le Conseil des droits de l'homme.
- Le Conseil des droits de l'homme doit également avoir la possibilité de porter une attention particulière aux situations graves révélées par l'examen objectif des situations nationales. L'organe restreint proposé ci-dessus pourrait identifier, sur la base des informations récentes contenues dans les dossiers publics sur les pays, toutes les situations nécessitant une telle attention.

22. L'Organisation mondiale du travail (OIT), qui examine chaque année les politiques et les pratiques de ses 178 membres dans le domaine du travail, est un modèle à prendre en compte. Dans cette organisation, une commission d'experts, composée de 20 experts indépendants originaires de toutes les parties du monde, élus par l'organe de direction de l'OIT sur recommandation du directeur général, analyse les rapports périodiques rédigés par les États membres sur la manière dont ils appliquent les conventions de l'OIT. Cette commission d'experts rédige à son tour un rapport public, qui identifie les États n'ayant pas pleinement respecté ces conventions et sert de base aux débats de la Commission de l'application des conventions et des recommandations de la Conférence internationale du travail, une commission tripartite composée de représentants des gouvernements, des syndicats et des employeurs. Les débats ont lieu pendant la Conférence internationale du travail et aboutissent à des conclusions pouvant exiger l'adoption de mesures par l'État membre concerné et/ou par l'OIT. Un autre exemple potentiellement intéressant est celui de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), au sein de laquelle l'Organe d'examen des politiques commerciales étudie les politiques et les pratiques de chaque État membre en s'appuyant sur une déclaration de politique générale de son gouvernement et sur un rapport détaillé rédigé par des experts du Secrétariat de l'OMC.

- Ce processus d'examen objectif de la situation des pays ne devrait pas empêcher le Conseil des droits de l'homme de réagir rapidement aux crises graves relatives aux droits humains nécessitant une attention particulière de sa part.

La nécessité d'agir avec résolution

« L'écart entre ce que nous semblons promettre et ce que nous faisons réellement s'est creusé. La réponse n'est pas de rabattre nos ambitions, mais de procéder aux améliorations qui permettront à nos institutions de ne pas décevoir les attentes que le monde place en nous. »

Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, Allocution devant la Commission des droits de l'homme, Genève, 7 avril 2005

Compte tenu du rôle central joué par les droits humains en tant que pilier des Nations Unies, il est indispensable que toute transformation de la Commission en un Conseil des droits de l'homme soit compatible avec les autres mesures prises au sein du système de l'ONU pour améliorer le respect des droits humains. Par exemple, le Conseil des droits de l'homme devra contribuer efficacement au travail relatif aux droits humains du Conseil de sécurité et des autres organes des Nations Unies en leur apportant ses compétences²³.

Changer le nom du principal organe politique de protection des droits humains et l'élever dans la hiérarchie de l'Organisation des Nations Unies en en faisant l'un des trois piliers centraux du système de l'ONU constituent déjà un important point de départ. Toutefois ces deux mesures ne suffiront pas en elles-mêmes à remédier aux principaux points faibles de la Commission. Il est nécessaire de prendre toute une série de mesures à cette fin, tout en conservant les éléments essentiels de la Commission.

Les chefs d'État réunis à New York en septembre 2005 auront une occasion unique de prouver leur volonté politique de « porter les droits humains à un niveau de prééminence conforme à celui que leur accorde la Charte des Nations Unie²⁴ ». À l'heure où les gouvernements se préparent pour ce sommet important, Amnesty International les exhorte à prendre les mesures nécessaires pour transformer la Commission des droits de l'homme en un Conseil des droits de l'homme solide, efficace et respecté. Cet organe devra conserver les principales caractéristiques de la Commission et tenir compte des points soulignés par le présent document, qui doivent être considérés comme essentiels à tout débat sur le sujet.

23. Dans ses résolutions et dans les déclarations de son président, le Conseil de sécurité condamne maintenant souvent les violations du droit international humanitaire, du droit international relatif aux droits humains et du droit international relatif aux réfugiés par toutes les parties impliquées dans des conflits, et intègre aux opérations de maintien de la paix des composants spécialisés dans les droits humains, avec parfois des mandats assez étendus. Le niveau d'intégration des droits humains dans le travail des différents organes des Nations Unies varie selon les organes, mais la plupart reconnaissent que « le développement humain et les droits de l'homme ont des motivations et des préoccupations assez proches pour être compatibles et harmonieux et [...] sont suffisamment différents dans leur stratégie et leur conception pour pouvoir se compléter de manière fructueuse » (PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 2000, chapitre 1 : Droits de l'homme et développement humain).

24. Note explicative du secrétaire général sur le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, avril 2005 [traduction non officielle].

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Meeting the challenge: Transforming the Commission on Human Rights into a Human Rights Council

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI – mai 2005

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :